

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne ... 2020,

kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Změna zákona o České národní bance

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 60/1993 Sb., zákona č. 15/1998 Sb., zákona č. 442/2000 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 278/2001 Sb., zákona č. 482/2001 Sb., zákona č. 127/2002 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 62/2006 Sb., zákona č. 230/2006 Sb., zákona č. 160/2007 Sb., zákona č. 36/2008 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 254/2008 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona 285/2009 Sb., zákona č. 295/2009 Sb., zákona č. 145/2010 Sb., zákona č. 156/2010 Sb., zákona č. 41/2011 Sb., zákona č. 92/2011 Sb., zákona č. 136/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 357/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 227/2013 Sb., zákona č. 135/2014 Sb., zákona č. 204/2015 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 258/2016 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 89/2018 Sb., zákona č. 111/2019 Sb. a zákona č. .../2019 Sb., se mění takto:

1. V § 2 odst. 2 písm. a) se za slovo „určuje“ vkládají slova „a provádí“.
2. Na konci textu § 23 se doplňují slova „, a určuje druhy těchto obchodů a protistrany České národní banky v nich“.
3. § 27 až 29a se včetně nadpisu nad označením § 27 zrušují.
4. Nadpis nad označením § 32 se zrušuje.
5. § 32 včetně nadpisu zní:

„§ 32

Obchody na volném trhu a úvěrové operace

(1) Česká národní banka je oprávněna k plnění svých úkolů provádět obchody na finančním trhu, zejména

- a) vést účty bank, poboček zahraničních bank, spořitelních a úvěrních družstev a přijímat jejich vklady,
- b) obchodovat s investičními nástroji a dalšími cennými papíry, devizovými hodnotami, drahými kovy, pohledávkami a dalšími aktivy formou nákupů a prodejů, repo obchodů, vkladů, výpůjček, zápůjček nebo termínovaných obchodů,
- c) provádět úvěrové operace.

(2) Při provádění úvěrových operací Česká národní banka vyžaduje dostatečné zajištění.

(3) Česká národní banka může výjimečně poskytnout bance, pobočce zahraniční banky nebo spořitelnímu a úvěrnímu družstvu v zájmu zachování jejich likvidity krátkodobý úvěr při odpovídajícím zajištění nebo uzavřít repo obchod, a to na dobu nejvýše 3 měsíců.“.

- 6. V nadpisu části sedmé se za slovo „PRAVOMOC“ vkládají slova „A ČINNOST“.
- 7. V § 35 se na konci písmene c) tečka nahrazuje slovem „a“ a doplňuje se písmeno d), které zní:

„d) je oprávněna provádět platební styk se zahraničím.“.

- 8. § 36 se zrušuje.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

1. Zhodnocení platného právního stavu

Postavení centrální banky České republiky, jejíž existence je společně s definicí jejího hlavního cíle zakotvena v čl. 98 Ústavy, je upraveno v souladu s tímto článkem zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“). Tato norma byla naposledy významněji změněna zákonem č. 227/2013 Sb. Stávající znění zákona o ČNB dostatečně nereflektuje aktuální vývoj, zejména pokud jde o nástroje měnové politiky centrální banky. Současný zákon totiž nemohl předjímat změny v provádění měnové politiky, k nimž došlo v celosvětovém měřítku a zejména v Evropské unii (dále jen „EU“), resp. eurozóně, od vypuknutí globální finanční a ekonomické krize, a zejména také v současné situaci vyvolané pandemií nemoci COVID-19, s očekávanými dopady do hospodářství, vč. finančních trhů.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Důvodem k předložení návrhu zákona je reakce na situaci vyvolanou pandemií nemoci COVID-19, s očekávanými dopady do hospodářství, vč. finančních trhů, přičemž navržené změny jsou v souladu se změnami v provádění měnové politiky v celosvětovém měřítku a zejména v EU, resp. v eurozóně, k nimž došlo od vypuknutí globální finanční a ekonomické krize.

V situaci vyvolané pandemií nemoci COVID-19 je stávající znění zákona o ČNB v oblasti obchodů České národní banky (dále jen „ČNB“) na volném trhu příliš restriktivní.

Stávající znění zákona o ČNB omezuje obchody ČNB na obchody na peněžním trhu, tedy nástroji se splatností do jednoho roku, přičemž protistranou těchto obchodů mohou být pouze banky, pobočky zahraničních bank a spořitelni a úvěrní družstva. Dle převládajícího výkladu stávajícího znění zákona o ČNB tedy není možné, aby ČNB prováděla obchody na volném trhu s nástroji s delší splatností a s jinými než zmíněnými protistranami. Vyloučeny jsou tedy například obchody s pojišťovnami, penzijními společnostmi či dalšími institucionálními investory, tedy subjekty, které běžně drží např. státní cenné papíry.

Důsledky vzniku a rozvoje nemoci COVID-19 v pandemii se zcela jistě dotknou i finančních trhů, vč. trhů se státními dluhopisy České republiky. Nelze vyloučit situaci, kdy bude působení ČNB na těchto trzích klíčové. Současně také nelze v tuto chvíli predikovat vývoj cenové hladiny a potřebu ČNB jakožto měnové autority adekvátně reagovat v rámci plnění svého hlavního cíle, kterým je péče o cenovou stabilitu.

Návrh zákona na výše uvedené reaguje v podobě rozšíření okruhu nástrojů měnové politiky a také okruhu subjektů, se kterými může ČNB uzavírat obchody na volném trhu.

Návrh zákona je také v souladu se změnami v provádění měnové politiky v celosvětovém měřítku a zejména v EU, resp. v eurozóně, k nimž došlo od vypuknutí minulé globální

finanční a ekonomické krize. V rámci boje s jejími důsledky a předcházení jejím ještě tvrdším dopadům do vývoje ekonomiky začaly mnohé centrální banky států s významným podílem na celosvětovém hospodářství, a mezi nimi i Evropská centrální banka (dále jen „ECB“), využívat širokou škálu měnověpolitických nástrojů. Docházelo k úpravě parametrů refinančních operací v podobě rozšíření okruhu protistran i seznamu finančních instrumentů, které jsou centrální banky oprávněny přijímat jako kolaterál, a k prodloužení doby jejich splatnosti. V pozdější fázi ekonomické a evropské dluhové krize, kdy úrokové sazby dosáhly nulové úrovně, použila řada centrálních bank včetně ECB nákupy široké škály dlouhodobých cenných papírů vydávaných vládami nebo i soukromými subjekty, nákupy jiných aktiv, případně i programy zaměřené na přímou podporu úvěrové emise.

Nové nástroje zůstaly v instrumentáriu centrálních bank k dispozici i po skončení krize. Do budoucna je totiž nutno počítat s tím, že riziko dosažení nulové hranice úrokových sazeb zůstane oproti minulosti zvýšené, a potřeba použít uvedené nástroje se tak může znovu objevit. Navrhovaná novela má za cíl tento stav odstranit a okruh možných operací centrální banky přiblížit Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „Statut ESCB a ECB“) tak, aby ČNB byla v budoucnosti schopna pružně reagovat na nepředvídatelné události vyžadující změny v nastavení měnové politiky.

Konkrétně návrh obsahuje tyto změny:

1. Úkol ČNB spočívající v určování měnové politiky se výslovně doplňuje o úkol tuto politiku též provádět, k čemuž slouží zejména měnověpolitické operace v podobě obchodů ČNB na finančním trhu.
2. Do úvodního ustanovení části páté týkající se nástrojů měnové regulace se v souvislosti s rozšířením okruhu možných měnověpolitických a dalších obchodů doplňuje, že vedle stanovení stávajících parametrů obchodů, které ČNB provádí, centrální banka rovněž určuje druhy obchodů a protistrany ČNB v nich.
3. Podstatně se mění část týkající se obchodů ČNB. Zaniká oddíl o obchodech s bankami (§ 27 až 29a), který je přesunut do stávajícího textu o jiných obchodech ČNB, přičemž tento oddíl má nový název „Obchody na volném trhu a úvěrové operace“. Cílem této změny je umožnit ČNB provádění širšího okruhu obchodů se všemi účastníky finančního trhu, a to obdobně jako je umožněno ECB, resp. ostatním centrálním bankám v Evropském systému centrálních bank.

Účinnost zákona se vzhledem k situaci vyvolané pandemií nemoci COVID-19 a urgentnosti této situace navrhuje dnem vyhlášení.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Navrhovaná úprava je nezbytná z důvodu potřeby reagovat na situaci vyvolanou pandemií nemoci COVID-19, jejíž důsledky se zcela jistě dotknou i finančních trhů, vč. trhů se státními dluhopisy České republiky. Nelze vyloučit situaci, kdy bude působení ČNB na těchto trzích klíčové. Současně také nelze v tuto chvíli predikovat vývoj cenové hladiny a potřebu ČNB jakožto měnové autority adekvátně reagovat v rámci plnění svého hlavního cíle, kterým je péče o cenovou stabilitu.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky a garantuje dodržování základních lidských práv a svobod.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná s právem EU a ustanovení navrhované právní úpravy nezakládají rozpor s právem EU a s ustálenou judikaturou Soudního dvora EU.

Navrhovaná právní úprava respektuje závazky, které pro Českou republiku v dané oblasti z členství v EU vyplývají.

Navrhovaná oblast právní úpravy podléhá v souladu s čl. 127 odst. 4 Smlouvy o fungování EU a Rozhodnutím Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s ECB konzultační povinnosti. ECB se k problematice, která je obsahem tohoto návrhu, již vyjádřila ve svém stanovisku¹ k obdobnému návrhu zákona, jehož legislativní proces však nebyl završen jeho přijetím. ECB tento předchozí návrh uvítala a konstatovala, že je navržen tak, aby uvedl zákon o ČNB do souladu s právním rámcem Evropského systému centrálních bank, zejména v oblasti nástrojů měnové politiky a dalších činností národních centrálních bank. ECB neidentifikovala žádný rozpor s evropským právem. Vzhledem k tomu, že obsah současného a předcházejícího návrhu je téměř identický, lze konstatovat, že konzultační povinnost již byla splněna, a tudíž není třeba znovu žádat ECB o vydání nového stanoviska.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava neobsahuje úpravu problematiky upravené mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, tudíž je plně v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy

S ohledem na skutečnost, že navrhovaná právní úprava obsahuje zejména změny týkající se statutu centrální banky, resp. se dotýká výhradně působnosti ČNB, a je z hlediska hospodářských a finančních dopadů neutrální, nepředpokládá se dopad těchto změn na státní rozpočet, ani na ostatní veřejné rozpočty.

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné dopady na životní prostředí.

¹ Viz CON/2016/60 – dostupné na: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/cs__con_2016_60_sign.pdf

Navrhovaná právní úprava nemá žádný dopad ani ve vztahu k zákazu diskriminace ani ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů.

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

Navrhovaná právní úprava byla posuzovaná v souladu se schválenou vládní metodikou na hodnocení korupčních rizik (CIA – Corrupt Impact Assessment). V rámci postupu CIA (vč. jejich skrytých forem) zpracovatelé návrhu dospěli k závěru, že právní úprava žádným způsobem neusnadňuje korupční jednání a ani nezesnadňuje jeho odhalování.

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na bezpečnost ani obranu státu.

Důvodová zpráva - zvláštní část

K čl. I (Změna zákona o České národní bance)

K bodu 1 - § 2 odst. 2 písm. a)

V zájmu zpřesnění definice úkolů ČNB se doplňuje, že centrální banka má pravomoc nejen v nastavování měnové politiky, ale i v její implementaci. Realizace měnové politiky probíhá zejména prostřednictvím nástrojů měnové regulace podle části páté zákona o ČNB a prostřednictvím obchodů centrální banky podle části šesté zákona o ČNB. Legislativní doplnění je tak vhodné i vzhledem k dalším navrhovaným úpravám zákona souvisejícím s prováděním obchodů ČNB, což odpovídá stávající dlouholeté praxi ČNB a je rovněž v souladu s mandátem centrální banky členského státu EU stanoveným v čl. 127 Smlouvy o fungování EU a v čl. 3.1. Statutu ESCB a ECB, který formuluje úkoly Evropského systému centrálních bank.

K bodu 2 - § 23

V souvislosti s rozšířením možných obchodů ČNB a jejích protistran (viz body 3 až 5) se doplňuje, že ČNB určuje vedle dnes uvedených parametrů svých obchodů rovněž druhy těchto obchodů a protistrany ČNB v nich.

Zákon stanoví ČNB určité cíle, úkoly a tomu odpovídající oprávnění. K naplnění zákonem stanovených cílů mimo jiné ČNB uzavírá obchody na finančním trhu. Druhy těchto obchodů/operací a vymezení protistran těchto obchodů jsou již za stávajícího právního stavu uvedeny zejména v Úředním sdělení ČNB o způsobu provádění operací České národní banky na domácím peněžním trhu. Tímto způsobem tedy ČNB (v souladu s § 49a odst. 3 zákona o ČNB) oznamuje, jaké obchody/operace na domácím trhu uzavírá, s kým je uzavírá a za jakých podmínek. Na úřední sdělení pak navazuje Rámcová smlouva o obchodování na finančním trhu, na základě které uzavírají smluvní strany finanční transakce. Uvedené dokumenty jsou uveřejněny na webu ČNB. Doplnění zákonného ustanovení tak pouze lépe vystihuje a zohledňuje zavedenou praxi, tj. že ČNB provádí jen takové druhy obchodů, které jsou aktuálně potřebné z hlediska plnění jejích zákonných úkolů, přičemž sama rozhoduje o tom, které obchody to jsou.

K bodům 3 až 5 - § 27 až 29a a § 32

Zrušuje se ustanovení části šesté zákona o ČNB, která tvoří oddíl týkající se obchodů s bankami. Obsah zrušovaných ustanovení se v rozšířeném obsahu přesunuje do § 32. Stávající znění zákona o ČNB se jeví jako příliš restriktivní, když například omezuje splatnost operací ČNB s bankami na tři měsíce a předpokládá, že centrální banka usměrňuje fungování pouze na peněžním trhu, tedy na trhu s instrumenty se splatností do jednoho roku. Navrhovaná změna má za cíl tento stav odstranit. K bezproblémovému provádění měnové politiky je žádoucí, aby ČNB bylo umožněno obchodovat s širším spektrem aktiv než doposud, a současně s širším okruhem subjektů na finančním trhu, nikoli pouze s bankami, pobočkami zahraničních bank a spořitelními a úvěrními družstvy. Okruh aktiv, který doposud tvořily pouze vybrané směnky, státní dluhopisy, cenné papíry se státní zárukou a cenné papíry na peněžním trhu, tj. se splatností do jednoho roku, zlato a devizové hodnoty, se rozšiřuje na všechny investiční nástroje, drahé kovy, pohledávky a další aktiva. Okruh subjektů se rozšiřuje na všechny subjekty působící na finančním trhu, tj. např. o pojišťovny, obchodníky s cennými papíry, investiční fondy a další subjekty podnikající na kapitálovém trhu.

Ustanovení § 32 má nový název „Obchody na volném trhu a úvěrové operace“ a je zásadně přeformulováno a rozšířeno tak, že nahrazuje a významně mění stávající § 27 až 29a, tj. oddíl části šesté zákona nazvaný Obchody s bankami. Změna směřuje k možnosti širšího použití nástrojů měnové politiky. Obchody ČNB a úvěrové operace představují významný instrument měnové politiky, která je základním pilířem k dosažení hlavního cíle centrální banky, jímž je péče o cenovou stabilitu. Okruh možných operací centrální banky se definuje obdobně jako ve Statutu ESCB a ECB (viz např. čl. 17, 18 a 20) tak, aby ČNB byla vždy schopna pružně reagovat na nepředvídatelné události vyžadující změny v nastavení měnové politiky. Vedle širšího okruhu subjektů se rozšiřuje také okruh aktiv a druhů obchodních transakcí, které ČNB může provádět. Současně se v oprávnění ČNB k provádění obchodů na finančním trhu výslovně stanoví omezení účelu těchto obchodů, které mohou být prováděny pouze za účelem plnění zákonných úkolů centrální banky. Ačkoli je zřejmé, že tato limitace není z věcného hlediska nová, neboť již dle stávajícího stavu ji lze dovodit na základě obecného právního rámce a teoretického výkladu, považuje se za vhodné ji uvést, a to i v souvislosti s navrženou úpravou § 23 (viz též odůvodnění k bodu 2). Dále se navrhuje v zájmu transparentnosti zákona uvést výčet typických a nejčastěji prováděných tradičních druhů bankovních obchodů. Ačkoli formulace pokrývá široké spektrum možných obchodů na finančním trhu, nelze zejména do budoucna vyloučit ani jiné formy transakcí a jejich účastníky. Tudíž je nutno tento výčet koncipovat jako demonstrativní a nikoliv taxativní.

Dostatečné zajištění při provádění úvěrových operací ČNB spočívá v tom, že poskytnutý kolaterál musí zajišťovat pohledávku ČNB, vzniklou z titulu poskytnutí úvěru, v plné výši (tj. včetně příslušenství) po celou dobu úvěrové operace. Poskytnutý kolaterál rovněž musí splňovat kvalitativní požadavky stanovené ČNB (zpravidla se jedná o státní dluhopisy, poukázky ČNB, dluhopisy se zárukou státu a jiné bezpečné cenné papíry s minimální mírou rizika nesplacení jeho emitentem), což s vysokou pravděpodobností zajistí, že v případě, že dotčený subjekt nebude schopen dostát své povinnosti úvěr, včetně úroku, řádně splatit, bude ČNB schopna svou pohledávku uspokojit z poskytnutého zajištění.

Obsah odstavce 3 je převzat ze stávajícího textu zákona (viz § 29 odst. 2 a § 29a) a stanoví možnost uzavřít zvláštní druh nestandardní úvěrové operace, resp. možnost vykonávat tradiční funkci centrální banky, kterou je role „věřitele poslední instance“. Tuto funkci může vykonávat centrální banka pouze vůči omezenému okruhu subjektů působících na finančním trhu, a sice jen vůči bance, pobočce zahraniční banky nebo spořitelnímu a úvěrnímu družstvu. Základním předpokladem je, že se jedná o výjimečnou situaci, poskytnutí úvěru či uzavření repo obchodu je časově omezeno na dobu nejvýše tří měsíců a je odpovídajícím způsobem zajištěno. Jediný možný důvod pro uzavření transakce podle tohoto odstavce je zájem na zachování likvidity dotčeného subjektu. Rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí likvidity ČNB dotčenému subjektu bude založeno na posouzení možných dopadů případného selhání dotčeného subjektu na finanční trh. V případě vysoké pravděpodobnosti negativních dopadů na stabilitu finančního trhu (výjimečnost situace) může být krátkodobý úvěr dotčenému subjektu poskytnut. Pravidla EU a ECB dále podmiňují uzavření takové transakce pouze se subjektem, který je solventní. Konkrétně se jedná o čl. 123 Smlouvy o fungování EU a čl. 21 Statutu ESCB a ECB, kterými je zakotven zákaz měnového financování. Taktéž ECB ve svých pravidelných konvergenčních zprávách (viz zpráva z roku 2016, str. 33) a stanoviscích k návrhům národních právních předpisů (viz např. CON/2012/4 bod 5. a CON/2013/66 bod 4.2) a Komise (viz např. Sdělení Komise OJ C 270, 25. 10. 2008, str. 8, bod 51) potvrzují v těchto dokumentech solventnost instituce jakožto zásadní podmínku pro poskytnutí nouzové likvidity ze strany centrální banky. Případné financování záchrany nesolventní banky, tj. banky v úpadku, anebo banky, které úpadek hrozí z důvodu, že její pasiva převyšují aktiva

či kvůli dlouhodobé platební neschopnosti, je úlohou státu, a proto nelze v takovém případě použít prostředky centrální banky. Další nezbytnou podmínkou pro poskytnutí krátkodobého úvěru v zájmu zachování likvidity je jeho odpovídající zajištění. Tento požadavek musí splňovat forma i rozsah zajištění, tzn., že záruka musí mít garantovanou vynutitelnost a její výše musí pokrýt jistinu i úrok z úvěru. Záměrně je kvalitativní požadavek na zajištění v případě poskytnutí nouzové likvidity vyjádřen slovem „odpovídající“, nikoliv slovem „dostatečné“ jako u standardních úvěrových operací (viz § 32 odst. 2), neboť záměrem bylo dát najevo, že kvalita zajištění se v obou případech může lišit, resp. u standardních úvěrových operací jsou požadavky na kvalitu zajištění vyšší než v případě poskytnutí nouzové likvidity. V případě repo obchodů není třeba zajištění v textu zákona explicitně zmiňovat, neboť skutečnost, že poskytnutá likvidita je fakticky zajištěna cennými papíry, které jsou předmětem repo obchodu, plyne z podstaty tohoto obchodu.

K bodu 6 – nadpis části sedmé

Vzhledem k tomu, že část sedmá neupravuje pouze pravomoci ČNB v devizovém hospodářství, došlo v nadpisu této části k rozšíření také na činnosti.

K bodu 7 - § 35

Doplňuje se nové písmeno d), jehož obsah je převzat ze stávajícího § 36, který se kompletně zrušuje.

K bodu 8 - § 36

Ustanovení se zrušuje. Obsah jeho písmene a) je přesunut do nového ustanovení § 32 tak, aby se nevztahoval jen k oblasti devizového hospodářství. Obsah písmene b) je přesunut do § 35 písm. d).

K čl. II (Účinnost)

Je navrhováno datum účinnosti dnem vyhlášení zákona.

V Praze dne 24. března 2020

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.

Místopředsedkyně vlády a ministryně financí:

JUDr. Alena Schillerová, Ph.D. v. r.

Viceguvernér České národní banky:

Ing. Tomáš Nidetzký v. r.