

## Podstatné změny v novele zákona o finančních konglomerátech

ING. MGR. MICHAL NÁDENÍČEK  
POJIŠTOVNICTVÍ A PENZIJNÍ PRODUKTY  
MINISTERSTVO FINANČÍ ČR

V současném krizovém období snad nenajdeme dne, ve kterém by se na některém z četných národních, evropských či celosvětových fór neřešila otázka velkých nadnárodních bankovních, pojišťovacích či jiných finančních skupin, popřípadě tzv. SIFs, čili systémově důležitých finančních institucí (systemically important financial institutions). Z povahy způsobu podnikání se dosud finanční krize, až na některé výjimky, dotkla bankovních domů a jejich skupin spíše než pojišťoven. V tomto kontextu produkuje evropská legislativa finančních trhů v posledních letech „stohy“ právních předpisů, které mají za úkol zabránit opakování událostí nedávno minulých (a samozřejmě i těch ještě stále trvajících)<sup>1</sup>. Pro ty opravdu komplexní skupiny, které zahrnují, zjednodušeně řečeno, subjekty jak z pojišťovacího, tak i z bankovního sektoru je určena, již dle svého názvu „doplňková“, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu. Směrnice stanoví komplexním finančním skupinám, tzv. finančním konglomerátům, některé další povinnosti jako nástavbu k jejich povinnostem plynoucím ze skupinového dohledu podle jednotlivých sektorových předpisů.

### Novely v evropském a lokálním měřítku

Dne 9. prosince 2011 vstoupila v platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/89/EU ze dne 16. listopadu 2011, kterou se mění směrnice 98/78/ES, 2002/87/ES, 2006/48/ES a 2009/138/ES, pokud jde o doplňkový dozor nad finančními subjekty ve finančním konglomerátu. Jedná se tedy především o novelu směrnice o finančních

konglomerátech a dále směrnice o doplňkovém dozoru nad pojišťovnami v pojišťovací skupině (IGD), směrnice o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (CRD) a konečně směrnice o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), u níž doposud členskými státy neuběhla lhůta k transpozici.

Mezi hlavní změny, které směrnice 2011/89/EU přináší, patří především rozšíření okruhu regulovaných osob v doplňkovém dohledu a nové možnosti diskrece dohledových orgánů nad finančním trhem při procesu identifikace skupiny jako finančního konglomerátu pro dohledové orgány, jimž poskytuje některé další pravomoci a nástroje pro doplňkový dohled.

Ministerstvo financí vypracovalo a vláda schválila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých

**Novela zákona o finančních konglomerátech přináší rozšíření zákonné informační povinnosti pro regulované subjekty i pro orgány dohledu.**

dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech, dále také jen jako „ZoFK“), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh zákona“), jehož cílem je implementovat směrnici 2011/89/EU, a dosáhnout tak do stanoveného data (červen 2013) slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie. Následující text vychází právě z tohoto návrhu zákona, je tedy možné, že v průběhu legislativního procesu dozná drobných změn.

**Článek prezentuje některé legislativní novinky, které lze v příštím roce na poli regulace finančních konglomerátů očekávat.**

### Obhospodařovatelé fondů

Mezi hlavní novinky v zákoně o finančních konglomerátech patří bezesporu vymezení tzv. obhospodařovatelů standardních fondů a investičních fondů velkého rozsahu a jejich zařazení mezi regulované subjekty v doplňkovém dohledu a do výpočtu váhy významnosti jednotlivých sektorů v rámci finančního konglomerátu. Další regulované osoby jsou podle § 2 ZoFK banky, spořitelní a úvěrní družstva, pojišťovny, zajišťovny a obchodníci s cennými papíry.

#### Obhospodařovatel standardního fondu

Obhospodařovatelem standardního fondu se rozumí obhospodařovatel standardního fondu nebo srovnatelného zahraničního investičního fondu podle zákona o investičních společnostech a investičních fondech (dále také jako „ZISIF“), jehož návrh je v současnosti na pořadu jednání Parlamentu ČR. Dochází tak k provázání ZoFK s dalším, novým, předpisem

z oblasti regulace finančních trhů. ZISIF bude po datu nabytí účinnosti, zjednodušeně řečeno, souhrnně regulovat investiční společnosti, fondy kolektivního investování a fondy kvalifikovaných investorů.

#### Obhospodařovatel investičních fondů velkého rozsahu

Obhospodařovatelem investičních fondů velkého rozsahu se potom rozumí obhospodařovatel speciálního fondu, zahraničního investičního fondu srovnatelného se speciálním

<sup>1</sup> Pokud jde o pojišťovnictví, legislativním tématem číslo jedna již nějakou dobu je, a zdá se, že ještě pár let bude, směrnice Solventnost II a její novely a prováděcí předpisy (především Omnibus II a prováděcí nařízení ke směrnici).

fondem, fondu kvalifikovaných investorů nebo srovnatelného zahraničního investičního fondu, který je oprávněn přesáhnout rozhodný limit podle ZISIF. Rozhodným limitem se rozumí součet hodnoty majetků všech speciálních fondů, zahraničních investičních fondů srovnatelných se speciálním fondem, fondů kvalifikovaných investorů a zahraničních investičních fondů srovnatelných s fondem kvalifikovaných investorů obhospodařovaných jedním obhospodařovatelem. Pro účely tohoto výpočtu se do rozhodného limitu započítají i rozhodné limity jiných obhospodařovatelů, kteří jsou spolu s daným obhospodařovatelem členy téhož koncernu. Přesazení rozhodného limitu nastává, překročili-li rozhodný limit částku odpovídající 100 000 000 eur, a za určitých zákonem vymezených okolností případně 500 000 000 eur.

Obhospodařovatelé fondů se budou přičítat k tomu sektoru, jehož jsou v rámci skupiny faktickou součástí. Pokud nenáleží výhradně k jednomu sektoru nebo nejsou součástí žádného, přičtou se k nejméně významnému sektoru ve skupině. Toto opatření může mít prakticky za následek zvýšení významnosti dosud v podstatě nevýznamného sektoru a v případě, že by tato změna byla opravdu markantní (tj. např. pokud by byl relativně významný obhospodařovatel fondů přiřazen do dosud nepatrného sektoru v rámci skupiny), mohla by mít za následek identifikaci skupiny jako finančního konglomerátu, nebo alespoň nově naplnění jednoho ze znaků finančního konglomerátu. Vzhledem k situaci na českém finančním trhu se ovšem tato varianta nedá příliš předpokládat.

## Rozšíření diskrece dohledových orgánů

Další, poměrně významnou novinkou, kterou novela ZoFK přinese, je rozšíření pravomoci dohledových orgánů ve fázi identifikace skupiny jako finančního konglomerátu.

Podle současné právní úpravy platí, že pokud jednotlivé sektory ve skupině (tj. sektor pojišťovnictví a sektor bankovních a investičních služeb) nesplňují podmínku významnosti podle kritéria jejich vah, ale skupina přitom splňuje druhou, „kvantitativní“, podmínku významnosti, tedy že součet bilančních sum osob ve skupině, které jsou součástí nejméně významného sektoru, přesahuje hodnotu 6 mld. eur, mohou se příslušné orgány dohledu vzájemně dohodnout, že nebudou takovou skupinu považovat za finanční konglomerát, případně se mohou dohodnout na tom, že skupina nebude podléhat některým dílčím povinnostem plynoucím z doplňkového dohledu<sup>2</sup>. Novela ZoFK přichází s rozšířením této diskreční pravomoci dohledových orgánů i na případ, kdy skupina sice splňuje „kvalitativní“ kritérium 10% váhy významnosti sledovaných sektorů, ale nesplňuje právě onu „kvantitativní“ hranici 6 mld. eur součtu bilančních sum všech osob v nejméně významném sektoru. Napříště se tedy mohou příslušné orgány dohledu dohodnout, že i v případě, kdy sledované sektory ve skupině sice budou relativně významné, ale přesto natolik „malé“, že ten nejmenší z nich nedosáhne na bilanční hranici 6 mld. eur, nebudou skupinu považovat za finanční konglomerát nebo nebudou na skupinu uplatňovat všechny nástroje doplňkového dohledu. To vše za předpokladu, že uplatňování takových povinností na skupinu není potřebné, vhodné nebo by bylo zavádějící. Opatření má za cíl identifikovat a případně nepovažovat za pohledu doplňkového dohledu za významné takové skupiny, které sice splňují základní kritérium významných činností v sektorech pojišťovnictví a bankovníctví, ale jejich velikost měřená objemem bilančních sum není zásadního významu. Z pohledu dohledových orgánů by nebylo účelné takové skupiny zatěžovat plněním dodatečných povinností.

## Vyloučení nevýznamných osob v procesu identifikace

Druhou významnou změnou, kterou novela ZoFK poskytuje dohledovým orgánům k dispozici nový nástroj při procesu posuzování



Ilustrační foto: Dreamstime.com

## Rozšíření výčtu regulovaných osob

Předešlé kroky vedou k rozšíření výčtu regulovaných osob o další dva subjekty, na které se vztahuje doplňkový dohled – zejména pak povinnosti spojené s plněním doplňkového požadavku kapitálové přiměřenosti na úrovni finančního konglomerátu, pravidla pro operace v rámci skupiny, doplňková pravidla pro vnitřní řídicí a kontrolní systém na úrovni skupiny a další. Obhospodařovatelé fondů budou hrát ode dne účinnosti relevantního zákonného ustanovení také úlohu při procesu identifikace skupiny jako finančního konglomerátu tím, že budou vstupovat do výpočtu vah významnosti jednotlivých sektorů.

### Finanční konglomerát

Zjednodušeně řečeno, jedním z kritérií, na jejichž základě je skupina identifikována jako finanční konglomerát, je skutečnost, že souhrn činností sektoru pojišťovnictví ve skupině a souhrn činností sektoru bankovního a sektoru investičních služeb ve skupině je významný, přičemž za významnou se považuje taková činnost, kdy váha významnosti v daném sektoru přesahuje hodnotu 0,1. Jinými slovy, pokud se daný sektor podílí na činnosti skupiny alespoň z 10 procent, považuje se za významný. Blíže viz ustanovení § 5 ZoFK. Druhou možností, kdy se souhrn činností finančního sektoru ve skupině považuje za významný, je případ, kdy součet bilančních sum osob ve skupině, které jsou součástí nejméně významného sektoru, přesahuje 6 mld. eur.

<sup>2</sup> V tomto kontextu jsou relevantními povinnostmi dodržování požadavků na systém řízení rizik a koncentrace rizik na úrovni finančního konglomerátu, sledování operací v rámci skupiny, požadavků na vnitřní řídicí a kontrolní systém nebo personálních předpokladů osob ve vedení smíšené finanční holdingové osoby.

skupiny jako finančního konglomerátu, je rozšíření § 8 ZoFK o další možnost uvážení dohledových orgánů při výkonu dohledové praxe. Při určování, zda činnost skupiny probíhá převážně ve finančním sektoru a zda souhrn činností sektoru pojišťovnictví ve skupině a souhrn činností bankovního sektoru a sektoru inves-

Společný výbor evropských orgánů dohledu<sup>3</sup>. Tomuto výboru budou nadále koordinátor a další orgány dohledu poskytovat informace o řídicí a organizační struktuře skupiny, majetkoprávních vztazích mezi osobami ve skupině (včetně všech regulovaných a neregulovaných osob a významných poboček) a držitelích kva-

Na tuto změnu navazuje opatření pro zamezení vícenásobného dohledu nad smíšenou finanční holdingovou osobou v těch případech, kdy se střetávají obsahově shodné právní normy z oblasti doplňkového dohledu a skupinového dohledu v bankovníctví, pojišťovnictví a na kapitálovém trhu. Do ZoPOJ se tak nově vkládá § 88a, který řeší možný střet zákona o pojišťovnictví, zákona o bankách, zákona o podnikání na kapitálovém trhu a zákona o finančních konglomerátech, co se skupinového dohledu na nejvyšší úrovni týče, pokud je mateřským podnikem skupiny smíšená finanční holdingová osoba. Cílem je zabránění vícenásobného dohledu, pokud se na smíšenou finanční holdingovou osobu vztahuje zároveň více obsahově srovnatelných ustanovení výše uvedených právních předpisů, a tím odstranění potenciálně nadbytečné administrativní zátěže povinných subjektů, např. při reportingu nebo posuzování osob ve vedení.

## Dle dosavadních informací se do budoucna plánují změny v definici finančního konglomerátu.

tičních služeb ve skupině jsou významné, příslušné orgány dohledu nadále nemusí přihlížet k jedné nebo více přidruženým osobám zahrnutým do menšího sektoru ve skupině, pokud je toto zahrnutí rozhodující pro určení skupiny jako finančního konglomerátu a tato přidružená osoba nebo tyto přidružené osoby společně nejsou významné pro účely doplňkového dohledu. Toto opatření má za cíl odstranit nežádoucí situace, kdy bylo pro identifikaci skupiny jako finančního konglomerátu rozhodující zahrnutí jedné nebo více nevýznamných přidružených osob. Do budoucna se tedy umožňuje k těmto přidruženým osobám nepřihlížet. Obě výše uvedená opatření mají společný cíl: umožnit dohledovým orgánům neaplikovat vybrané nástroje doplňkového dohledu, případně vůbec neuplatňovat doplňkový dohled, na ty skupiny, které sice formálně splňují všechna potřebná kritéria definující finanční konglomerát, ovšem jejich velikost nebo struktura dle názoru dohledových orgánů nejsou z hlediska doplňkového dohledu zásadní. Doplňkový dohled by se tak po zavedení těchto nástrojů do dohledové praxe měl plnohodnotně uplatňovat pouze na ty skupiny, které jak svou kvalitou (nezanedbatelný podíl sektoru pojišťovnictví i sektoru bankovníctví na činnosti skupiny), tak i svou kvantitou (hranice 6 mld. eur bilanční sumy všech osob v nejmenším sektoru skupiny) budou splňovat představu o významné finanční skupině napříč sektory finančního trhu.

## Další dílčí změny v ZoFK

Mimo již uvedených významnějších změn přichází novela ZoFK s rozšířením zákonné informační povinnosti, a to jak pro regulované subjekty, tak i pro orgány dohledu. Do budoucna se tedy v průběhu procesu identifikace a určení finančního konglomerátu zavádí orgánům dohledu povinnost informovat také

lífikovaných účastí na osobě v čele finančního konglomerátu. Tyto údaje tak budou regulované osoby povinny dohledovým orgánům poskytnout a současně je vhodným způsobem uveřejnit (pravděpodobně na internetových stránkách). Vzhledem k současné dohledové praxi v České republice by se nemělo jednat o zásadní změnu, avšak lze očekávat zvýšené nároky na kvalitu poskytovaných dat ze strany České národní banky, jakožto orgánu dohledu nad finančním trhem.

Dále se navrhuje některé další drobné úpravy, z nichž většina by se dohledové praxi neměla výrazněji dotknout. Mimo legislativně-technických úprav se jedná především o změnu některých ustanovení zákona tak, aby přesněji odpovídala znění a smyslu směrnice, jako např. úprava definice skupiny, přidružené osoby, úzkého propojení nebo finančního konglomerátu.

## Změny v zákoně o pojišťovnictví

V rámci transpozice směrnice 2011/89/EU se navrhuje drobná, leč důležitá, změna zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (ZoPOJ), jejímž cílem je zahrnutí osob ovládaných smíšenou finanční holdingovou osobou<sup>4</sup> do dohledu ve skupině. Do ustanovení týkajících se dohledu ve skupině se tak doplňuje smíšená finanční holdingová osoba jako další z „holdingových“ ovládajících osob (vedle pojišťovací holdingové osoby a pojišťovací holdingové osoby se smíšenou činností). Tímto opatřením by nadále mělo být zamezeno případům z dohledové praxe, kdy se na regulovanou osobu z pojišťovací skupiny nevztahovala ustanovení o dohledu ve skupině z toho důvodu, že její ovládající osobou je právě smíšená finanční holdingová osoba.

## Co chystá Evropa do budoucna?

Jak již bylo řečeno v úvodu, návrh zákona, kterým se zabývá tento text, představuje transpozici směrnice 89/2011/EU, která bývá někdy označována jako tzv. „quick-fix“ směrnice. Jejím cílem je tedy „rychle“ vyřešit nejzávažnější problémy či nejasnosti při výkladu právní úpravy, se kterými se dohledové orgány v Evropě na poli doplňkového dohledu v současnosti potýkají. Do konce prosince by měla Evropská komise zveřejnit zprávu, ve které zhodnotí dosavadní praxi při uplatňování směrnice o doplňkovém dohledu a v souladu se zjištěnými skutečnostmi přijme v následujícím období odpovídající legislativní opatření. Do budoucna tak lze očekávat tzv. fundamentální revizi směrnice, jež by měla představovat její celkovou rekodifikaci. Dle dosavadních informací se plánují změny v definici finančního konglomerátu a v přístupu k jeho identifikaci (s důrazem na skupiny ovládané nefinančními subjekty), uplatňování směrnice na neregulované podniky, zejména zvláštní účelové jednotky, podrobnější regulaci neregulovaných mateřských osob ve vedení finančního konglomerátu, možné zavedení povinných zátěžových testů a další. Vzhledem k překotnému legislativnímu vývoji v oblasti finančních trhů v EU je však pravděpodobné, že si na oficiální představení konkrétního legislativního návrhu Komise ještě nějakou dobu počkáme. ☒

<sup>3</sup> Evropský orgán pro bankovníctví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA).

<sup>4</sup> Smíšenou finanční holdingovou osobou je ovládající osoba, která není regulovanou osobou a jež společně s jí ovládanými osobami, z nichž je alespoň jedna regulovanou osobou se sídlem na území členského státu, a jinými osobami tvoří finanční konglomerát.