MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Obor právo a právní věda

Katedra správní vědy a správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Správní řízení v působnosti České národní banky

Martin Šilar

2014/2015

" Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Správní řízení v působnosti České národní banky* zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury."

_____

Martin Šilar

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat panu JUDr. Stanislavu Kadečkovi, Ph.D., za odborné vedení, pomoc, cenné rady a vstřícnost při tvorbě této práce. Dále pak panu JUDr. Luboši Jemelkovi, Ph.D., tajemníkovi rozkladové komise České národní banky, JUDr. Lumíru Schejbalovi, advokátovi z AK Schejbal a Mgr. Marku Harokovi, právnímu specialistovi Air Bank a.s., za cenné konzultace problematiky a neocenitelné rady z praxe. V neposlední řadě bych rád poděkoval své přítelkyni, bez jejíž podpory bych nikdy do závěrečné fáze studia nedospěl.

Anotace

Práce se zaměřuje na správní řízení vedená Českou národní bankou s vybranými subjekty finančního trhu v České republice. Obecně nejprve vymezuje postavení České národní banky a související výkon dohledu nad finančním trhem. Jádro práce tvoří popis vybraných správních řízení s bankou a obchodníkem s cennými papíry. Práce vychází z obecné úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu a zároveň se zaměřuje na odchylky, které stanoví zvláštní zákony. Hlavním cílem práce je shrnout obecná východiska předmětného správního řízení, komplexně popsat řízení s vybranými subjekty finančního trhu, analyzovat dopady obecné a zvláštní právní úpravy na správní řízení a v neposlední řadě rovněž upozornit na případné nedostatky stávající obecné i zvláštní právní úpravy. Přínosem práce by mělo být i samotné ucelené zpracování problematiky správního řízení v působnosti České národní banky.

Abstract

This thesis focuses on administrative proceedings in the scope of Czech National Bank regarding some subjects of financial market in the Czech Republic. At the begining is described role of the Czech National Bank and related supervision of the Czech financial market. Core of this thesis is description of chosen administrative proceedings against bank and investment firm. Thesis si based on general legislation of Administrative Procedure Code and also focuses on differences in special laws. The aim of this thesis is to sum up general theoretical grounds, describe proceedings with chosen subjects, analyse impal of general and special laws. This thesis aims to bring comprehensive survey of administrative proceedings in the scope of Czech National Bank.

Seznam klíčových slov

Česká národní banka, dohled nad finančním trhem, finanční trh, kapitálový trh, správní řízení, správní řád, zákon o bankách, zákon o podnikání na kapitálovém trhu, bankovní licence, správní trestání, správní delikty právnických osob.

List of keywords

Czech National Bank, Supervision of Financial Market, Financial Market, Capital Market, administrative proceedings, Administrative Procedure Code, Act on Banks, Capital Market Undertakings Act, banking licence, administrative penalties, administrative offence of legal person.

Obsah

Úvod 6
1 Česká národní banka 9
1.1 Pravomoc, působnost a organizační struktura České národní banky 9
1.2 Dohled České národní banky nad finančním trhem 12
2 Základní aspekty správního řízení v působnosti České národní banky 16
2.1 Prameny právní úpravy 16
2.2 Evropský kontext správního řízení 20
2.3 Působnost správního řádu 21
2.4 Vymezení správního řízení 22
2.5 Základní zásady činnosti správních orgánů 23
2.6 Základní zásady správního řízení 27
2.7 Základní zásady správního trestání 29
2.8 Správní řízení vedená Českou národní bankou 30
2.9 Postupy mimo rámec správního řízení 31
3 Řízení o udělení bankovní licence 33
3.1 Banka, bankovní licence, bankovní činnost a bankovní dohled 33
3.2 Náležitosti žádosti o udělení bankovní licence 34
3.3 Řízení o udělení bankovní licence 36
3.4 Řízení o rozkladu 45
4 Řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry 48
4.1 Obchodník s cennými papíry 48
4.2 Správní trestání a jeho právní úprava 49
4.3 Vymezení správních deliktů a správních deliktů právnických osob 50
4.4 Sankce a nápravná opatření 52
4.5 Řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry 54
4.6 Exkurz do rozhodovací činnosti České národní banky 62
Závěr 66
Použité zdroje 69

Úvod

Správní proces představuje určitou formu ingerence státu, se kterou se můžeme setkat takřka ve všech oblastech společenského života. Jednou z nich je i finanční trh, jenž je velmi dobře charakterizován samotnými subjekty na něm působícími – banky, pojišťovny, obchodníci s cennými papíry, směnárny nebo investiční společnosti. Primárním zájmem státu je plynulý rozvoj celého finančního trhu i jeho zdravé fungování v souladu se zákony. Právě tento předpoklad je do velké míry ovlivněn kvalitou právní úpravy fungování finančního trhu a efektivitou následné kontroly stanovených pravidel a povinností, která je svěřena do rukou České národní banky. Finanční trh v České republice prodělal za uplynulých 25 let dramatický vývoj a i dnes platí, že se jedná o odvětví velmi progresivní. Reálné fungování finančního trhu ovlivňuje celou ekonomiku státu a rovněž se dotýká řadových občanů, neboť ti ve větší či menší míře participují na jeho fungování jako zákazníci nebo klienti, když využívají služeb nabízených jednotlivými subjekty. Finanční trh představuje vysoce konkurenční podnikatelské prostředí, na němž jeho subjekty působí s jediným cílem – zajištění finančního zisku. Správní řízení představuje nástroj státu, prostřednictvím kterého ovlivňuje, komu bude umožněno na finančním trhu působit a za jakých podmínek. Stejně tak díky němu dokáže postihnout a potrestat správní delikty, kterých se kontrolované subjekty dopouštějí.

Práce se zaměřuje na vybraná správní řízení vedená Českou národní bankou - řízení o udělení bankovní licence a řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry na kapitálovém trhu. Primární zájem představuje správní proces, nikoliv hmotněprávní část správněprávní úpravy obsažená v sektorových předpisech finančního trhu[1], byť ani ta nemůže být zcela ignorována. Autor selektivně vybírá zmíněné dva subjekty, protože regulace finančního trhu dopadá na řadu subjektů a rozsah práce nedovolí postihnout všechna související správní řízení. Banka a obchodník s cennými jsou dva typické subjekty dostatečně reprezentující celý finanční trh.

1 Pojem sektorové právní předpisy zahrnuje zejména zákon o bankách a zákon o podnikání na kapitálovém trhu. Mezi další sektorové právní předpisy můžeme zařadit například zákon o směnárenské činnosti, zákon o pojišťovnictví nebo zákon o investičních společnostech a investičních fondech.

Jádro úpravy správního řízení nalezneme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řádu. Správní řízení v působnosti České národní banky ovšem spadají do kategorie zvláštních správních řízení, pro která zvláštní právní úprava stanovuje určité procesní odchylky. Jednotná a komplexní úprava správního řízení vedeného Českou národní bankou neexistuje. Jedním z cílů práce je tedy popis konkrétních řízení a nalezení odpovědi na otázku, na kolik jsou předmětná správní řízení odchylná oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu. Vedle toho je třeba podotknout, že klíčovým právním předpisem pro celou práci zůstává správní řád, i když představuje obecnou právní úpravu správního řízení. Sektorové právní předpisy finančního trhu totiž zpravidla stanovují jen dílčí odchylky a nevylučují subsidiární aplikaci správního řádu. To platí bez dalšího i pro správní trestání a správní delikty právnických osob, kdy neexistuje žádná jednotná úprava procesní stránky tohoto subsystému správního práva. Samotné zkoumané správní řízení v působnosti České národní banky není nikterak hojně zpracováno z pohledu odborných knih nebo článků, práce proto čerpá zejména z platné právní úpravy obecného správního procesu, zvláštních sektorových zákonů finančního trhu a komentářů k příslušným zákonům. Stejně tak je využita i literatura a relevantní judikatura vztahující se k problematice správního řízení obecně. Klíčovou inspirací a zdrojem praktických informací byly pro autora konzultace s odborníky z praxe.

Při tvorbě práce byly využity metody deskripce, analýzy, komparace a interpretace právních předpisů a související judikatury. Práce je svojí povahou kompilačního charakteru.

Hlavním cílem práce, která je rozdělena do čtyř kapitol, je ucelené vymezení a popis vybraných správních řízení s důrazem na komparaci odchylek s obecnou úpravou správního procesu, které stanovují zvláštní sektorové zákony finančního trhu. Východiskem práce je vymezení postavení České národní banky a výkonu dohledu nad finančním trhem. Následně bude pozornost věnována obecným aspektům správního řízení pramenícím z právní úpravy obsažené ve správním řádu. Pozornost bude zaměřena i na základní právní zásady, které významně ovlivňují činnost správních orgánů i konkrétní správní řízení. Opomenut nebude ani evropský kontext samotného správního řízení. Stěžejní část práce představuje popis vybraných řízení s bankou a obchodníkem s cennými papíry. Autor si je vědom určité selektivnosti své práce, když se zaměřuje pouze na dvě vybraná řízení a dva subjekty. Ambicí práce ovšem není

zachycení všech druhů a forem správního řízení, které spadají do působnosti České národní banky. Cílem autora je předložit ucelené shrnutí zkoumaného zvláštního správního řízení a upozornit na specifické odchylky i proto, že předkládané téma není příliš častým zájmem autorů kvalifikačních prací. V průběhu práce se autor rovněž pokusí teoretické vymezení správních řízení doplnit o poznatky z praxe, vlastní názorové hodnocení platné právní úpravy a případné návrhy na zlepšení právní úpravy do budoucna.

1 Česká národní banka

V rámci stručné úvodní kapitoly autor předestře základní charakteristiku České národní banky (dále jen „ČNB“). Několik základních informací o ČNB poslouží jako určitý odrazový můstek ke správnímu řízení, které ČNB se subjekty finančního trhu vede. Postupně tedy bude zmíněna pravomoc i působnost České národní banky včetně její organizační struktury. Na to následně naváže stručné vymezení působnosti v oblasti dohledu nad finančním trhem, jenž rovněž vykonává ČNB. Cílem první kapitoly by mělo být pochopení základních aspektů činnosti České národní banky v širším kontextu, a to zejména s důrazem na aktivitu v oblasti dohledu nad finančním trhem.

1.1 Pravomoc, působnost a organizační struktura České národní banky

1.1.1 Pravomoc a působnost České národní banky

Pravomoc a působnost jsou charakteristické znaky správního úřadu, které představují zákonem stanovené základní podmínky jeho existence. Pravomoc zahrnuje právní prostředky, kterými správní úřad disponuje pro výkon vlastní působnosti. Pravomoc se projevuje jako oprávnění vydávat nařízení (tj. normativní správní akty), správní akty (např.: rozhodnutí, individuální správní akty) nebo opatření obecné povahy, uzavírat veřejnoprávní smlouvy, provádět výkon správního rozhodnutí či provádět úkony správního dozoru. Uvedené složky pravomoci se jen výjimečně objevují kumulativně u jednoho správního úřadu. Vedle toho působnost (jinak označovaná i jako kompetence) správního úřadu chápeme jako zákonem vymezenou oblast, kde se uplatňuje výše vymezená pravomoc. Působnost rozdělujeme na věcnou a územní, když věcná se vztahuje k okruhu úkolů, kterými se správní úřad zabývá, kdežto působnost územní reguluje plnění záležitostí správního úřadu z prostorového hlediska. Působnost správního úřadu tak může být celostátní nebo místní (regionální, oblastní) a je blíže stanovena konkrétním zákonem, neboť tento požadavek vyplývá přímo z Ústavy a dopadá i na otázku vymezení jeho pravomocí.[2,3]

Ústřední neboli centrální bankou České republiky je Česká národní banka zřízená na základě čl. 98 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústavy České

2 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 264-265.
3 čl. 79 odst. 1 Ústavy

republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Existenci ČNB sice zakotvuje Ústava, ale stěžejní úpravu jejího postavení a činnosti najdeme v zákoně České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZČNB“). Sama Ústava totiž v čl. 98 odst. 2 uvádí, že postavení ČNB, působnost a související náležitosti stanoví jiný zákon. Podle Ústavy je hlavním cílem ČNB péče o cenovou hladinu.[4] Mezi další úkoly, kterými je ČNB pověřena, patří určování měnové politiky, vydávání bankovek a mincí, řízení peněžního oběhu a platebního styku, zúčtování bank nebo výkon dohledu nad finančním trhem.[5] Právě výkon dohledu nad finančním trhem (dále jen „dohled“) je z pohledu autora práce stěžejním úkolem ČNB, který má přímou vazbu na správní právo a potažmo jeho procesní část. ČNB jako správní úřad působí na celém území České republiky, z prostorového pohledu se tedy jedná o působnost celostátní. Česká národní banka spolupracuje s Ministerstvem financí ČR na přípravě zákonných úprav pro oblast finančního trhu. Zároveň připravuje a předkládá ve spolupráci s Ministerstvem financí ČR návrhy zákonných úprav upravující její vlastní působnost, postavení, organizaci nebo činnost, přičemž sem nepatří zákonné úpravy týkající se dohledu nad finančním trhem.[6] ČNB je oprávněna na základě zákonného zmocnění vydávat obecně závazné předpisy, přičemž obvykle mají formu vyhlášky. Kromě toho je oprávněna vydávat tzv. opatření, která jsou závazná jen pro subjekty podléhající jejímu dohledu.[7] ČNB je rovněž nadána oprávněním vydávat správní rozhodnutí a opatření obecné povahy.

Výkon dohledu nad finančním trhem se zaměřuje na bankovní sektor, kapitálový trh, pojišťovnictví, směnárny, družstevní záložny a některé další subjekty finančního trhu. O problematice dohledu ČNB bude blíže pojednáno v samostatné podkapitole. Při pohledu na české sdělovací prostředky je zřejmé, že mezi nejdiskutovanější témata týkající se ČNB patřila za poslední dobu měnová intervence, když na přelomu let 2013 a 2014 došlo k cílenému oslabení české koruny vůči euro.[8] Výkon dohledu ČNB, který je klíčový pro obsah této práce, je laickou veřejností sledován podle názoru autora jen minimálně.

---

4 čl. 98 odst. 1 Ústavy
5 § 2 odst. 2 ZČNB
6 § 37 ZČNB
7 BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 37.
8 Důvody a přínosy oslabení koruny - nejčastější otázky a odpovědi. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015].

1.1.2 Postavení a organizační struktura

Česká národní banka je právnickou osobou veřejného práva, když do její činnosti je přípustné zasahovat pouze v souladu a na základě zákona.[9] ČNB není podle zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústředním orgánem státní správy, jsou jí ovšem svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu, jaký stanoví ZČNB a jiné související právní předpisy (např.: zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů).[10] Fungování ČNB je nezávislé na moci výkonné a zákonodárné, což potvrdil i Ústavní soud.[11] ČNB zároveň nemá žádný nadřízený správní orgán, což jen potvrzuje její nezávislost, přičemž jím není ani prezident republiky, přestože jmenuje členy bankovní rady ČNB (dále jen „bankovní rada"), což opět vyplývá z rozhodnutí Ústavního soudu.[12] Nezávislost je klíčovým předpokladem k tomu, aby mohla ČNB vykonávat všechny své úkoly efektivně a s kýženým výsledkem. Z organizačního hlediska je ČNB tvořena ústředím, pobočkami a účelovými organizačními jednotkami.[13] ČNB má podle § 1 odst. 2 ZČNB sídlo v Praze a zároveň je zastoupena v šesti dalších městech po celé České republice. Svoji aktivitu vyvíjí i na evropské úrovni, když je součástí Evropského systému centrálních bank a Evropského systému dohledu nad finančními trhy. Zároveň spolupracuje s Evropskou radou pro systémová rizika a evropskými orgány, jež dohlíží na finanční trhy (Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, Evropský orgán pro bankovnictví a Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění). Klíčovým orgánem České národní banky je bankovní rada představující nejvyšší řídící orgán ČNB. Její členy jmenuje prezident republiky, jak bylo řečeno výše. Bankovní rada se skládá z guvernéra, dvou viceguvernérů a čtyř dalších členů bankovní rady. Poradním orgánem bankovní rady je rozkladová komise, která se podílí na přípravě návrhů rozhodnutí bankovní rady, jenž jsou vydávána ve správních řízení.[14] ČNB

9 § 1 odst. 2 ZČNB
10 § 1 odst. 3 ZČNB
11 SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ. J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 822.
12 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.
13 BAKEŠ, 2012, op. cit., s. 37.
14 Rozkladová komise. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015].

hospodaří se svým majetkem a zároveň je označována jako banka státu, když pečuje o finanční záležitosti státu a veřejného sektoru obecně.[15]

ČNB sice podle platné právní úpravy není považována za ústřední orgán státní správy, ale vykazuje celou řadu znaků, které k takovému závěru směřují. Jedná se o neexistenci nadřízeného správního orgánu, oprávnění vydávat prováděcí právní předpisy s celostátní působností nebo skutečnost, že proti rozhodnutí ČNB se podává rozklad (jako je tomu u ústředních orgánů státní správy obecně).[16] Nabízí se tedy myšlenka, zda by neměla být v této souvislosti doplněna právní úprava obsažená v ZČNB. Podle názoru autora se nejedná o zásadní nedostatek stávající právní úpravy, na druhou stranu si není vědom argumentu, který by zpochybňoval vhodnost a účelnost zakotvení postavení ČNB jakožto ústředního orgánu státní správy přímo do ZČNB.

1.2 Dohled České národní banky nad finančním trhem

1.2.1 Vymezení dohledu

Česká národní banka je podle § 1 odst. 1 ZČNB orgánem dohledu nad finančním trhem v České republice. Pojem „dohled“ je třeba nezaměňovat s pojmem „dozor“. Dozor vykonává orgán státní správy, zatímco dohled vykonává orgán na státní moci nezávislý. Takovým orgánem je například právě ČNB a v České republice tedy mluvíme o dohledu nad finančním trhem (nikoliv o dozoru). Ještě začátkem roku 2006 byly dohledové pravomoci v oblasti kapitálového trhu svěřeny do rukou Komise pro cenné papíry, dohled nad pojišťovnictvím a penzijním připojištěním vykonával Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění a dohled nad spořitelními a úvěrovými družstvy spadal do kompetence Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami. Od 1. dubna 2006 vykonává dohled nad celým finančním trhem ČNB, neboť v tento den došlo ke sjednocení dohledu nad finančním trhem v ČR a přechodu dohledových pravomocí na ČNB.[17] Díky této změně můžeme ČNB označit jako univerzální dohledový orgán, protože neexistuje další subjekt v rámci České republiky, který by na finanční trh dohlížel v takovém komplexním rozsahu. Podle názoru autora má

15 O ČNB. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015].
16 JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 49-50.
17 JEMELKA, Luboš. Řízení ve věcech finančního trhu. *Správní řád v praxi*. 2008, 11. aktualizace.

integrace dohledu nepochybně svoje odůvodnění a jedná se o racionální a efektivní řešení. Dohledová politika jednoho orgánu (místo původních čtyř) je zásadně jednotnější, předvídatelnější a její výkon považuje autor za operativnější.[18,19]

Samotná dohledová činnost se týká celé řady subjektů, když ČNB dohlíží na bankovní sektor, kapitálový trh jako celek, směnárny, družstevní záložny, pojišťovnictví, penzijní společnosti nebo na instituce v oblasti platební styku. ČNB v rámci svých dohledových pravomocí vykládá právní předpisy z oblasti finančního trhu, čímž mimo jiné dohlíží na fungování všech regulovaných subjektů v oblasti finančního trhu na území České republiky. Rozhoduje o tom, který subjekt získá povolení na finančním trhu působit. Následně kontroluje dodržování stanovených pravidel. V případě, že pravidla dodržována nejsou, mohou nastoupit nápravná nebo sankční opatření ze strany ČNB, která mají za cíl odstranit vzniklé nedostatky na straně sledovaných subjektů. Lze tedy shrnout, že jedním ze základních cílů dohledu je bezpečný a plynulý rozvoj finančního trhu v České republice, zajištění stability finančního sektoru nebo snaha o potlačení jakéhokoliv nekalého jednání ze strany zúčastněných subjektů, o kterém se ČNB dozví buď formou podnětu, nebo skrze vlastní dohledové činnosti.

Vedle výše uvedeného ČNB také poskytuje podporu při řešení nejasných právních otázek. Cílem takové činnosti je usnadnění splnění všech povinností, které jsou na subjekty finančního trhu kladeny. Každý subjekt může adresovat ČNB dotaz týkající se působnosti České národní banky na finančním trhu. Často se jedná o dotazy směřující k výkladu právních předpisů regulující finanční trh v České republice.[20]

1.2.2 Zásady dohledu

Zásady dohledu představují základní principy, jenž ovládají dohled vykonávaný ČNB. Veškerá její činnost by měla být vždy v souladu s těmito zásadami. Zásady dohledu jsou podle samotné ČNB následující:

a) předvídatelnost,

---

18 RADVAN, M., KYNCL, L., MOŽDIÁKOVÁ M. *Právo kapitálového trhu*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 46-47.

19 JANOVEC, Michal. Současná integrace dohledu na finančních trzích. *Obchodněprávní revue*. 2013, roč. 5, č. 6, s. 161-164.

20 Přístup České národní banky k poskytování odpovědí na dotazy v oblasti finančního trhu. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015].

b) uplatňování mezinárodně uznávaných standardů,

c) sladění strategie s operativním výkonem dohledu,

d) informační otevřenost a odpovědnost vůči veřejnosti,

f) spolupráce s Ministerstvem financí České republiky a dalšími orgány územní správy.[21]

K těmto základním zásadám musíme ještě připojit zásady další, které se váží k jednotlivým hodnotám dohledu tak, jak jej ČNB vykonává. Patří sem například konzistentnost dohledu, spolupráce v oblasti normotvorby souvisejících právních předpisů, přiměřená míra regulace, transpozice evropského práva nebo podpora účelné samoregulace v případech, kdy je to žádoucí a prospěšné.

1.2.3 Dohledové pravomoci

Samotné dohledové pravomoci ČNB můžeme rozdělit mezi následujících pět částí[22]:

a) regulatorní činnost

Česká národní banka průběžně působí na zúčastněné subjekty zejména prostřednictvím prováděcích právních předpisů k příslušným zákonům, které stanovují pravidla pro působení subjektů na finančním trhu v jeho příslušných sektorech. Zároveň ČNB spolupracuje s Ministerstvem financí ČR, jakožto hlavním normotvůrcem pro oblast finančního trhu.

b) licenční a povolovací činnost

Jedná se o projev dohledu ex ante neboli s předstihem. Projevem této dohledové pravomoci je udělování licencí (např.: bankovní lince) nebo povolení (např.: povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry), které vybrané subjekty opravňují operovat na finančním trhu nebo představují nezbytnou náležitost pro jejich reálnou činnost.[23]

c) dohledová činnost

Dohled v užším slova smyslu můžeme rozdělit mezi dohled na dálku a dohled na místě. Česká národní banka kontroluje a monitoruje jednotlivé subjekty, když sleduje

---

21 Poslání České národní banky při dohledu nad finančním trhem České republiky. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka, publikováno 14. 12. 2007 [cit. 2. 2. 2015].

22 RADVAN, 2010, op. cit., s. 47.

23 KYNCL, Libor. *Veřejnoprávní regulace kapitálového trhu* [online]. Brno, 2010 [cit. 3. 2. 2015]. Rigorózní práce, s. 101. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

dodržování právních předpisů, způsob jednání se zákazníky nebo finanční situaci jednotlivých dohlížených subjektů. Dohled na místě představuje situace, kdy pracovníci ČNB provádí kontrolu přímo u sledovaných subjektů. Dohled na dálku se oproti tomu týká nejen subjektů, ale i celkového vývoje na finančního trhu jako celku.[24]

d) stanovení opatření k nápravě, sankční činnost

V případě nedodržení závazně stanovených pravidel přichází na řadu opatření namířená vůči odpovědnému subjektu. Primárně se jedná o snahu napravit závadný stav prostřednictvím uloženého opatření k nápravě. V závažných případech může ČNB přistoupit i k uložení sankčního opatření.

e) shromáždění, zpracování a vyhodnocení informací

Sesbírané informace poslouží jako podklad pro výkon dohledu, ale také jako informační prostředek poskytovaný veřejnosti nebo orgánům moci výkonné.[25,26]

Vzhledem k tomu, že do rukou ČNB jsou soustředěny značné pravomoci, musí být kladen důraz nejen na její nezávislost, ale i transparentnost. Z tohoto důvodu ČNB vydává jedenkrát za rok Zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem, která je dostupná široké veřejnosti na webových stránkách ČNB. Stejnou zprávu ČNB pravidelně jednou za rok předkládá Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě, zároveň její obsah projednává Výbor pro finanční trh.[27]

24 Postavení dohledu. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 3. 2. 2015].
25 Poslání České národní banky při dohledu nad finančním trhem České republiky. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 3. 2. 2015].
26 KYNCL, 2010, op. cit., s. 101.
27 Zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 4. 2. 2015].

2 Základní aspekty správního řízení v působnosti České národní banky

Správní řízení v působnosti České národní banky je ve velké míře ovlivněno obecnou právní úpravou správního procesu, jež je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“ nebo „správní řád“). Správní řád vymezuje obecný rámec celého správního řízení. Zároveň ovšem platí, že obecná úprava je modifikována úpravou obsaženou ve zvláštních právních předpisech, které upravují fungování finančního trhu a subjektů na něm působících. Smyslem a cílem následující kapitoly je tedy jasné vymezení působnosti správního řádu jako obecného právního předpisu a přiblížení jeho významu pro správní řízení vedené Českou národní bankou, o čemž bude pojednáno v rámci podkapitoly o pramenech právní úpravy nebo samotné působnosti správního řádu. Stranou nemohou zůstat ani základní zásady činnosti správních orgánů a samotného správního řízení, neboť výrazně ovlivňují reálnou činnost ČNB a její postupy v jednotlivých správních řízeních. Část kapitoly bude věnována také evropskému kontextu správního řízení. Vybraná konkrétní správní řízení, která Česká národní banka v rámci své působnosti vede a jejich odchylky oproti obecné úpravě správního řízení ve správním řádu, budou podrobněji analyzována v navazujících kapitolách.

2.1 Prameny právní úpravy

Na prvním místě je třeba upozornit, že neexistuje jednotná právní úprava správního řízení v působnosti České národní banky. Potřebnou právní oporu najdeme jak v předpisech obecného charakteru (Ústava, správní řád), tak ve zvláštních neboli sektorových právních předpisech, které regulují finanční trh, jeho výseče nebo konkrétní subjekty. Z hlediska subjektů finančního trhu se jedná zejména o banky[28], obchodníky s cennými papíry, pojišťovny, směnárny a celou řadu dalších subjektů. Pro účely této práce se autor zaměří jen na dva subjekty, podle jeho názoru zásadní z hlediska celého finančního trhu, a to banku a obchodníka s cennými papíry. Právě

28 Pokud se v textu práce hovoří o „bance“, je tím míněna akciová společnost se sídlem v ČR, která je na základě udělené bankovní licence oprávněna vykonávat bankovní činnost na území ČR. V žádném případě takto nebude označena Česká národní banka.

z důvodu roztříštěnosti předmětné právní úpravy je vhodné stručně okomentovat základní právní předpisy stěžejní pro tuto práci.

a) ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústava zakotvuje existenci České národní banky v čl. 98 odst. 1. Jedná se tedy o esenciální právní předpis, který ovšem přímo, logicky, neupravuje správní řízení vedené Českou národní bankou. Za zmínku stojí i to, že tento článek je zařazen do samostatné hlavy, což odráží záměr zákonodárce na vytvoření ústavního rámce, který bude zajišťovat nezávislé fungování ČNB na moci zákonodárné a výkonné.[29] Správní řízení jako takové je samozřejmě ovlivněno řadou obecných právních zásad, které vyplývají z Ústavy a promítají se tak i do tohoto řízení.[30] Právě tak i některá ustanovení usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina"), ovlivňují správní řízení prostřednictvím aplikace obecných právních zásad v ní obsažených. Za všechny můžeme jmenovat například ústavní zásadu legality, která je zachycena mimo jiné v čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny. O dalších základních zásadách bude blíže pojednáno v samostatné podkapitole.

b) zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Správní řízení v působnosti České národní banky se z velké části řídí obecnou úpravou správního řízení, která je obsažena ve správním řádu. Správní řád obsahuje komplexní úpravu celého správního řízení, a to od obecných institutů společných pro všechny fáze řízení až po konkrétní postupy v rámci řízení. Jmenovitě se jedná o základní zásady činnosti správních orgánů a správního řízení, postup před zahájením řízení, zahájení řízení, průběh samotného řízení, náležitosti rozhodnutí nebo úpravu odvolacího řízení. Výše citované představuje demonstrativní vymezení klíčové úpravy, která je ve správním řádu obsažena.[31]

---

29 SLÁDEČEK, 2007, op. cit., 286.

30 Jedná se například o ústavní principy rovnosti v právech, rovnosti před zákonem nebo zákazu diskriminace, z kterých pramení mimo jiné i zásada legitimního očekávání neboli předvídatelnosti.

31 § 1 a násl. správního řádu

c) zákon České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Stěžejní otázky postavení a výkonu činnosti České národní banky najdeme v ZČNB. Z hlediska správního řízení jsou důležité části věnující se dohledu, samotnému správnímu řízení a správním deliktům. Za zmínku stojí i fakt, že ZČNB byl vydán jako šestý zákon v roce 1993 a patří tedy mezi nejstarší, a potažmo nejdůležitější právní předpisy v českém právním prostředí. ZČNB by podle mínění autora mohl obsahovat více obecných ustanovení upravujících správní řízení vedené Českou národní bankou, když se jedná o významnou součást dohledu nad finančním trhem. Předmětnou úpravu musíme totiž hledat v ZČNB a zároveň i v dalších sektorových právních předpisech. ZČNB by tedy mohl a měl představovat určitý výchozí bod pro úpravu správního řízení v působnosti ČNB.

d) zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů

Důležitým předpisem z pohledu dohledové činnosti i souvisejícího správního řízení v působnosti ČNB je zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDohl“). Jak již název napovídá, je zaměřen na subjekty operující na kapitálovém trhu. Právní úprava v něm obsažená tedy například dopadá na obchodníka s cennými papíry, investičního zprostředkovatele nebo vázaného zástupce. ZDohl zároveň vymezuje dohledovou činnost ČNB v oblasti kapitálového trhu, kdy část klíčové úpravy však byla přenesena do zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. Význam ZDohl tedy výrazně poklesl, ale rozhodně se nejedná o nedůležitý právní předpis. I dnes obsahuje střípky úpravy týkající se správního řízení, jenž ČNB vede se subjekty kapitálového trhu.[32]

e) zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZKPT“), upravuje rovněž dohled ČNB a navíc i správní trestání

32 § 1 a násl. ZDohl

v oblasti kapitálového trhu. Stejně tak ZKPT obsahuje úpravu udělení povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry. Autor řadí tento zákon mezi sektorové právní předpisy regulující finanční trh v České republice, a to například vedle zákona č. 21/1992 Sb, o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Samotný ZKPT představuje úpravu veřejnoprávní regulace poskytovatelů služeb na kapitálovém trhu i samotných investičních služeb. ZKPT upravuje jak řízení povolovací, tak i řízení o správním deliktu.[33,34]

f) zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZBank"), je druhým klíčovým sektorovým právním předpisem, který obsahuje mimo jiné i správněprocesní aspekty působení ČNB na subjekty bankovního trhu. Banky samotné patří mezi nejdůležitější regulované subjekty ze strany ČNB. A to zejména proto, že operují se značnými finančními prostředky svých zákazníků a stabilita bankovního sektoru je důležitá pro celý finanční trh v ČR. ZBank obsahuje úpravu udělení bankovní licence i případného řízení o správním deliktu banky. Samotná vnitřní struktura zákona zřetelně dokazuje, že se jedná o poměrně starý právní předpis, který byl mnohokrát novelizován a doplňován. Zákon tedy postrádá svoji dřívější stručnost a přehlednost.[35] Podle názoru autora není určitá nepřehlednost ZBank zásadním nedostatkem, byť určité zpřehlednění struktury zákona by rozhodně nebylo neúčelné. Na druhou stranu je potřeba poznamenat, že ZBank upravuje rozsáhlou matérii a je spravedlivé žádat po subjektech finančního trhu, aby dokázaly jako profesionálové tuto úpravu plně reflektovat bez ohledu na to, zda je přehledná či částečně nikoliv.

Výše uvedený výčet je čistě demonstrativní a nepostihuje všechny sektorové právní předpisy vztahující se k dalším subjektům finančního trhu, které také podléhají dohledové činnosti České národní banky. Stejně tak není možné na tomto místě uvést taxativní výčet všech podzákonných právních předpisů, které ČNB vydává. To platí například i pro metodické a výkladové materiály ČNB. Některé z nich ale budou využity v následujících kapitolách věnujících se konkrétním správním řízením. Zmíněné

33 § 1 a násl. ZKPT
34 RADVAN, 2010, op. cit., s 14.
35 § 1 a násl. ZBank

vymezení právních předpisů proto obsahuje jen nezbytný základ pro analýzu správních řízení, které ČNB s bankami a obchodníky s cennými papíry vede.

2.2 Evropský kontext správního řízení

Vnitrostátní právní úprava správního řízení je ovlivněna také členstvím České republiky v Evropské unii, neboť platí, že součástí našeho právního řádu jsou i normy Evropské unie. Ty můžeme dělit na závazné (nařízení, směrnice, rozhodnutí) nebo nezávazné (doporučení a stanoviska). Správní řízení není uceleně upraveno právem Evropské unie. Určité evropské správní právo je tedy tvořeno úpravami správního práva jednotlivých členských států. Zmíněný evropský kontext můžeme spatřovat jednak v rámci nařízení a směrnic. Na tomto místě můžeme například uvést směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů známou též jako směrnici MiFID. Tato směrnice citelně zasáhla do právní úpravy a fungování kapitálového trhu v České republice a potažmo i souvisejícího správního řízení.[36] Další střípek evropského kontextu tvoří nepochybně judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, která se v některých případech týká i činnosti orgánů veřejné správy.[37]

Určitý evropský standard správního řízení konkretizují dokumenty Rady Evropy, které jsou svojí povahou právně nezávazné, jedná se o tzv. soft law, nicméně představují již zmíněný standard, jehož plnění sledují orgány Rady Evropy a členské státy ho tedy rozhodně neignorují. Níže specifikovaná doporučení a pravidla byla v drtivé většině případů zapracována do vnitrostátní úpravy obecného správního řízení. Základním kamenem je rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům. Tato rezoluce stanovuje základní práva účastníků správního řízení, jakými jsou možnost účastníka řízení vyjádřit se ke skutečnému stavu věci, právo nechat se v řízení zastupovat, uvádět důkazy nebo právo na seznámení s odůvodněním správního aktu. Všechny zmíněné instituty dnes najdeme ve správním řádu. Dalšími významnými dokumenty Rady Evropy jsou doporučení Výboru ministrů Rady Evropy týkající se rovněž správního řízení.

36 Směrnice MiFID zavedla do české právní úpravy kapitálového trhu například novou kategorizaci zákazníků obchodníka s cennými papíry na profesionální a neprofesionální.
37 HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní.* Praha: Leges, 2012, s. 28.

Za všechny můžeme jmenovat doporučení R (91) 1 o správněprávních sankcích, doporučení R (80) 2 týkající se správního uvážení, doporučení R (87) 16 upravující správní řízení týkající se velkého počtu účastníků, doporučení R (2007) 7 o dobré správě nebo doporučení R (89) 8 o předběžných soudních opatření ve správních věcech. Dokumentů Rady Evropy, které se zaměřují na správní řízení, je nepřeberná řada, výše zmíněné představuje pouze demonstrativní vzorek.

Závěrem lze zmínit, že v roce 1995 byl vydán dokument s názvem Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami obsahující komplexní vymezení všech obecných principů, které byly postupně specifikovány prostřednictvím dílčích aktů Rady Evropy.[38,39]

2.3 Působnost správního řádu

Správní řád obsahuje obecnou úpravu správního řízení. Při jeho aplikaci se tedy mimo jiné řídíme obecnou interpretační zásadou *lex specialis derogat generali*. Správní řád obsahuje svým způsobem základní a komplexní úpravu správního řízení, která je dále rozvedena předpisy zvláštními, jenž reflektují složitost a různorodost procesů ve veřejné správě. Vedle správního řádu totiž existuje také řada zvláštních právních úprav správního řízení, které mohou stanovit odchylky od úpravy obsažené ve správním řádu. Přístup k použití správního řádu může být různý, když zahrnuje situace, kdy není vůbec dána působnost správního řádu, aplikace správního řádu je vyloučena (z důvodu vlastní procesní úpravy nebo odkazu na procesní úpravu obsaženou v jiném právním předpise), nebo je správní řád aplikován podpůrně. Vztah mezi správním řádem a zvláštními zákony je upraven mimo jiné v § 1 odst. 2 SpŘ, který stanoví, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Praktický postup při zkoumání konkrétního správního řízení se tedy skládá ze dvou kroků. Zaprvé vedeme v patrnosti, že úprava obsažená ve správním řádu je obecná. Nejprve tedy zkoumáme existenci a obsah zvláštní právní úpravy týkající se předmětného správního řízení. Pokud tedy konkrétní zvláštní zákon upravuje stejný procesní institut odlišně než správní řád, budeme aplikovat úpravu obsaženou ve zvláštním zákoně. Druhým pravidlem je pak subsidiární neboli podpůrná funkce,

38 MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, roč. XLIII, č. 2, s. 65-89.
39 SLÁDEČEK, 2013, op. cit., s. 204-205.

respektive charakter, správního řádu, který je vyjádřen v citovaném ustanovení § 1 odst. 2 SpŘ. Ten v praxi znamená, že pokud zvláštní zákon konkrétní aspekt správního řízení neupravuje a zároveň nevylučuje aplikaci správního řádu, případně není vyloučena jeho působnost obecně, uplatní se podpůrně úprava obecná stanovená správním řádem. Na tomto místě je dobré podotknout, že nehraje žádnou roli, zda zvláštní zákon výslovně odkazuje nebo neodkazuje na správní řád. Subsidiární charakter správního řádu není nutné výslovně uvádět v textu zvláštních zákonů.

Správní řízení v působnosti České národní banky je nepochybně příkladem zvláštního správního řízení. Sektorové právní předpisy stanovují některé odchylky od úpravy obecného správního procesu. Zároveň ale platí, že aplikace správního řádu jako celku není zvláštními zákony (např.: ZČNB, ZBank, ZKPT) vyloučena, sektorové předpisy zdaleka neobsahují komplexní procesní úpravu a celá řada postupů ČNB ve správním řízení je tedy realizována podle správního řádu v mezích obecného správního řízení.[40,41]

2.4 Vymezení správního řízení

Správní řád v ustanovení § 9 specifikuje, co přesně zákonodárce řadí pod pojem správní řízení. Z dikce zákona vyplývá, že se jedná o postup správního orgánu, přičemž jeho účelem je vydání rozhodnutí, na základě něhož jsou založena, změněna nebo zrušena práva nebo povinnosti konkrétně určené osoby, případně může být prohlášeno, že určitá osoba práva nebo povinnosti má či nemá.[42] Výsledkem licenčního řízení by mělo být založení práv (např.: právo vykonávat bankovní činnost). Na druhou stranu řízení o správním deliktu směřuje k rozhodnutí o tom, že určitá osoba spáchala správní delikt, za což ji bude následně uložena povinnost strpět nápravné opatření nebo negativní dopad opatření sankčního charakteru. Stejně tak může nastat situace, kdy ČNB odejme určitému subjektu dříve udělené povolení, a dojde tedy k zániku práva působit v určitém sektoru finančního trhu. K obecnému vymezení lze podotknout, že pod pojem správní řízení řadíme i řízení exekuční, byť jeho výsledkem může být jen donucení ke splnění povinnosti. Také platí, že ne každé správní řízení je zakončeno vydáním rozhodnutí

40 HORZINKOVÁ, 2012, op. cit., s. 33-34.
41 JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 83-88.
42 § 9 správního řádu

ve věci samé, když musíme vzít v potaz například zastavení řízení podle § 66 SpŘ nebo uzavření smíru podle § 141 odst. 8 SpŘ. Druhá varianta v případě ČNB ovšem pojmově nepřipadá v úvahu. Platí tedy, že naplnění účelu správního řízení nelze spatřovat pouze ve vydání meritorního správního rozhodnutí, byť prvotním účelem nepochybně je. Správní řízení představuje celek, který můžeme následně rozdělit na několik části, když se jedná o zahájení řízení a případně postup před samotným zahájením řízení, zajištění průběhu a účelu celého řízení, získávání podkladů pro vydání rozhodnutí a v neposlední řadě ukončení řízení. Tyto jednotlivé prvky správního řízení vedeného Českou národní bankou budou podrobněji analyzovány v dalších kapitolách. Pro úplnost můžeme uvést, že rozhodnutí vydávaná ve správním řízení dělíme na konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní rozhodnutí zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétně určené osoby. Rozhodnutí deklaratorní naproti tomu ve vztahu k individuálně určené osobě konstatují, že tato osoba má nebo nemá určitá práva nebo povinnosti.[43]

2.5 Základní zásady činnosti správních orgánů

Zásady činnosti správních orgánů (dále jen „zásady činnosti“) vytvářejí určitý základ pro řádný výkon veřejné správy. Jedná se o esenciální principy, které by měly ovládat kompletní výkon veřejné správy v moderním demokratickém státě. Jejich význam je tedy nesporný i pro samotné správní řízení. Některé z nich jsou přímo zachyceny v textu správního řádu. Jiné ovšem přímo zmíněny ve správním řádu nejsou. Zásady činnosti významně ovlivňují postupy i rozhodování správních orgánů, což se v praxi projeví i u ČNB. Zásady činnosti jsou samozřejmě právně závazné a zároveň plní funkci interpretačního pravidla pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení SpŘ. Z toho důvodu autor vymezí nejvýznamnější zásady činnosti, neboť jejich teoretická znalost je nezbytná pro zkoumání celé úpravy správního řízení i jeho následujícího praktického fungování.[44]

a) zásada legality (zákonnosti)

Zásada legality je základním kamenem činnosti správních orgánů. Zároveň představuje realizaci ústavní zásady legality, kterou nalezneme v Ústavě i Listině.

43 JEMELKA, Správní řád: komentář, op. cit., s. 48-51.
44 SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 37-46.

Zásada legality ukládá správním orgánům povinnost, aby při své činnosti postupovaly a řídily se zákony, ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí českého právního řádu. Je nesporné, že se jedná o zásadu klíčovou, neboť postup správních orgánů v souladu s platnými právními předpisy je naprosto klíčová priorita a cíl právní úpravy správního řízení.[45] Zásada legality se vztahuje na celé správní řízení, což potvrdil i Vrchní soud v Praze, když judikoval, že v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy musí být nejen vydané rozhodnutí, ale i celý průběh řízení.[46]

b) zásada proporcionality (přiměřenosti)

Zásada proporcionality se týká obsahu rozhodnutí správního orgánu, jeho postupů a způsobu výkonu veřejné správy obecně. Znovu se jedná o zásadu, která pramení z Ústavy. Zároveň platí, že tato zásada je vyjádřena prostřednictvím dalších principů, kterými jsou namátkou princip zákazu zneužití správního uvážení, zásada ochrany dobré víry nebo zásada souladu s veřejným zájmem. Prakticky jde o situaci, kdy je cílem právní úpravy rovnováha veřejného zájmu na straně jedné a ochrana práv jednotlivců, kteří jsou dotčeni výkonem veřejné správy na straně druhé.[47] Smyslem zásady je dosažení postupů a rozhodnutí, které vyváženě naplní požadavky veřejného zájmu, ale rovněž respektují ochranu a zájmy jedinců, kterých se správní řízení dotýká. V případě ČNB se jednoznačně střetává na jedné straně zájem na dodržování předmětných právních předpisů a zdravém fungování finančního trhu se zájmy subjektů finančního trhu, jejichž hlavním cílem je dosažení finančního zisku.

c) princip zákazu zneužití správního uvážení

Správní orgán se při výkonu veřejné správy musí řídit platnou a závaznou právní úpravou. Zákony ovšem obsahují i tzv. neurčité právní pojmy, při jejichž výkladu nastupuje do jisté míry tvůrčí role a volnost v rozhodování správního orgánu. SpŘ neobsahuje žádný přesný postup, jak postupovat při výkladu neurčitého právního pojmu. Volnost uvažování je omezena korektivem zákazu zneužití takového správního uvážení. Znamená to tedy, že není možné v rámci správního uvážení překročit meze,

45 čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny
46 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, sp. zn. 7 A 506/93.
47 SKULOVÁ, 2012, op. cit., 49-50.

které stanovuje SpŘ například prostřednictvím jiných zásad činnosti správních orgánů.[48,49] Tak judikoval i Nejvyšší správní soud, když ve svém rozhodnutí uvedl, že správní uvážení nelze zaměňovat s absolutní libovůlí. To by podle jeho názoru totiž bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené.[50] Při rozhodování o udělení bankovní licence posuzuje Česká národní banka řadu neurčitých právních pojmů, jakými jsou například požadavky důvěryhodnosti osob v řídících pozicích banky nebo nezávadnost kapitálu. V takovém případě ČNB aplikuje správní uvážení a rozhodne o tom, zda žadatel v tomto ohledu splňuje či nesplňuje na něj kladené nároky.

d) zásada souladu s veřejným zájmem

Jedním z úkolů veřejné správy je i prosazení veřejného zájmu jakožto účelu právní úpravy. Postup a rozhodování správních orgánů tedy není postaveno výhradně na aspektu právním, ale významnou roli hraje i samotný účel. Takovým účelem je nepochybně ochrana a prosazení samotného veřejného zájmu. Zásada souladu s veřejným zájmem je poměrně úzce spojena se správním uvážením, neboť veřejný zájem je pojem neurčitý a při jeho výkladu je třeba hledět na to, zda není v rozporu s právy dotčených jednotlivců.[51] Veřejný zájem představuje například požadavek zdravě fungujícího finančního trhu nebo efektivní ochrana spotřebitele, který využívá služeb nabízených subjekty finančního trhu.

e) zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti)

Důležitá zásada činnosti správních orgánů, která je jako některé ostatní zakotvena přímo ve správním řádu (konkrétně v ustanovení § 2 odst. 4). Jejím cílem je, aby při rozhodování ze skutkového hlediska podobných nebo stejných případů, nedocházelo k významný a neopodstatněným rozdílům. Každý případ, který správní orgán řeší, je jedinečný. Na straně druhé je ale nezbytná určitá právní jistota dotčených osob, když ty musí mít možnost do jisté míry předvídat budoucí postup správního orgánu. Citovaná zásada je požadavkem konzistentnosti, který je podle mínění autora zcela správně

48 HORZINKOVÁ, 2012, op. cit., s. 49-50.
49 SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 12-18.
50 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, sp. zn. 6 A 6/92-3.
51 SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 53-54.

na správní orgány kladen. V případě ČNB se může jednat například o situace, kdy ČNB ukládá opatření k nápravě nebo sankce a dotčené subjekty mohou díky dlouhodobé konzistentnosti postupů ČNB lépe předvídat, jakým způsobem odstranit závadný stav, který jim ČNB vytýká nebo jakou sankci mohou očekávat.[52]

f) zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupu správních orgánů

Smyslem této zásady je odstranění a předcházení jakékoliv formy diskriminace dotčených osob ze strany správních orgánů. Je naprosto nepřípustné, aby správní orgán přistupoval k rozhodování konkrétní věci předpojatě nebo neobjektivně, ať už z jakéhokoliv důvodu. Stejně jako další zásady, tak i tento princip má svůj původ v Ústavě a Listině, neboť se jedná o zásadu společnou i pro další právní odvětví z hlediska požadavku procesní rovnosti a nestrannosti postupu orgánů, které mají určitou autoritativní rozhodovací pravomoc.[53] V praxi ČNB je nestrannost postupu zajištěna například nezávislým složením rozkladové komise ČNB a faktem, že účastníkům řízení je citované personální obsazení předem známo. Kompletní složení rozkladové komise ČNB i její jednací řád je totiž veřejně dostupnou informací na webu ČNB.

g) zásada rychlosti a hospodárnosti postupů

Jedním z cílů právní úpravy a celkového fungování veřejné správy musí být efektivita správních orgánů. Jedná se tedy zejména o dodržování stanovených lhůt pro dílčí úkony v řízení nebo pro vydání rozhodnutí v konkrétní věci. Správní řád také upravuje přímo související problematiku ochrany před nečinností.[54] Součástí zásady je nepochybně snaha o odstranění byrokratické zátěže, úsporu kapacity samotných správních orgánů i minimalizace zátěže dotčených osob. Tato zásada má také ústavní rozměr, podle Listiny má totiž každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.[55] Neoprávněná nečinnost správního orgánu by byla v rozporu se zásadou ochrany dobré víry a oprávněných zájmů nebo povinností správního orgánu

52 VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 103-111.
53 SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 59-60.
54 HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 362-363.
55 čl. 38 odst. 2 Listiny

vyřizovat věci bez zbytečných průtahů.[56] Na podobné nežádoucí chování a postupy správního orgánu pomýšlí i správní řád, když v § 80 upravuje ochranu před nečinností.[57]

2.6 Základní zásady správního řízení

Vedle zásad vztahujících se k samotné činnosti správních orgánů, je nezbytné také zmínit zásady procesního charakteru. Pochopení procesních zásad je důležité pro zkoumání fungování celého správního řízení obecně. Samotné správní řízení je ovlivněno jak zásadami správního řízení, tak i v předchozí podkapitole specifikovanými zásadami činnosti správních orgánů. Obě skupiny zásad se prolínají a vzájemně ovlivňují. Zásady správního řízení nejsou výslovně upraveny v textu SpŘ, nicméně v textu správního řádu nalezneme projevy klasických procesních zásad. I pro zásady správního řízení platí, že jsou právně závazné a poslouží také jako interpretační zásady, když slouží jako nástroj umožňující správný výklad jednotlivých ustanovení zákona.[58]

a) zásada písemnosti

Správní proces je na základě této zásady veden zejména na základě písemných podkladů, které jsou následně zařazovány do spisu.[59] Zásada písemnosti může být modifikována zásadou ústnosti, a to v případě, že je to nezbytné pro uplatnění práv účastníků řízení nebo obecně pro účel celého řízení. Takový projevem je například nařízení ústního jednání.[60] Z praxe ČNB můžeme konstatovat, že správní řízení jsou vedena převážně na základě písemných podkladů, ale ani ústní jednání nejsou zcela výjimečná, byť rozhodně nepřevládají.[61]

b) zásada neveřejnosti

Správní řízení je primárně vedeno neveřejně. Zásada neveřejnosti, která je vyjádřena přímo v § 49 odst. 2 SpŘ, může být prolomena protikladnou zásadou veřejnosti. Příkladem je nařízení veřejného ústního jednání. Obecně ale můžeme

56 § 6 odst. 1 správního řádu
57 KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *EPRAVO.cz* [online]. Publikováno 5. 1. 2015 [cit. 1. 3. 2015].
58 SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 64-65.
59 § 15 odst. 1 a násl. správního řádu
60 § 49 odst. 1 správního řádu
61 Vyplynulo z konzultace s JUDr. Lumírem Schejbalem, advokátem, ze dne 2. 3. 2015.

konstatovat, že se nejedná o příliš častou praxi. V případě správního řízení v působnosti ČNB tomu není jinak.[62]

c) zásada oficiality a dispoziční

Tyto zásady představují dva možné způsoby zahájení správního řízení nebo realizaci dílčích úkonů v rámci samotného řízení. Zásada oficiality reprezentuje pravomoc správního orgánu zahájit řízení z moci úřední. Naopak zásada dispoziční představuje realizaci vůle a práv subjektů nebo samotných účastníků řízení. Jako příklad můžeme uvést zahájení řízení na základě podané žádosti. Rozdíl mezi oběma zásadami je v tom, že zásada oficiality představuje povinnost správního orgánu podle zákona něco činit, kdežto v případě zásady dispoziční je dána volba do rukou účastníka řízení. Z pohledu ČNB představuje řízení o žádosti například licenční řízení. Naopak řízení o správním deliktu je vždy zahajováno z moci veřejné.[63]

d) zásada dvoustupňovosti správního řízení

Jedná se o další nástroj zajišťující objektivitu správního řízení, když při podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu zásadně nastoupí devolutivní účinek tohoto prostředku (v případě ČNB je tomu ovšem jinak). O podaném opravném prostředku následně rozhoduje jiný nadřízený správní orgán. Přezkum rozhodnutí tedy představuje naplnění požadavku spravedlivě a nestranně vedeného správního řízení. Současně s devolutivním účinkem může nastoupit i účinek odkladný neboli suspenzivní, což znamená, že dochází k odkladu právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí vydaného prvoinstančním orgánem.[64] Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí ČNB je rozklad, který nemá odkladný účinek. Rozklad podaný proti rozhodnutí ČNB rovněž postrádá účinek devolutivní, protože neexistuje orgán vyššího stupně, který by o rozkladu rozhodl. O rozkladech podaných proti rozhodnutí ČNB rozhoduje bankovní rada. Výše popsaná odchylka ovšem neznamená, že by popsaná procedura postrádala prvky spravedlivého a nestranného řízení o opravném prostředku.

62 § 49 odst. 2 správního řádu
63 HENDRYCH, 2012, op. cit., s. 375.
64 SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 68.

e) zásada zjištění skutkového stavu věci

Správní orgán je povinen zjistit a prozkoumat všechna důležitá fakta a podklady týkající se vedeného správního řízení z hlediska požadavku naplnění veřejného zájmu. V případě řízení, které bylo zahájeno z moci úřední, musí správní orgán zajistit všechny okolnosti a skutečnosti, které svědčí ve prospěch i neprospěch účastníků řízení.[65] V tomto ohledu ČNB nikterak nevybočuje, když v rámci správních řízení vždy komplexně posuzuje celou zkoumanou věc, a to na základě všech dostupných informací, podkladů a důkazních prostředků.

f) zásada volného hodnocení důkazů

Správní orgán je povinen posuzovat všechny dostupné důkazy a to nejen samostatně, ale i prostřednictvím vzájemné provázanosti a výsledků, které plynou z možné kombinace těchto prostředků. V souvislosti s touto zásadu je nezbytné zmínit i zásadu řádného odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán musí v rámci rozhodnutí uvést všechny podklady i závěry, na základě nichž vydal příslušné rozhodnutí. Jedná o projev zásady legality i požadavku na spravedlivý proces.[66]

2.7 Základní zásady správního trestání

Správní trestání jakožto subsystém správního práva je ovládáno řadou obecných správněprávních zásad. V prvé řadě se samozřejmě jedná o základní zásady činnosti správních orgánů a správního řízení. Za všechny můžeme jmenovat například zásadu oficiality, zákazu zneužití správního uvážení nebo zásadu legality. Stejně tak z judikatury Ústavního soudu i správních soudů[67] vyplývá, že základní principy týkající se soudního trestání je nezbytné respektovat i v oblasti správního trestání. Jedná se o skupinu právních zásad, které jsou typické právě pro správní trestání.[68] Mezi ty patří například zásada *nulla poena sine lege*. Jedná se o striktní požadavek, kdy je nepřípustné, aby jakýkoliv trest byl uložen, aniž by jeho vymezení bylo zakotveno v zákoně. Sankce, které mohou být uloženy za správní delikt, musí být taxativně

65 § 2 odst. 4 v kombinaci s § 50 odst. 3 správního řádu
66 VEDRAL, 2012, op. cit., s. 519.
67 Jedná se například o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, kdy soud konstatoval, že: *„Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů...“*.
68 HENDRYCH, 2012, op. cit., s. 418.

vymezeny v zákoně. Podobně významný je i princip *nullum crimen, nulla poena sine lege*, který připouští stíhání správního deliktu jen ze zákonných důvodů. Významným právním principem je také zásada *ne bis in idem*, která stanoví, že za tentýž skutek lze odpovědnou osobu potrestat pouze jedenkrát. Určitým projevem zásady ne bis in idem může být i zákaz dvojího přičítání, které by představovalo zahrnování zákonné skutkové podstaty správního deliktu i mezi polehčující nebo přitěžující okolnosti.[69,70] Je třeba podotknout, že za potrestání nepovažujeme například uplatnění soukromoprávních důsledků navázaných na porušení právní povinnosti. Jedná se například o povinnost nahradit škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení. Je tedy zcela legitimní, když účastník řízení musí na základě rozhodnutí ČNB zaplatit peněžitou pokutu a v budoucnu bude povinen ještě k úhradě škody, která vznikla například jeho poškozenému zákazníkovi, aniž by se jednalo o porušení uvedené zásady ne bis in idem. Tradiční zásadu představuje i předpoklad *presumpce neviny*. Pokud nebyla odpovědnost určité osoby za správní delikt prokázána a konstatována prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu, hledí se na takovou osobu jako by správní delikt vůbec nespáchala.[71] Tento předpoklad může mít svůj význam v případě, kdy bude se stejnou osobou vedeno opakovaně správní řízení a případná recidiva by mohla představovat přitěžující okolnost, jež by mohla vyvolat přísnější sankci, kterou ČNB takové osobě udělí. Správní trestání nepochybně musíme vnímat i v evropském kontextu, kdy, jak bylo naznačeno v jedné z předchozích kapitol, svůj význam mají právně nezávazná Doporučení a Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy týkající se správních sankcí nebo například ochrany jednotlivců ve vztahu ke správním aktům. Svůj význam má z hlediska správního trestání i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

2.8 Správní řízení vedená Českou národní bankou

ČNB vede celou řadu správních řízení se subjekty, které spadají do oblasti finančního trhu. Cílem práce není postihnout všechny druhy řízení ani jeho subjekty. Autor selektivně volí dvě základní řízení (povolovací, řízení o správním deliktu) a dva typické subjekty pro finanční trh (banka, obchodník s cennými papíry). Prvním druhem

69 BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 30.
70 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 29 Ca 211/2006 (publikovaný pod č. 1728/2008 Sb. NSS).
71 MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 16-17.

analyzovaného řízení bude řízení o udělení povolení, pro které autor práce používá obecné označení povolovací řízení.[72] V případě banky je v rámci povolovacího řízení udělována bankovní licence, což je nezbytný předpoklad pro výkon bankovní činnosti na území České republiky. Obdobou bankovní licence je povolení k činnosti obchodníka s cennými papíry. Druhým stěžejním správním řízením je řízení o správním deliktu právnické osoby. Jak již bylo výše naznačeno, ČNB kontroluje subjekty finančního trhu a jedním z projevů dohledu je i ukládání sankcí a nápravných opatření.

2.9 Postupy mimo rámec správního řízení

V části věnující se dohledu ČNB nad finančním trhem bylo naznačeno, že správní řízení tvoří jen část celkové činnosti, jež ČNB v rámci dohledu vykonává. V roce 2013 vedla ČNB přibližně 300 správních řízení, přičemž zhruba dvě třetiny z nich byla řízení o správních deliktech.[73] Na základě poznatků z praxe lze konstatovat, že většina dohledových činností je realizována mimo rámec správního řízení. Jedná se zejména o získávání a vyhodnocování informací od sledovaných subjektů. Například v případě obchodníka s cennými papíry je velmi časté, že je ze strany ČNB vyzván k doložení informací na základě ZDohl. Podobné výzvy jsou pravidelně adresovány i bankám. ČNB ve chvíli, kdy má podezření, že došlo k porušení povinností ze strany dohlížených subjektů, nejprve zjišťuje skutečný stav věci. Mnohdy tedy dojde k osvětlení situace a samotné správní řízení není zahájeno. Stejně tak platí, že ČNB nemůže disponovat všemi potřebnými informacemi, takže často sledované subjekty vyzývá k poskytnutí konkrétních informací, aniž by měla podezření na nepovolené jednání. Zároveň relativně často dojde k okamžitému přijetí nápravného opatření ze strany dohlíženého subjektu, ČNB pak správní řízení zpravidla nezahájí, pokud se nejednalo o nedostatek zásadního významu a spokojí se s přijatým nápravným opatřením. Z toho můžeme vyvodit jasný závěr, a sice že ČNB zahajuje řízení o správním deliktu jen v případech, kdy je pevně přesvědčena o tom, že došlo k závažnému porušení právních předpisů. Nemůžeme tvrdit, že vždy, když je zahájeno řízení o správním deliktu, je udělena

72 V případě správního řízení o udělení bankovní licence bude nadále používán termín „licenční řízení“ nebo termín v plném znění – řízení o udělení bankovní licence.
73 Vyplynulo z konzultace s JUDr. Lubošem Jemelkou, Ph.D., tajemníkem rozkladové komise ČNB, ze dne 6. 10. 2014.

sankce nebo jiné opatření, ale lze konstatovat, že ČNB nezahajuje správní řízení ledabyle.

V případě udělování bankovní licence je situace obdobná v tom smyslu, že ČNB vede s budoucím žadatelem, který zamýšlí získat bankovní licenci, odborné konzultace. Subjekt, který se chystá podat žádost, tedy nepřichází do kontaktu s ČNB poprvé ve chvíli, kdy ji podává. Naopak takovému podání může a často i předchází celá řada konzultací s ČNB. V rámci práce se ale její autor nebude detailně zabývat postupy ČNB mimo správní řízení, neboť to nedovoluje její celkový rozsah a zejména samotné zaměření. Blíže tedy budou analyzovány pouze vybraná správní řízení v působnosti ČNB.[74]

74 Vyplynulo z konzultace s Mgr. Markem Harokem, právním specialistou Air Bank a.s., ze dne 15. 3. 2015.

3 Řízení o udělení bankovní licence

V následující kapitole bude vymezeno a popsáno správní řízení týkající se udělení bankovní licence. Toto řízení řadí autor práce do obecnější kategorie povolovacích řízení, která by neměla být opomenuta při analýze správních řízení vedených ČNB. Udělení bankovní licence představuje významné rozhodnutí, které může mít vliv na celý finanční trh.[75] Z hlediska počtu bank na českém finančním trhu je zřejmé, že se nejedná se o příliš frekventované řízení, které ale rozhodně nepostrádá velký význam. Z tohoto důvodu bude tvořit jádro třetí kapitoly právě rozbor řízení o udělení bankovní licence. V kapitole bude pojednáno o obecných aspektech bankovní licence a náležitostech samotné žádosti o udělení licence. Hlavní pilíř kapitoly tvoří vymezení zahájení a průběhu správního řízení, které ČNB o podané žádosti vede. Do třetí kapitoly autor práce řadí i podkapitolu týkající se řízení o rozkladu, neboť toto řízení je významné z hlediska všech správních řízení v působnosti ČNB. Rozklad totiž představuje jediný řádný opravný prostředek proti rozhodnutí České národní banky.

3.1 Banka, bankovní licence, bankovní činnost a bankovní dohled

Banka je akciová společnost se sídlem v České republice, která je oprávněna vykonávat bankovní činnost. Jiná forma obchodní společnosti je pro výkon bankovní činnosti vyloučena.[76] Oprávnění vykonávat tuto činnost je vázáno na udělení bankovní licence od České národní banky. *Bankovní licence* je správní akt vydaný Českou národní bankou, přesněji se jedná o veřejnoprávní povolení udělované ad personam, které představuje zásadní předpoklad pro existenci a fungování banky jako takové.[77] Bankovní licence je nepřevoditelná na jakoukoliv jinou osobu a uděluje se na období časově neomezené.[78] Samotná *bankovní činnost* zahrnuje široké portfolio aktivit, mezi něž primárně patří přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů. Vedle toho

75 Banky drží a spravují velké množství finančních prostředků. Zároveň platí, že mezi jednotlivými bankami existuje vzájemná propojenost. Existenční problémy nebo dokonce krach významné banky by tudíž mohl mít výrazně negativní vliv na celý bankovní sektor i finanční trh v ČR. ČNB se prostřednictvím licenční činnosti snaží regulovat a zamezovat vstupu nekvalitních subjektů do bankovního sektoru.

76 Licencování. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 25. 2. 2015].

77 PIHERA, V., SMUTNÝ, A., SÝKORA, P. *Zákon o bankách: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 44.

78 § 6 ZBank

banka může vykonávat směnárenskou činnost, platební styk a zúčtování, finanční makléřství nebo vydávat a spravovat platební prostředky. Taxativní výčet bankovních činností je zakotven v ustanovení § 1 odst. 1 a 3 ZBank.

Všechny zmíněné činnosti mohou být vykonávány pouze na základě udělené bankovní licence, v níž jsou všechny povolené činnosti přesně specifikovány. Ve spojitosti s bankovnictvím se často používá termín *bankovní dohled*. Jedná se o činnost ČNB, která zahrnuje udělování bankovních licencí, kontrolu dodržování podmínek, které jsou bankovní licencí stanoveny, kontrolu dodržování zákonů a podzákonných předpisů a v neposlední řadě i ukládání nápravných nebo sankčních opatření, a to v případech, kdy banka poruší závazně stanovené povinnosti.

Hlavním cílem bankovního dohledu je bezpečné fungování bankovního systému, který má významný vliv i na fungování celého finančního trhu.[79] Pokud konkrétní podnikatelský subjekt zamýšlí vykovávat na území ČR bankovní činnost, má v zásadě dvě možnosti, jakým směrem se vydat. První je zisk bankovní licence od ČNB. Druhou variantou je poskytování příslušných bankovních služeb skrze banku se sídlem v členském státě Evropské unie, která má pobočku v České republice, to vše na základě principu tzv. jednotné bankovní licence. Pro účely této práce bude ovšem pojednáno výhradně o bankovní licenci, která je udělována ve správním řízení vedeném Českou národní bankou subjektu se sídlem v ČR, jenž bude následně podléhat dohledu ČNB.[80]

3.2 Náležitosti žádosti o udělení bankovní licence

Žádost o udělení bankovní licence (dále jen „žádost o licenci“) musí splňovat obecné náležitosti, které vymezuje § 45 správního řádu. Zvláštní náležitosti pak stanoví vyhláška č. 223/2009 Sb., o žádostech, schvalování osob a způsobu prokazování odborné způsobilosti, důvěryhodnosti a zkušenosti osob, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Vyhláška“), na kterou nepřímo odkazuje samotný ZBank.[81] Vzhledem k tomu, že žádost je podáním ve smyslu správního řádu, je na tomto místě třeba podotknout, že správní řád v § 37 odst. 2 uvádí, že podání musí obsahovat náležitosti

79 Slovník pojmů. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 25. 2. 2015].
80 Banka se sídlem ve státě Evropské unie tedy může v ČR vykonávat bankovní činnost, aniž by musela získat bankovní licenci od ČNB. Tento zahraniční subjekt pak primárně spadá pod dohled příslušného orgánu státu, na jehož území má sídlo.
81 § 4 odst. 8 ZBank

stanovené zákonem. Správní řád nepředpokládá, že by náležitosti byly stanoveny pouhým zákonným odkazem na prováděcí právní předpis. Můžeme se tedy pozastavit nad vhodností odkazu na takový druh právního předpisu, kterým Vyhláška bezesporu je. Faktem ovšem je, že tento postup je v českém právním prostředí relativně častý.[82]

Samotný správní řád v § 45 předepisuje, že ze žádosti musí být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Citované ustanovení zároveň odkazuje na § 37 stejného zákona, který upravuje další náležitosti podání. Podle tohoto ustanovení se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a není důležité, jak bylo označeno. K tomu je nutno dodat, že žádost o udělení bankovní licence lze podat pouze na předepsaném formuláři, jehož podobu a obsah stanoví Vyhláška, což vyplývá z § 4 odst. 8 ZBank. Jedná se tedy o odchylku od úpravy obsažené ve správním řádu, když podle § 37 odst. 4 správního řádu je podání přípustné například i ústně do protokolu. S ohledem na rozsah podkladů pojící se k žádosti o udělení bankovní licence, je tento stanovený postup zcela opodstatněný.

Konkrétní náležitosti žádosti o licenci upravuje Vyhláška, která stanoví její závazný vzor i veškeré podrobnosti k přílohám, jež jsou u podané žádosti o licenci požadovány a následně zkoumány Českou národní bankou.

Přílohu č. 1 Vyhlášky tvoří vzor žádosti o licenci pro banku (dále jen „Vzor“). Vzor obsahuje vymezení správního orgánu, kterým je vždy ČNB, a identifikaci žadatele. V bodě č. 3 Vzoru se blíže specifikuje žádost a sice tak, že se vymezí její zaměření na udělení bankovní licence (nikoliv například na její změnu). Dále Vzor zachycuje a vyžaduje uvedení informací týkající se kapitálové situace banky, zamýšlené personální struktury banky nebo popisu požadovaných bankovních činností, které chce žadatel vykonávat. Součástí vzoru je i seznam příloh a prohlášení o pravdivosti uvedených údajů. V závěru Vzoru je identifikována osoba jednající za žadatele nebo osoba zastupující žadatele. V první případě se může jednat například o předsedu představenstva akciové společnosti. Osobou zastupující je naopak typicky advokát, notář nebo obecný zmocněnec.[83] Vzor tedy zachycuje základní a nezbytné informace týkající se žadatele a jeho záměrů a při jeho správném vyplnění žádost naplňuje jak obecné, tak konkrétní náležitosti pro tento druh podání.

82 JEMELKA, 2008, op. cit.
83 Příloha č. 1 Vyhlášky

Vyhláška zároveň výslovně stanovuje všechny potřebné přílohy, které k žádosti o licenci musí být doloženy. Podle § 4 Vyhlášky se jedná například o zakladatelskou smlouvu nebo listinu, originál dokladu o oprávnění k podnikání, originály dokladů o původu počátečního kapitálu nebo přílohy obsahující informace o vedoucích osobách žadatele (jedná se o profesní životopisy obsahující údaje o vzdělání a odborné praxi).[84] Ustanovení § 5 pak doplňuje další přílohy, kterými jsou mimo jiné plán obchodní činnosti, koncepce rozvoje činnosti banky, návrh řídícího a kontrolního systému banky, návrh organizačního uspořádání banky nebo seznam vedoucích osob.[85] S jistotou tedy můžeme uzavřít, že výsledný rozsah žádosti je poměrně značný. Podle názoru autora je ovšem tato situace více než logická, neboť rozhodnutí o udělení bankovní licence je natolik zásadní, že je nezbytné, aby měla ČNB dostatek podkladů pro rozhodnutí takového významu. Na tomto místě je třeba ještě podotknout, že cesta k bankovní licenci zahrnuje i konzultace mezi budoucím žadatelem a Českou národní bankou. Podnikatelský subjekt průběžně s ČNB konzultuje přípravu podkladů, které později budou tvořit součást žádosti o bankovní licenci.[86] Tato praxe ovšem ani zdaleka nevylučuje možnost, že nebude podané žádosti vyhověno. Každý subjekt finančního trhu může také položit ČNB kvalifikovaný dotaz. Tento proces byl popsán v první kapitole práce.

3.3 Řízení o udělení bankovní licence

3.3.1 Subjekty

Za subjekty správního řízení obecně považujeme nositele procesních práv a povinností, kteří svojí činností ovlivňují řízení. Subjekty správního řízení jsou jedním z jeho pojmových znaků.[87] Tyto subjekty disponují rozhodujícím vlivem na průběh i výsledek správního řízení. Hlavními subjekty jsou na jedné straně správní orgány, které jsou nositeli odpovídajících pravomocí. Označujeme je za vykonavatele veřejné správy. Z hlediska této práce je relevantní pouze jeden správní orgán, a to Česká národní banka. Samotné vymezení správního orgánu je mimo jiné zakotveno i v § 1 odst. 1 správního

84 § 4 Vyhlášky
85 § 5 Vyhlášky
86 Vyplynulo z konzultace s Mgr. Markem Harokem, právním specialistou Air Bank a.s., ze dne 15. 3. 2015.
87 HORZINKOVÁ, 2013, op. cit., s. 55.

řádu, který pojem „správní orgán“ zavádí jako legislativní zkratku. Na druhé straně stojí účastníci řízení jako adresáti veřejnoprávního působení. Směrem k účastníkům je vykonávána pravomoc správních orgánů. Ve správním řízení je rozhodováno o záležitostech účastníků. Účastníkem řízení o udělení bankovní licence je žadatel, kterým je v praxi, jak bylo již výše zmíněno, vždy akciová společnost žádající o udělení bankovní licence.[88]

3.3.2 Zahájení řízení

Správní řád rozlišuje dva možné způsoby zahájení správního řízení. Jedná se o zahájení na základě žádosti nebo z moci úřední. Řízení o udělení bankovní licence je řízením zahajovaným na žádost a je tedy zahájeno dnem, kdy byla podána žádost u České národní banky. Přesněji v den, kdy se tato žádost dostala do dispozice ČNB. Reálně takový moment splývá s okamžikem doručení žádosti ČNB. Zahájení řízení o udělení bankovní licence není odchylně upraveno v ZBank, a proto vycházíme z úpravy obsažené v ustanovení § 44 správního řádu. Toto ustanovení jasně stanovuje, že žádost musí být doručena místně a věcně příslušnému správnímu orgánu. Takovým orgánem je jedině ČNB. Řízení o udělení licence je typickým příkladem správního řízení v působnosti České národní banky, které je zahajováno na základě podané žádosti. Zahájení řízení na základě žádosti, které je zcela v rukou žádajícího subjektu, je projevem zásady dispoziční, která byla charakterizována v předešlé kapitole věnované obecným aspektům správního řízení. Žadatel je tedy ten, kdo disponuje s předmětem řízení a zároveň může disponovat se svojí žádostí. Uvedená dispozice se může projevit prostřednictvím zúžení předmětu žádosti či zpětvzetí celé žádosti, kdy je takové právo účastníka omezeno zásadou koncentrace.[89] Pokud žadatel žádost nepodá, řízení nikdy nebude zahájeno. Zahájení řízení o udělení bankovní licence z moci úřední je vyloučeno. ČNB sice s ohledem na určitou právní jistotu notifikuje žadatele o přijetí žádosti, takové sdělení ČNB ovšem nemá vliv na okamžik zahájení řízení, byť to tak někdy bývá vykládáno. Dlužno podotknout, že podle názoru autora

88 SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 72.
89 Podle § 45 odst. 4 správního řádu nelze uplatnit právo k zúžení předmětu žádosti nebo zpětvzetí žádosti samotné v době mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu první instance do zahájení odvolacího řízení (v případě ČNB se jedná o řízení o rozkladu).

zcela mylně. Obecně platí, že oba citované způsoby zahájení řízení nelze kombinovat.[90] Zmíněný zákaz kombinace možných způsobů zahájení řízení potvrzuje i soudní judikatura.[91]

Řízení je zahájeno, jak bylo řečeno výše, dnem doručení žádosti, přičemž žádost je dle názoru autora nejvhodnější adresovat ČNB poštou s ohledem na to, že řada příloh žádosti je tvořena čestnými prohlášeními, které musí být úředně ověřeny, nejeví se jako vhodné adresovat žádost o licenci prostřednictvím veřejné datové sítě. Den zahájení řízení je významný i z hlediska lhůty, kterou ZBank vyměřuje ČNB pro vydání rozhodnutí o udělení bankovní licence. Bližší specifikace citované lhůty je zařazena do podkapitoly věnované rozhodnutí o udělení bankovní licence.[92]

3.3.3 Průběh řízení a dokazování

V souladu s § 16 správního řádu se v řízení jedná a písemnosti vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení jsou oprávnění podle stejného ustanovení jednat a předkládat písemnosti i ve slovenském jazyce. Uvedené ustanovení týkající se slovenského jazyka striktně dopadá výhradně na účastníky řízení a nikoliv správní orgány. Vydání rozhodnutí o udělení bankovní licence ve slovenském jazyce je tedy vyloučeno.[93] Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí být účastníkem řízení předloženy v originálním znění a zároveň též v úředně ověřeném překladu do českého jazyka. Správní orgán má ad hoc možnost sdělit účastníkovi řízení, že na této podmínce netrvá. Úředně ověřený překlad je takový předklad, který je pořízen v souladu se zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů. Charakteristickým znakem úředního překladu je otisk pečeti v souladu s § 13 citovaného zákona.[94] Podle názoru autora by v případě řízení o udělení bankovní licence bylo žádoucí, aby ZBank stanovil v tomto směru odchylku a žadatel mohl podávat písemnosti vyhotovené v cizím jazyce bez dalšího. Takový postup by představoval určitý vstřícný krok směrem k žadatelům ze zahraničí, kteří zároveň nemohou využít principu jednotné bankovní licence. Pořizování úředně ověřených překladů lze

90 VEDRAL, 2012, op. cit., s. 474.
91 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. 7 A 22/99.
92 JEMELKA, Správní řád: komentář, op. cit., s. 207.
93 KOLMAN, Petr. Krátce k otázce jednacího jazyka ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2012, roč. 12, č. 12, s. 48-50.
94 VEDRAL, 2012, op. cit., s. 205.

považovat do jisté míry za administrativní zátěž. S ohledem na to, že počet vedených řízení o udělení bankovní licence je extrémně nízký, je v možnostech ČNB, aby pracovala i s cizojazyčnými podáními a svým způsobem tak usnadnila žadatelům vstup do bankovního sektoru respektive podání bezvadné žádosti o udělení bankovní licence, což je ve výsledku zájmem i samotné České národní banky.

Česká národní banka v samotném řízení zkoumá, zda jsou splněny všechny podmínky, které ZBank na žadatele klade. Jedná se například o splacení základního kapitálu 500 000 000 Kč, odbornou a morální způsobilost osob v řídících orgánech banky, finanční způsobilost hlavních akcionářů nebo technické a organizační předpoklady fungování celé banky. Pokud jsou všechny zákonem předvídané podmínky splněny, ČNB licenci udělí. Zároveň ale ČNB disponuje určitou mírou volnosti, kterou jí poskytuje řada neurčitých právních pojmů, které jsou zakotveny v ZBank. V takovém případě rozhoduje ČNB o dílčích otázkách na základě správního uvážení, kdy je samozřejmě vázána zásadou zákazu zneužití správního uvážení, která byla blíže specifikována v předchozí kapitole.

Typickým příkladem neurčitého právního pojmu může být například požadavek „nezbytných technických a organizačních předpokladů pro výkon navrhovaných činností“, který stanovuje § 4 odst. 5 písm. f) ZBank. Je věcí posouzení ČNB, zda shledá, že jsou tyto předpoklady v konkrétním případě splněny. V souvislosti s aplikací správního uvážení je nezbytné zmínit, že ČNB je zároveň vázána zásadou legitimního očekávání. Její rozhodnutí musí být ve shodných otázkách konzistentní bez nedůvodných odchylek.[95] ČNB s ohledem na řadu do jisté míry nejasných pojmů mnohdy poskytuje jejich vlastní výklad, který by měl zejména ulehčit situaci účastníkům správního řízení. Takovým je například Úřední sdělení ze dne 21. 5. 2010 k výkladu pojmů důvěryhodnost a odborná způsobilost.[96] Bylo by ovšem nesprávné předpokládat, že ČNB prostřednictvím podobných sdělení zachytí vždy všechny skutečnosti, které posuzuje a zkoumá při výkladu konkrétního pojmu. Naopak je přípustné, když do své úvahy zahrne i skutečnosti, jež nejsou v konkrétním sdělení vymezeny. Tento předpoklad potvrdil i Nejvyšší správní soud právě v případě výkladu

95 JEMELKA, 2008, op. cit.
96 JANOVEC, Michal. Zvláštní správní řízení ve věci získání licence/povolení od České národní banky. *Právní rádce.* 2013, roč. 21, č. 3, s. 62-65.

pojmů důvěryhodnost a odborná způsobilost, který se vztahuje k Úřednímu sdělení ČNB ze dne 21. 5. 2010.[97]

Žadatel má po celou dobu řízení právo doplňovat podklady a označovat důkazy. Toto právo je ohraničeno až okamžikem vydání samotného rozhodnutí. Výše uvedené je projevem zásady jednotnosti. V průběhu řízení tedy nedochází k naplnění zásady koncentrace. Okamžikem rozhodnutí žadatel ztrácí zcela logicky možnost navrhovat další důkazy. Celé správní řízení je zachyceno ve spisu, do kterého má účastník řízení právo nahlížet. Účastník je zároveň oprávněn požadovat kopie spisu nebo jeho částí a zároveň si může činit výpisy.[98] Spis je tvořen žádostí a dalšími písemnostmi, které se vztahují k řízení o udělení licence. Jedná se například o přílohy k žádosti o udělení licence, které jsou specifikovány v předchozí podkapitole. Součástí spisu je i příloha, která je tvořena zejména důkazními prostředky.[99]

Správní řízení o udělení bankovní licence je vedeno písemně, neboť tak stanoví § 15 správního řádu a ZBank v tomto ohledu nestanovuje žádnou odchylku. ZBank zároveň v § 41 odst. 2 konstatuje, že na řízení o žádostech se aplikují předpisy o správním řízení, pokud ZBank nestanoví jinak.[100] Toto ustanovení je podle názoru autora mírně nadbytečné, neboť subsidiární aplikace správního řádu vyplývá již z ustanovení § 1 odst. 2 SpŘ. Ústní jednání není vyloučeno, nicméně z praxe ČNB vyplývá, že není příliš časté. Tento předpoklad podtrhuje i fakt, že záměr subjektu získat bankovní licenci je zpravidla opakovaně konzultován s ČNB ještě před podáním samotné žádosti. Následné správní řízení je poté vedeno zejména na základě předložené žádosti, jejích příloh a souvisejících podkladů. V případě ústního jednání platí, že na něj účastník řízení nemá právní nárok. Správní orgán je totiž povinen nařídit ústní jednání v případě, že tak stanoví zákon. ZBank nic podobného nestanovuje. Správní řád ovšem zároveň uvádí, že správní orgán nařídí ústní jednání v případě, kdy je to nezbytné s ohledem na splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků řízení.[101] Ústní jednání

97 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 9 Afs 29/2007.
98 § 38 odst. 1 správního řádu
99 § 17 odst. 1 správního řádu
100 Jako „předpisy o správním řízení“ označuje ZBank správní řád, což vyplývá z poznámek pod čarou zákona.
101 § 49 správního řádu

během řízení o udělení bankovní licence tedy není vyloučené, ale dle mínění autora se jedná spíše o výjimku.

Jádrem řízení o udělení licence je provádění a hodnocení předložených důkazů. Pokud je tedy předložena kompletní žádost, přistoupí ČNB k samotnému dokazování. Zásadně se jedná o důkazy listinné, což vyplývá z charakteru žádosti i řízení o ní. Při provádění a hodnocení důkazů se uplatní obecná zásada volného hodnocení důkazů. Zároveň platí, že ČNB rozhoduje výhradně na základě skutkového stavu, který byl zjištěn v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí. Správní řád upravuje několik druhů důkazních prostředků, ale důkaz listinou je prakticky jediný, který je relevantní pro řízení o udělení bankovní licence. Pokud správní orgán zjistí během řízení skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, není nutné, aby prováděl další dokazování. Žádost bez dalšího zamítne. Tento postup je výslovně zakotven v § 51 odst. 3 správního řádu. Uvedený postup by byl zcela jistě aplikován v případě, kdyby žádost o udělení bankovní licence nepodala akciová společnost. Jedná se totiž o skutečnost mající fatální dopad na výsledek řízení a není možné ji odstranit ani napravit.

V praxi může nastat situace, kdy žadatel podá žádost, která nebude splňovat předepsané náležitosti. V takovém případě ČNB v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu vyzve žadatele k odstranění nedostatků žádosti, stanoví lhůtu pro odstranění takových nedostatků a zároveň řízení přeruší podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.[102] Takový stav, tedy podání nedostatečné žádost, předvídá ustanovení § 40 odst. 3 ZBank, když pro případy podání nedokonalých žádostí stanovuje odlišnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, a to 12 měsíců místo standardních 6 měsíců. Lhůta pro vydání rozhodnutí ovšem po dobu přerušení řízení neběží. Pokud by žadatel i po výzvě ČNB žádost vhodně nedoplnil, nebo by dokonce výzvu ignoroval, Česká národní banka řízení zastaví, když tento postup má jasnou oporu ve správním řádu.[103] Na tomto místě je vhodné podotknout, že zastavením řízení nevzniká překážka věci rozsouzené, jinými slovy žadatel může předkládat žádost o udělení licence opakovaně. Zároveň je potřeba neopomenout fakt, že podání žádosti je zatíženo správním poplatkem ve výši 200 000

102 Určení lhůty k provedení úkonu je upraveno § 39 správního řádu. Účastník řízení může rovněž požádat o prodloužení takto stanovené lhůty, která zpravidla činí v podobných případech 15 až 60 dní.
103 § 66 správního řádu

Kč.[104] Poplatek je podle § 46d ZČNB příjmem České národní banky. V zájmu žadatele je vždy kompletní doplnění podkladů v souladu s pokyny České národní banky, neboť nové skutečnosti a návrhy na provedení důkazů může účastník řízení předkládat zejména během prvostupňového řízení. Pro řízení o rozkladu je tato možnost výrazně omezena, když se přihlédne jen ke skutečnostem a návrhům na provedení důkazů, které nemohl účastník uplatnit dříve.[105] V případě, že by byl České národní bance adresován úkon, které zjevně není žádosti o licenci nebo je nejasné, kdo takový úkon učinil, ČNB v souladu s § 43 správního řádu řízení nezahájí a usnesením věc odloží. Můžeme ale uzavřít, že v případě žádosti o bankovní licenci by taková situace s ohledem na právní vyspělost žadatele neměla nastat.

3.3.4 Rozhodnutí

Česká národní banka je povinna vydat rozhodnutí o udělení licence do 6 měsíců od zahájení správního řízení. Zároveň platí, že ČNB musí rozhodnutí ve stanovené lhůtě vydat i doručit.[106] Výše uvedené představuje významnou odchylku od obecné úpravy lhůty pro vydání rozhodnutí podle správního řádu. Ten stanovuje lhůty 30, respektive 60 dnů. Podle správního řádu musí být rozhodnutí v těchto lhůtách pouze vydáno, kdežto ZBank ukládá povinnost ČNB rozhodnutí v citované lhůtě také doručit.[107] ČNB musí rozhodnutí vydat s takovým předstihem, aby bylo v pořádku doručeno ještě před okamžikem, kdy lhůta vyprší. Vazba splnění lhůty pro vydání rozhodnutí až na okamžik jeho doručení nepředstavuje novou tendenci českého zákonodárce, ale odpovídá formulacím, jež jsou v podobných souvislostech opakovaně užívány ve směrnicích Evropské unie.[108] V případě doručování rozhodnutí o udělení bankovní licence může nastoupit také fikce doručení, která je upravena § 24 správního řádu a lhůta zde vymezená činí 10 dní ode dne, kdy byla zásilka připravena k vyzvednutí. Po marném uplynutí této lhůty se považuje rozhodnutí za doručené posledním dnem citované lhůty. V době datových schránek se však obvykle bude datum odeslání rozhodnutí prakticky shodovat s datem doručení a fikce doručení tak zde nemá dle názoru autora příliš praktického využití.

---

104 Položka 65/1 písm. a) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
105 § 82 odst. 4 správního řádu
106 § 40 odst. 3 ZBank
107 § 71 odst. 2 a odst. 3 správního řádu
108 JEMELKA, Správní řád: komentář, op. cit., s. 351.

ZBank rovněž upravuje prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, a to pro případy, kdy byla podána žádost neúplná a ČNB byla nucena žadatele vyzvat k jejímu doplnění. V takovém případě stanoví ZBank v § 40 odst. 3 lhůtu 12 měsíců pro vydání rozhodnutí. Také tato lhůta počíná dnem zahájení správního řízení o udělení licence, tedy dnem doručení žádosti o udělení licence ČNB. K uvedeným lhůtám podle ZBank je třeba podotknout, že jsou sice diametrálně odlišné oproti lhůtám podle správního řádu, ale tato speciální úprava má svoje opodstatnění. Rozhodnutí o udělení licence je podle názoru autora svým významem zcela zásadní pro celý finanční trh a je nepochybné, že důkladné posouzení všech důkazních prostředků je v tomto případě časově velmi náročné. Obě citované lhůty mají procesní charakter. Nedodržení takových lhůt sice nemá vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, ale představuje nesprávný úřední postup. V krajním případě tedy žadatel dotčený takovým nesprávným úředním postupem může požadovat náhradu vzniklé škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.[109] Není neobvyklé, že banka, které byla udělena bankovní licence, později znovu žádá o udělení licence k výkonu některé další činnosti podle § 1 odst. 3 ZBank. V takové situaci by podle názoru autora bylo smysluplné, aby zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí byly zkráceny. Jedná se totiž o žádost subjektu, který je již držitelem licence, podléhá dohledu ČNB a nejedná se tedy ze své podstaty o subjekt neověřený nebo neznámý. Samozřejmě i zde musí ČNB zkoumat řadu individuálních náležitostí a předpokladů. Zkrácení předepsaných lhůt na polovinu by představovalo podle názoru autora rozumný požadavek kladený na ČNB, který by měl reprezentovat zájem ČNB nejen na zdravém fungování bankovního sektoru, ale i příznivém podnikatelském prostředí vytvářeném pro všechny subjekty finančního trhu.

ZBank blíže nespecifikuje náležitosti rozhodnutí o udělení bankovní licence, opět se tedy uplatní úprava obsažená ve správním řádu. Pokud se ČNB rozhodne udělit bankovní licenci, rozhoduje formou meritorního správního rozhodnutí. Pouhý pojem „rozhodnutí“ by mohl působit mírně matoucím dojmem, když v širším smyslu zahrnuje

109 PIHERA, 2011, op. cit., s. 50.

i rozhodování formou usnesení.[110,111] Ve vydání meritorního správního rozhodnutí můžeme spatřovat naplnění účelu samotného řízení. Jedná se o nejdůležitější úkon správního orgánu, ke kterému celé správní řízení směřuje.

Rozhodnutí o udělení licence se vyhotovuje písemně a obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníka řízení, kterým je žadatel o licenci. Písemné vyhotovení rozhodnutí zahrnuje označení „rozhodnutí" a identifikaci správního orgánu, který jej vydal, datum vydání rozhodnutí a další náležitosti stanovené v § 69 správního řádu. V rámci výrokové části je specifikována řešená otázka, jež byla předmětem správního řízení, a sice rozhodnutí o žádosti o udělení bankovní licence. ČNB zároveň výslovně uvádí právní předpisy, na základě kterých ve věci rozhodla a přesně identifikuje účastníka řízení. V případě kladného rozhodnutí ČNB licenci udělí s odkazem na § 4 odst. 2 ZBank a přesně vymezí, jakých bankovních činností se udělená licence týká. Vždy se jedná o oprávnění k přijímání vkladů a poskytování úvěrů podle § 1 odst. 1 písm. a) a b) ZBank.

Odůvodnění rozhodnutí obecně zahrnuje důvody výroku, vymezení podkladů pro jeho vydání a úvahy, s kterými správní orgán pracoval při formulaci výrokové části. Správní řád ovšem zároveň připouští absenci odůvodnění, a to v případě, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým se v plném rozsahu vyhoví všem účastníkům řízení.[112] Takový případ se týká i rozhodnutí o udělení bankovní licence. Autor práce měl možnost prostudovat anonymizované rozhodnutí České národní banky, na základě kterého byla udělená bankovní licence. ČNB s odkazem na příslušné ustanovení správního řádu rozhodnutí skutečně neodůvodnila.[113]

Poslední nedílnou součástí rozhodnutí o udělení bankovní licence je poučení o opravném prostředku. V případě správního řízení vedeného Českou národní bankou se jedná výhradně o rozklad. Poučení musí obsahovat vymezení lhůty pro podání rozkladu, počátek běhu lhůty pro podání rozkladu, vymezení orgánu, který o rozkladu rozhodne a též označení orgánu, kterému je nutno rozklad adresovat. Rozklad podaný

110 Usnesením ČNB rozhodne například o přerušení nebo zastavení řízení o udělení bankovní licence.
111 SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 182.
112 § 68 odst. 4 správního řádu
113 Anonymizované rozhodnutí ČNB ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. Sp/2010/566/571.

proti rozhodnutí České národní banky nemá odkladný účinek, tato skutečnost musí být rovněž v poučení výslovně uvedena.[114]

V případě, že ČNB žadateli udělí bankovní licenci, musí žadatel do 12 měsíců od udělení licence zahájit výkon bankovních činností. V opačném případě je ČNB oprávněna podle § 34 odst. 2 písm. a) ZBank licenci bance odejmout. Autor zachytil vůči citované podmínce výtky s ohledem na fakt, že 12 měsíců představuje relativně přísně stanovenou lhůtu s ohledem na vše, co musí banka podniknout směrem k tomu, aby reálně začala na finančním trhu fungovat (pro příklad uveďme například zřízení poboček banky nebo nábor řadových zaměstnanců).[115] Autor práce s uvedenou výtkou zcela nesouhlasí. Je nepochybné, že již v okamžiku podání žádosti žadatel musí počítat s tím, že mu v souladu s jeho zájmem bude licence udělena. Již během správního řízení tedy může podniknout kroky, které zajistí jeho maximální připravenost na situaci, jež by následovala bezprostředně po udělení licence. Na druhou stranu autor připouští, že mu není zcela jasné, jakým způsobem zákonodárce ke stanovené lhůtě dospěl. Určitým návrhem směřujícím k úpravě stávající právní úpravy bankovní licence by tedy mohlo být stanovení delší lhůty. Dle mínění autora by lhůta v délce 24 měsíců byla vhodnější směrem k reálné situaci, ve které se nově vznikající banka nachází.

3.4 Řízení o rozkladu

Jediným řádným opravným prostředkem proti prvostupňovému rozhodnutí České národní banky je rozklad. O podaném rozkladu rozhoduje bankovní rada, která svá rozhodnutí konzultuje s rozkladovou komisí. Rozkladová komise je poradním orgánem bankovní rady pro přípravu rozhodnutí vydávaných ve správním řízení. Komise je tvořena zejména odborníky z praxe, kteří nejsou zaměstnanci ČNB. Bankovní rada není usneseními rozkladové komise vázána.[116] Zároveň ale platí, že absence návrhu rozkladové komise k řešení předmětného správního řízení by se dala považovat za závažné procesní pochybení. Výstupy rozkladové komise ČNB tedy nepovažujeme

114 § 68 odst. 5 a odst. 6 správního řádu
115 Vyplynulo z konzultace s Mgr. Markem Harokem, právním specialistou Air Bank a.s., ze dne 15. 3. 2015.
116 čl. 1 Jednacího řádu rozkladové komise České národní banky po změně č. 1

za závazné posouzení případu, jsou spíše určitým druhem doporučení, ale jejich význam pro rozhodnutí bankovní rady je nezanedbatelný.[117]

Řízení o rozkladu podaném proti rozhodnutí České národní banky se řídí zejména podle úpravy obsažené ve správním řádu. ZBank ovšem stanovuje jisté odchylky od této obecné úpravy. Pro řízení o rozkladu se aplikuje i ustanovení správního řádu o odvolání.[118] Správní řád pak předvídá různé možnosti rozhodnutí o podaném rozkladu. Podle § 152 odst. 5 je přípustná změna nebo zrušení původního rozhodnutí v případě, že se rozhodnutím plně vyhoví podanému rozkladu, nebo naopak zamítnutí podaného rozkladu. ZBank ovšem ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu výslovně vylučuje.[119] Z čehož vyplývá, že se uplatní úprava ukončení řízení o odvolání, která je rovněž upravena ve správním řádu. Bankovní rada tedy může napadané rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit. Stejně tak ale disponuje možností rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. Další možností bankovní rady je změna napadeného rozhodnutí nebo jeho části. Poslední variantou je zamítnutí rozkladu a potvrzení původního rozhodnutí.[120] Oproti úpravě rozkladu v § 152 odst. 5 správního řádu není bankovní rada vázána tím, že v případě zrušení nebo změny rozhodnutí musí plně vyhovět podanému rozkladu.

Rozklad podaný proti rozhodnutí České národní banky postrádá suspenzivní účinek. Vyloučení odkladného účinku rozkladu je zakotveno v § 41 odst. 1 ZBank. Naproti tomu je ale každý řádný opravný prostředek dle správního řádu vybaven odkladným účinek a jedná se tedy o další odchylku zvláštní úpravy oproti úpravě obecné zakotvené ve správním řádu. Rozklad obecně nemá ani účinek devolutivní, protože řízení o rozkladu probíhá u stejného orgánu jako řízení prvostupňové. Absence devolutivního účinku rozkladu je jeho typickým znakem, neboť povaha ústředních orgánů státní správy nedovoluje jeho realizaci – o podaném rozkladu nerozhoduje nadřízený správní orgán.[121]

---

117 JEMELKA, Luboš. Pár poznámek z praxe rozkladových komisí. *CITIME.cz* [online]. Publikováno 3. 9. 2014 [cit. 22. 3. 2015].
118 § 152 odst. 4 a násl. správního řádu
119 § 41 odst. 1 ZBank
120 § 90 správního řádu
121 MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*. 2007, roč. 15, č. 7, s. 39-43.

Lhůta pro podání rozkladu činí 15 dní a počíná běžet dnem oznámení rozhodnutí. Rozkladem lze napadnout výrokovou část rozhodnutí nebo jednotlivé výroky. Rozklad, který by byl namířen výhradně vůči odůvodnění, je nepřípustný. Pro formální požadavky kladené na rozklad obecně platí právní úprava náležitostí podání podle § 37 odst. 2 správního řádu. Z rozkladu musí být zřejmé, proti jakému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v jakém ohledu tkví rozpor s právními předpisy. Nové skutečnosti a návrhy k provedení důkazů jsou v rámci řízení o rozkladu zkoumány jen v případě, že se jedná o skutečnosti a návrhy, které účastník řízení nemohl uplatnit dříve.[122] Proti rozhodnutí o rozkladu neexistuje řádný opravný prostředek. Určitou možnost představuje například podání žaloby v režimu správního soudnictví.[123] V kontextu správního řízení v působnosti České národní banky můžeme uzavřít, že podaných žalob ve správním řízení proti rozhodnutí ČNB o rozkladech jsou řádově jednotky ročně.[124]

122 § 82 a násl. správního řádu
123 VEDRAL, 2012, op. cit., s. 768 a násl.
124 Vyplynulo z konzultace s JUDr. Lubošem Jemelkou, Ph.D., tajemníkem rozkladové komise ČNB, ze dne 14. 11. 2014.

4 Řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry

V následující kapitole bude popsáno řízení o správním deliktu[125] vedeném Českou národní bankou v oblasti kapitálového trhu s obchodníkem s cennými papíry. Jedná se o pragmatickou volbu, neboť historicky je právě obchodník s cennými papíry (dále jen „obchodník“ nebo „OCP“) ve srovnání s bankami relativně častým účastníkem řízení o správním deliktu. Přesný důvod je spíše otázkou spekulace, nicméně faktem je, že kapitálový trh se v České republice vyvíjí relativně krátkou dobu a to od počátku 90. let. Právě zmíněné období 90. let bylo charakteristické nedokonalou právní regulací kapitálového trhu, nikoliv precizním výkonem dohledu ze strany státních orgánů a častými prohřešky subjektů kapitálového trhu, přičemž obchodník patří mezi nejdominantnější z nich.[126] Autor postupně přiblíží problematiku správního trestání a správních deliktů právnických osob. Následně bude navázáno vymezením nápravných a sankčních opatření, které může ČNB podle ZKPT obchodníkovi uložit. Nejdůležitější částí kapitoly pak bude popis samotného správního řízení z hlediska zahájení řízení, jeho průběhu i rozhodnutí ve věci samé. Exkurz do reálné rozhodovací činnosti ČNB a bankovní rady zařazený na konec kapitoly by měl být přínosný zejména z praktického hlediska.

4.1 Obchodník s cennými papíry

Obchodníkem s cennými papíry je podle ZKPT právnická osoba, která poskytuje investiční služby na základě povolení od České národní banky k činnosti obchodníka s cennými papíry.[127] Obchodníkem s cennými papíry může být výhradně akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným, která má sídlo na území České republiky a splňuje další související podmínky. Investiční služby rozdělujeme na hlavní (např.: přijímání, předávání a provádění pokynů týkajících se investičních nástrojů) a doplňkové investiční služby (např.: poskytování investičních doporučení).[128] Mezi

125 Autor si je vědom faktu, že nápravné opatření pojmově nesplňuje znaky sankce. Pojem „sankční řízení“ by tedy nebyl zcela vhodný. Správní řízení, v rámci něhož může být uložena sankce nebo nápravné opatření tedy bude jednotně označováno jako řízení o správním deliktu.
126 Vyplynulo z konzultace s JUDr. Lumírem Schejbalem, advokátem, ze dne 2. 3. 2015.
127 § 5 odst. 1 ZKPT
128 BAKEŠ, 2009, op. cit., 465 s.

investiční nástroje patří například akcie, dluhopisy nebo podílové listy.[129] Obchodník v praxi vyvíjí podnikatelskou činnost, jež spočívá v tom, že poskytuje investiční služby širokému spektru zákazníků, kdy se mnohdy jedná i o řadové spotřebitele. Úkolem České národní banky v rámci dohledové činnosti je tedy mimo jiné sledovat veškerou činnost obchodníka a posuzovat její soulad se závaznou právní úpravou obsaženou zejména v ZKPT. Případné prohřešky totiž mohou mít negativní dopad na koncové zákazníky obchodníka. V neposlední řadě můžeme připomenout, že ZKPT rozděluje zákazníky obchodníka na profesionální a neprofesionální.[130] Mezi profesionální zákazníky patří například banka nebo investiční fond. Za neprofesionální zákazníky můžeme obecně považovat běžné spotřebitele a osoby působící mimo finanční trh. Zmíněná kategorizace zákazníků obchodníka s cennými papíry a související změny byly transponovány do ZKPT na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, která je též známá jako směrnice MiFID. Její význam tkví zejména v tom, že neprofesionální zákazník požívá výrazně větší ochrany, když obchodník má vůči takovým zákazníkům například mnohem rozsáhlejší informační povinnosti, než je tomu tak u zákazníka profesionálního. Dlužno podotknout, že dochází k porušování těchto povinností, které potom zakládá správněprávní odpovědnost obchodníka.

4.2 Správní trestání a jeho právní úprava

Samotný pojem trestání představuje rozhodování o vině a trestu v případě porušení práva a můžeme jej dále členit na soudní trestání a správní trestání. Samotná trestná jednání zahrnují soudní delikty a správní delikty. V rámci českého právního prostředí je správní trestání uplatněno relativně široce, což dokazuje například fakt, že skutkové podstaty správních deliktů jsou zachyceny ve více než 200 zákonech. Zároveň je nezbytné podotknout, že prozatím neexistuje jednotná kodifikace tohoto subsystému správního práva. Mnohost právních předpisů na straně jedné a absence jednotné právní úpravy alespoň obecných aspektů správního trestání na straně druhé je možno vnímat jako jeho zjevný nedostatek.[131]

---

129 § 3 a násl. ZKPT
130 § 2a ZKPT
131 HENDRYCH, 2012, op. cit., s. 415 a násl.

Správní trestání plní celou řadu funkcí, když mezi nejdůležitější z nich patří funkce ochranná, reparační, satisfakční, represivní, preventivní nebo výchovná.[132] V minulosti se objevily snahy o sjednocení předmětné právní úpravy, které by zahrnuly i sjednocení procesního aspektu správního trestání. Nejzásadnější aktivitou byl nepochybně záměr týkající se reformy správního trestání, když v roce 2002 byl zpracován Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V souladu s tímto legislativním dokumentem mělo dojít k rozšíření pojmu přestupek, který by se nově vztahoval i na protiprávní jednání podnikajících fyzických osob a osob právnických. Realizace této ucelené úpravy správního trestání ale zatím nikdy nebyla dokončena a uvedena do praxe, byť určité tendence směřující k ní neustále přetrvávají. Pro srovnání připomeňme, že v případě přestupků najdeme potřebnou oporu jak ve správním řádu, tak i zákoně České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřestZ“). Ten podle názoru odborníků představuje mírně zastaralou, ale relativně komplexní úpravu přestupkového práva, která samozřejmě reflektuje i jeho procesní stránku. Vedle toho v otázce správních deliktů právnických osob můžeme čerpat prakticky výhradně ze správního řádu. V důsledku toho vznikají v rámci jednotlivých zvláštních zákonů určitá procesní specifika. Absenci jednotné úpravy správního trestání ve vztahu ke správním deliktům právnických osob, nebo alespoň její procesní stránky, považuje autor za zjevný nedostatek, kdy se sice postupuje podle obecné úpravy správního řádu a kusé dílčí úpravy v jednotlivých zvláštních zákonech, obecná úprava však místy nereflektuje charakter správního trestání, v případě ZKPT se jedná například o lhůtu pro vydání rozhodnutí.

4.3 Vymezení správních deliktů a správních deliktů právnických osob

Správní delikty dělíme na základě teoretických kritérií do následujících skupin[133]:

a) přestupky

b) tzv. jiné správní delikty fyzických osob

c) správní delikty právnických osob

d) smíšené správní delikty

e) veřejné disciplinární delikty

---

132 BOHADLO, 2013, op. cit., s. 1-2.

133 MATES, 2010, op. cit., s. 17 a násl.

f) tzv. pořádkové správní delikty

Členění správních deliktů není v literatuře zcela jednotné, ale pro účely této kapitoly postačí zejména elementární fakt, a sice že oddělujeme přestupky a jiné správní delikty. Z hlediska procesního je totiž důležité podotknout, že právní úprava přestupků obsažená v PřestZ, zahrnuje i úpravu správního řízení o přestupcích. V případě správního řízení o správních deliktech právnických osob ovšem podobná zvláštní úprava neexistuje. Klíčovou roli tedy bude znovu hrát právní úprava obsažená ve správním řádu. Zároveň platí, že byť nelze PřestZ na řízení o správních deliktech právnických osob aplikovat, judikatura v některých konkrétních případech připouští analogické použití jednotlivých ustanovení PřestZ.[134] Pro účely této diplomové práce považuje autor práce za klíčové právě správní delikty právnických osob. ZKPT upravuje i správní delikty týkající se fyzických osob, nicméně autor bude selektivně a záměrně věnovat pozornost správním deliktům právnických osob a sankcím za ně ukládaných. Jak již bylo zmíněno, popisovaným subjektem bude výhradně obchodník s cennými papíry.

Správní delikt právnické osoby můžeme vymezit jako protiprávní jednání právnické osoby, kdy znaky takového chování jsou vymezeny právním předpisem. Jedná se o odpovědnost objektivní, nevyžaduje se odpovědnostní vztah, který by byl závislý na existenci zavinění (jedná se o odpovědnost za výsledek).[135] Správní orgán v souladu s povahou objektivní odpovědnosti nezkoumá zavinění a ani nemůže zohlednit, zda došlo k vytýkanému jednání záměrně nebo z nedbalosti.[136] Jak vyplývá z výše nastíněného, subjektem odpovědnosti za správní delikt právnické osoby může být výhradně osoba právnická nikoliv osoba fyzická nepodnikající.[137] Pokud má být uplatněna odpovědnost za delikt právnické osoby, je nezbytné, aby příslušné jednání právnické osoby naplnilo obecné znaky správního deliktu, tj. protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby a trestnost stanovená zákonem. Zároveň musí jednání naplňovat znaky konkrétní skutkové podstaty, která je obsažena ve zvláštním zákoně.

134 PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. *Obecná část*. Brno: Aleš Čeněk, 2012, s. 418.
135 V případě obchodníka se ovšem nejedná o odpovědnost absolutně objektivní, když ZKPT zakotvuje liberační důvod, který zbavuje obchodníka odpovědnosti za správní delikt. Blíže o něm bude pojednáno v další části kapitoly.
136 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 6 As 25/2006.
137 SLÁDEČEK, 2013, op. cit., s. 222 a násl.

V případě obchodníka se jedná o skutkové podstaty zachycené v ZKPT. Znaky, které určují skutkovou podstatu, členíme na znaky týkající se objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky. Vedle formálních znaků deliktu je nezbytné i naplnění materiálních znaků.[138]

4.4 Sankce a nápravná opatření

Pokud se subjekt kapitálového trhu dopustí svým jednáním správního deliktu nebo jeho jednání vzbuzuje takový dojem, přistoupí Česká národní banka k zahájení správního řízení, jehož výsledkem může být nápravného opatření nebo sankce. Výše uvedené vyplývá mimo jiné z ustanovení § 192 odst. 5 ZKPT, který stanovuje, že Česká národní banka projednává správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni. ČNB se primárně snaží prostřednictvím dohledu působit preventivně. V praxi takovou prevenci představují například adresné výzvy, v rámci nichž ČNB sděluje dohlíženým subjektům svá zjištění týkající se dílčích náležitostí jejich podnikatelské činnosti. Stejnou cestou je ČNB oprávněna vyžadovat doplňující informace a vysvětlení k zjištěným skutečnostem. Podle § 8 odst. 1 ZDohl je ČNB oprávněna v rámci výkonu dohledu nad kapitálovým trhem požadovat poskytnutí informací nebo objasnění konkrétních skutečností týkajících se činnosti obchodníka na kapitálovém trhu. Pokud ČNB zjistí reálné a závažné porušení povinností kontrolovaných subjektů, zahájí správní řízení. V souvislosti s tímto lze podotknout, že v takových případech většinou správní řízení proběhne v celém svém rozsahu a ČNB uloží buď opatření k nápravě, nebo v závažnějších případech i konkrétní sankční opatření.

Opatření k nápravě (dále jen „opatření“) nemá povahu trestu, nicméně se jedná o určitý instrument, skrze něhož ČNB usměrňuje kontrolované subjekty a snaží se docílit odstranění závadného stavu. Z tohoto důvodu řadí autor nápravné opatření do kapitoly primárně věnované sankčnímu řízení a tedy ukládání sankcí. Na počátku vedeného správního řízení totiž není jasně dáno, zda bude uloženo pouze opatření k nápravě či přímo sankce. Opatření by mělo být primárním nástrojem, ke kterému ČNB přistupuje. V rámci opatření uloží ČNB povinnost zjednat nápravu určitého závadného stavu a zpravidla zároveň stanoví lhůtu, do kdy má být náprava provedena. Povinný subjekt pak musí ČNB notifikovat o způsobu, jakým závadný stav odstranil.

138 MATES, 2010, op. cit., s. 158.

V některých případech ČNB přímo určí, jakým způsobem má být závadný stav odstraněn. Typicky je opatřením ukládána povinnost zlepšit konkrétní upořádání, strategie, postupy nebo mechanismy týkající se podnikatelské činnost obchodníka. Opatření k nápravě může být uloženo za jakékoliv porušení ZKPT. Pokuta naproti tomu může být uložena pouze za správní delikt právnické osoby, tedy za porušení zákona, která jsou výslovně stanovena v § 157 a násl. ZKPT.[139]

Nejčastěji ukládanou sankcí za spáchaný delikt v kontextu správního trestání obecně je peněžní pokuta. V zákoně bývá zpravidla stanovena horní hranice částky, jež může být uložena. Tento fakt dává správnímu orgánu prostor pro aplikaci správního uvážení při rozhodování o výši pokuty.[140] Obecně platí, že porušování právních předpisů podnikatelskými osobami je jev značně negativní a pro společnost nebezpečný. Zmíněná porušení ze strany právnických osob mají většinou na společnost mnohem závažnější dopady, než je tomu tak u porušování právních předpisů občany.[141] ZKPT stanovuje horní hranici možné uložené pokuty na částku 20 000 000 Kč.[142] Takový limit je podle názoru autora opodstatněný. Obchodník s cennými papíry zpravidla dosahuje značných finančních zisků, které se mohou pohybovat v řádech jednotek nebo i desítek miliónů ročně. Je tedy spravedlivé a účelné, aby v případě zásadního porušení byl OCP náležitě potrestán. Bagatelní pokuta by totiž v řadě případů neměla kýžený efekt, neboť by obchodníka citelně nezasáhla ani by pro něj nepředstavovala významnější hrozbu. Je ovšem nutné podotknout, že ČNB v žádném případě neukládá pokuty pouze na úrovni horní hranice. V další podkapitole bude blíže popsáno rozhodnutí ČNB, na základě kterého byla uložena pokuta ve výši 1 500 000 Kč. Přičemž i taková výše pokuty je do jisté míry mimořádná. Historicky nejvyšší pokutu ve výši 20 000 000 Kč udělila ČNB v roce 2011 obchodníkovi s cennými papíry Capital Partners.[143] V případě obchodníka je ovšem třeba podotknout, že jen stěží by mohla, byť do jisté míry mimořádná, pokuta 1 500 000 Kč splňovat charakter pokuty likvidační. Nicméně pokuta

139 Husták, Zdeněk a kol. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 809 a násl.
140 SLÁDEČEK, 2013, op. cit., s. 203.
141 KADEČKA, S., PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část. Multimediální učební text*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 73.
142 § 157 odst. 14 písm. c) ZKPT a násl.
143 ČNB ukončila sankční správní řízení s Capital Partners. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka. Publikováno 12. 12. 2011 [cit. 4. 2. 2015].

pohybující se v rozmezí citované horní hranice (20 000 000 Kč), by již jako likvidační v některých případech mohla být vykládána. Důležitou roli bude hrát i přiměřenost pokuty ve vztahu k charakteru a závažnosti protiprávního jednání, kterého se obchodník dopustil. Je třeba podotknout, že podle judikatury je správní orgán povinen přihlédnout k majetkovým poměrům účastníka řízení o správním deliktu. Nic na tom nemění ani fakt, pokud by takovou povinnost nestanovil příslušný zákon, který obsahuje vymezení konkrétního správního deliktu, za něhož je účastník řízení stíhán.[144] ZKPT ovšem takovou povinnost ČNB ukládá, a sice v § 192 odst. 2 písm. b). Na druhé straně sám účastník je povinen poskytnou správnímu orgánu součinnost a přiblížit mu dostatečně své majetkové poměry. Pravomoci správních orgánů jsou totiž v tomto ohledu obecně spíše omezené, což ale neplatí u subjektů kapitálového trhu, když s ohledem na rozsáhlou reportovací činnost směrem k ČNB, je tato podrobně zpravena o majetkové situace subjektu.[145]

Mezi další sankční opatření podle ZKPT patří uvalení nucené správy obchodníka. V takovém případě vedení společnosti převezme nucený správce jmenovaný Českou národní bankou. A konečně krajním sankčním opatření je změna rozsahu povolení obchodníka s cennými papíry nebo kompletní odejmutí povolení. K tomu můžeme konstatovat, že se bez dalšího jedná o sankční opatření, která bývají ukládána jen velmi zřídka. ZDohl ještě upravuje možnost ČNB uložit místo pokuty veřejné napomenutí, jedná se ovšem o ryze teoretické ustanovení, která nemá reálné využití v praxi.[146] V rozhodovací činnosti ČNB tedy převládají zejména dílčí opatření k nápravě a finanční pokuty.

4.5 Řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry

4.5.1 Subjekty

ČNB v řízení vystupuje jako správní orgán, orgán dohledu nad finančním trhem podle ZČNB a orgán dohledu na kapitálovým trhem podle ZKPT a ZDohl. Účastníkem řízení může být kterýkoliv subjekt kapitálového trhu, který je podřízen dohledu ze strany

144 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008.
145 KOLMAN, Petr. Chudý či bohatý – dostane stejnou pokutu? *EPRAVO.cz* [online]. Publikováno 6. 1. 2011 [cit. 15. 3. 2015].
146 Vyplynulo z konzultace s JUDr. Lubošem Jemelkou, Ph.D., tajemníkem rozkladové komise ČNB, ze 14. 11. 2014.

ČNB. Vedle obchodníka s cennými papíry se tedy jedná například o investičního zprostředkovatele nebo organizátora regulovaného trhu.[147] K teoretickému vymezení subjektů autor odkazuje na předešlou podkapitolu 3.4.1, která je koncepčně zařazena v rámci řízení o udělení bankovní licence. Účastník správního řízení o správním deliktu právnické osoby je vymezen ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu. Jedná se o dotčenou osobu, které má rozhodnutí správního orgánu založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost, případně prohlásit, že určité právo nebo povinnost má či nikoliv. V případě řízení o správním deliktu právnické osoby půjde typicky o uložení povinnosti spočívající ve strpění určité sankce (např.: finanční pokuta) nebo v povinnost napravit zjištění závadný stav (např.: uložení konkrétního opatření k nápravě).

4.5.2 Zahájení řízení

Správní řízení o udělení sankce s obchodníkem s cennými papíry zahajuje Česká národní banka z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu. Podle ZDohl totiž platí, že v řízení o správním deliktu obchodníka se postupuje podle obecných právních předpisů.[148] Řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán doručil účastníkovi řízení oznámení o zahájení řízení. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení a identifikaci a podpis úřední osoby, jež je k zahájení řízení oprávněna.[149] V případě popisovaného řízení se bude jednat o pracovníky odboru sankčních řízení ČNB, který spadá do organizační struktury sekce licenčních a sankčních řízení ČNB. Povinnost ČNB informovat účastníka o zahájení správního řízení vyplývá přímo z ustanovení správního řádu.[150] Jeho zahájení je významné i z hlediska zániku odpovědnosti za správní delikty, když ustanovení § 192 odst. 4 ZKPT stanoví, že případná odpovědnost právnické osoby za spáchaný delikt zaniká a tento nelze projednat, jestliže ČNB o něm nezahájila řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o spáchání deliktu dozvěděla. Zároveň existuje pro projednání také objektivní lhůta, kdy je přípustné zahájit řízení o správním deliktu nejpozději do 5 let ode dne, kdy došlo k jeho spáchání. Obě lhůty jsou prekluzivní. ZKPT rovněž vymezuje liberační důvod, který obchodníka zbavuje odpovědnosti za správní delikt. Pokud obchodník prokáže,

147 § 135 odst. 1 ZKPT
148 § 6 odst. 1 ZDohl
149 § 46 odst. 1 správního řádu
150 § 47 správního řádu odst. 1 správního řádu

že vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby zabránil porušení právní povinnosti, není za správní delikt odpovědný. Liberační důvod může spočívat například v zásahu vyšší moci. ČNB by měla k podobným skutečnostem přihlížet z úřední povinnosti.[151]

Oznámení o zahájení řízení dále obsahuje vylíčení všech skutkových okolností, které ČNB před zahájením řízení nashromáždila. Jedná se tedy o vymezení činnosti a chování OCP, kterým se dopustil protiprávního jednání. V neposlední řadě ČNB informuje účastníka řízení o výši finanční pokuty, která mu může být uložena v případě, že bude prokázáno naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za něž ZKPT stanovuje uložení finanční pokuty. Uvedená specifikace ale rozhodně nepředstavuje předčasné konstatování odpovědnosti, která bude až teprve v řízení zkoumána.[152]

Oznámení o zahájení řízení ale nemusí obsahovat právní posouzení věci. Tento předpoklad potvrdila i rozhodovací praxe Vrchního soudu v Praze, který konstatoval, že právní kvalifikace správního deliktu se v závislosti na průběhu řízení a předložených podkladech může v průběhu řízení měnit. Pokud by i přesto právní kvalifikace byla v oznámení zahrnuta a později během řízení změněna, nezakládá to dle názoru Vrchního soudu důvod pro zastavení řízení a zahájení řízení nového, neboť by takový postup měl zásadní dopad na možnost uložení sankce jako takové.[153]

Pro řízení zahajovaná z moci úřední obecně platí, že v jejich případě existuje určitý veřejný zájem na jejich zahájení. Toto obecné pravidlo je pak specifikováno v § 6 odst. 2 ZDohl, který stanoví, že ČNB před zahájením řízení o uložení opatření k nápravě nebo sankce zváží, zda takové řízení zahájí. Klíčová pro rozhodnutí ČNB o zahájení řízení jsou kritéria povahy, závažnosti, doby trvání a následků protiprávního jednání OCP. Česká národní banka v rámci své dohledové činnosti monitoruje celkovou činnost obchodníka s cennými papíry. Na základě získaných zjištění pak může přistoupit k zahájení správního řízení.

Podle § 42 správního řádu může být podán podnět k zahájení řízení z moci od třetí osoby. Neznamená to ovšem, že by bylo řízení automaticky zahájeno. Je vždy věci uvážení správního orgánu, zda konkrétní řízení zahájí nebo nikoliv. Správní orgán posuzuje, zda existuje veřejný zájem směřující k zahájení řízení (např.: nutnost

151 HUSTÁK, 2012, op. cit., s. 949.
152 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, sp. zn. 5 A 73/2002.
153 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94.

postihnout určitý správní delikt). Dalším kritériem, které správní orgán musí vzít v potaz, je otázka účelnosti. Typicky nejsou zahajována řízení v bagatelních věcech nebo o prekludovaných deliktech.[154] Správní orgán je podle správního řádu povinen podněty přijímat. Pokud o to osoba, která podnět podala, požádá, musí rovněž do 30 dnů takovou osobu informovat o tom, zda bylo správní řízení zahájeno či nikoliv.[155] Je nutné zmínit, že výše uvedená úprava přijímání podnětů obsažená ve správním řádu v žádném případě nezakládá právní nárok toho, kdo podnět podává, na to, aby bylo řízení zahájeno. Tento fakt opakovaně potvrdil i Ústavní soud, když vyjádřil stanoviska, ve kterých konstatuje, že neexistuje žádné ústavně zaručené právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba stíhána pro správní delikt.[156] Podávání podnětů ke stíhání OCP není v praxi ničím výjimečným. Velmi často se totiž jedná o stížnosti, které ČNB adresují nespokojení zákazníci obchodníka. Česká národní banka vnímá oznamování porušení jako významný prevenční nástroj, jenž zároveň napomáhá odhalování protiprávního jednání subjektů finančního trhu.[157]

ČNB získává informace a zjištění, která mohou posloužit jako podklad k zahájení řízení o správním deliktu, a potažmo důkazní prostředky, několika různými cestami. Za všechny je nezbyté jmenovat zejména kontrolu na místě.[158] Jedná se o situaci, kdy zaměstnanci ČNB provádějí kontrolu přímo v sídle nebo na pobočce dohlíženého subjektu. Na základě kontroly pak ČNB získá řadu poznatků o tom, zda OCP dodržuje beze zbytku všechny povinnosti, které mu veřejnoprávní regulace podnikání na kapitálovém ukládá. O provedené státní kontrole je vždy sepsán protokol, který později může posloužit jako podklad pro zahájení a vedení řízení o správním deliktu obchodníka. Protokol o státní kontrole představuje listinný důkaz, který je vymezen v § 53 správního řádu a tvoří rovněž součást správního spisu. ZDohl v § 8 zakotvuje povinnost součinnosti subjektu kapitálového trhu při provádění kontroly na místě.

---

154 JEMELKA, Správní řád: komentář, op. cit., s. 215-216.
155 § 42 správního řádu
156 Usnesení Ústavního soudu ze 26. 6. 2001, sp. zn. II ÚS 345/2001.
157 Oznamování porušení (Whistleblowing). *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 20. 3. 2015].
158 Kontrolní činnost prováděná Českou národní bankou je realizována na základě a v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Tento předpoklad je výslovně zakotven v § 45 ZČNB a § 8 odst. 1 písm. e) ZDohl.

Česká národní banka musí v neposlední řadě vzít v úvahu i to, zda neexistují překážky, které by bránily zahájení řízení. Podle § 48 odst. 1 správního řádu se jedná o situaci, kdy o téže věci již bylo zahájeno správní řízení u jiného správního orgánu – překážka litispendence. Taková situace v případě řízení o správním deliktu obchodníka patrně nikdy nenastane. Ustanovení § 48 odst. 2 ještě zakotvuje překážku rei iudicatae, podle které lze přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost ze stejného důvodu konkrétní osobě pouze jednou. S ohledem na to je vhodné, aby ČNB v oznámení o zahájení řízení jasně vymezila skutek v předmětu řízení a nevznikaly tak případné pochybnosti o existenci citovaných překážek.

Spolu se zahájením řízení o správním deliktu může ČNB rovněž nařídit předběžné opatření, jehož úprava je zachycena v § 61 správního řádu. Předběžné opatření může být nařízeno z moci úřední nebo na požádání účastníka správního řízení. V případě řízení o správním deliktu obchodníka připadá v úvahu prakticky jen první možnost. V praxi se může jednat například o zákaz poskytování jednotlivých investičních služeb. Smyslem podobného předběžného opatření je ochrana kapitálového trhu i zákazníků obchodníka v případech, kdy ČNB obchodníka podezřívá ze zásadních prohřešků proti úpravě povinností, které mu ukládají předmětné právní předpisy kapitálového trhu. Takový postup ČNB zvolila ve výše citovaném správním řízení s obchodníkem Capital Partners, který se, jak později ČNB rozhodla, dopustil řady závažných správních deliktů podle ZKPT a byla mu uložena pokuta 20 000 000 Kč. ČNB předběžným opatřením tomuto rizikovému subjektu pozastavila poskytování investičních služeb, a tedy reálně zamezila případnému dalšímu porušování právních předpisů a poškozování jeho zákazníků. Předběžné opatření nad rámec správního řádu upravuje ZDohl, když v § 11 odst. 1 stanoví, že předběžné opatření lze uložit vedle případů upravených správním řádem také v situaci, kdy je to nezbytné k zajištění ochrany práv a právem chráněných zájmů osob, které nejsou účastníky předmětného správního řízení. Druhým důvodem pro uložení předběžného opatření je podle ZDohl situace, kdy by byl výrazně ohrožen nebo dokonce zmařen výkon konečného rozhodnutí.

4.5.3 Průběh řízení a dokazování

Účastník řízení se zpravidla k zahájenému řízení písemně vyjádří, když prostřednictvím písemného přípisu přednese základní důkazní prostředky na svoji obranu. Není

výjimečné, když účastník řízení z vlastního podnětu provede konkrétní nápravná opatření jako reakci na vytknuté nedostatky specifikované Českou národní bankou v oznámení o zahájení řízení. Přijatá nápravná opatření ovšem nezbavují obchodníka jeho případné odpovědnosti za spáchané za správní delikty.[159] Obdobně je velmi časté, že účastník řízení požádá správní orgán o ústní jednání. O každém ústním jednání je pořízen protokol, jenž se rovněž stává součástí správního spisu. Ústní jednání nařídí správní orgán v případě, kdy tak stanoví zákon, nebo jestliže je to nezbytné z hlediska uplatnění práv účastníků a splnění účelu řízení.[160] Ústní jednání představuje výjimku ze zásady písemnosti správního řízení. Rozhodnutí o tom, zda bude ústní jednání nařízeno, je plně v kompetenci správního orgánu. O nařízení ústního jednání se nevydává rozhodnutí ani usnesení, neboť je jednoduše realizováno samotným svoláním ústního jednání.[161] Účastník řízení má právo navrhovat provedení dalších důkazů. Stejně tak může doplňovat informace a podklady týkající se skutkových zjištění ČNB. Typicky může účastník navrhnout výslech svědka, kdy se bude jednat o jeho zaměstnance odpovědného za dodržování určitých povinností, jejichž porušení je vytýkáno ze strany ČNB. Vyloučit nemůžeme ani důkaz znaleckým posudkem, byť se jedná spíše o výjimečné případy v popisovaném řízení. Provedení důkazu ohledáním podle § 54 správního řádu je takřka vyloučené, neboť se tento způsob dokazování týká movitých a nemovitých věcí.

Před vydáním meritorního správního rozhodnutí ČNB účastníka řízení vyzve, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, které ČNB nashromáždila během správního řízení. ČNB zároveň uloží účastníkovi lhůtu k podání vyjádření, která počíná běžet doručením oznámení, které má formu usnesení. Standardní lhůta činí 10 pracovních dní. ČNB vydáním usnesení splňuje povinnost, kterou ji ukládá správní řád v ustanovení § 36 odst. 3. Podle tohoto ustanovení musí být účastníkovi řízení dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Podle § 39 odst. 1 správního řádu mu pak určí lhůtu k provedení úkonu, která činí standardně citovaných 10 dnů. Uvedené představuje právo

159 Uvedené vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 8 Afs 17/2012, když soud konstatoval, že: „*Ve správním trestání neexistuje institut účinné lítosti a nelze použít ani analogicky úpravu obsaženou v trestním zákoně, protože účinnou lítost je možné uplatnit jen u taxativně vymezeného okruhu trestných činů. Jednou z podmínek účinné lítosti je navíc dobrovolnost nápravy.*“.
160 § 49 odst. 1 správního řádu
161 VEDRAL, 2012, op. cit., s. 505.

účastníka řízení na seznámení se s veškerými podklady rozhodnutí i vyjádření se k těmto podkladům. Podle Nejvyššího správního soudu je smyslem takového postupu, aby mohl účastník uplatnit své výhrady a případně učinit další procesní návrhy zajišťující, že rozhodnutí bude vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.[162] Je třeba podotknout, že vyjádření k podkladům je spolu s neustálým doplňováním důkazů často také nástrojem obstruování ze strany účastníka řízení.

4.5.4 Rozhodnutí

Jak bylo již popsáno v kapitole věnující se licenčnímu řízení, správní řád v ustanovení § 71 lhůty upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí. Konkrétně se jedná o 30, případně 60 dní, přičemž obě lhůty počínají běžet okamžikem zahájení řízení. ZKPT ani ZDohl neobsahují žádnou odlišnou úpravu lhůt pro vydávání rozhodnutí, jako je tomu například v případě řízení o udělení bankovní licence.[163] Absence zvláštní úpravy ovšem neznamená, že řízení o správním deliktu právnické osoby v oblasti kapitálového trhu je vedeno a ukončeno v souladu se lhůtami pro vydání rozhodnutí podle správního řádu. Není výjimkou, když vedené řízení o správním deliktu trvá rok nebo i déle. Důvody můžeme hledat ve složitosti a náročnosti zkoumání jednotlivých případů, kdy je takřka nemožné, aby správní orgán rozhodl v takto krátkých lhůtách, které správní řád předepisuje.[164]

Často rovněž dochází k obstrukcím ze strany účastníků řízení. Zakotvení přesných lhůt pro licenční řízení je podle autora naprosto správné, neboť by hrozilo, že délka vedených řízení by mohla významně poškozovat zájmy žadatele. Zjednodušeně řečeno platí, že licenční řízení je vedeno výhradně ku prospěchu žadatele v tom smyslu, že zejména on má zájem na tom, aby bylo v řízení rozhodnuto a to pokud možno kladně a rychle. V případě řízení o správním deliktu můžeme konstatovat, že vedení správního řízení představuje naplnění veřejného zájmu, a sice že budou eliminována nekalá jednání subjektů kapitálového trhu naplňující skutkové podstaty správních deliktů podle ZKPT a nabízí se tak argument, že není vhodné ohraničovat řízení lhůtami a omezovat tak čas potřebný pro úplné zjištění skutkového stavu. Obchodník s cennými papíry má jednoznačně zájem na tom, aby mohl v rámci vedeného správního řízení přednést

162 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, sp. zn. 7 A 112/2002.
163 Lhůty podle ZBank byly popsány v kapitole věnující se řízení o udělení bankovní licence.
164 Například v řízení popsaném v následující podkapitole bylo rozhodnuto po více než 12 měsících.

všechny důkazy na svoji obranu a ani v jeho zájmu tedy nebude délku řízení jakkoli korigovat a tedy zkracovat jeho čas pro obstarání důkazů svědčící proti spáchání správního deliktu.

Určitým argumentem pro zavedení jasných lhůt pro vydání rozhodnutí je fakt, že odstranění závadného stavu spočívajícího v nežádoucím konání či nekonání obchodníka, by mělo být rychlé a efektivní, aby došlo k naplnění jedné z funkcí řízení o správním deliktu, tedy k ochraně kapitálového trhu. Na tomto místě je třeba podotknout, že účastník řízení, proti němuž je správní řízení vedeno, velmi často již v jeho průběhu sice přijme z vlastní iniciativy příslušná nápravná opatření tak, aby došlo k odstranění závadného stavu, byť pouze s cílem odvrátit hrozící sankci, nicméně zdlouhavým řízením a pozdním uložením sankce by se dalo říct, že uložená sankce ztrácí některé své funkce (např.: preventivní funkci). Ve výsledku je tedy zpravidla závadný stav odstraněn a nejasná je spíše otázka, zda a případně jaká sankce bude uložena. Tento stav se pak dotýká jen obchodníka nikoliv kapitálového trhu jako celku. Rovněž není výjimečné, že sami účastníci řízení o správním deliktu brzdí a přispívají k jeho celkové délce, když postupně navrhují další důkazy a dochází tak ke zdržování a průtahům v řízení.

Podle názoru autora by stanovení přesných lhůt pro vydání rozhodnutí v rámci ZKPT nebylo nadbytečné. Ať již z hlediska určité právní jistoty účastníka řízení, tak z hlediska předcházení případným neodůvodněným průtahům v řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že ČNB překročením lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení sice teoreticky porušuje úpravou obsaženou ve správním řádu, ale je více než pravděpodobné, že účastník řízení se nebude dovolávat ochrany před nečinnosti, která je upravena v § 80 správního řádu. Je třeba doplnit, že podnět ohledně nečinnosti správního orgánu může teoreticky podat například i poškozený klient OCP, kdy nekalé chování OCP vůči tomuto klientovi je předmětem řízení a klient má osobní zájem na uložení sankce. Podle tajemníka rozkladové komise ČNB Luboše Jemelky se ovšem jedná o velmi výjimečnou situaci, která nastane zpravidla jedenkrát v horizontu několika let.[165]

165 Vyplynulo z konzultace s JUDr. Lubošem Jemelkou, Ph.D., tajemníkem rozkladové komise ČNB, ze dne 6. 10. 2014.

Z jistého pohledu netradičním řešení otázky stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí v řízení o správním deliktu by mohla být praxe ČNB, když ta by prostřednictvím oznámení o zahájení správního řízení mohla sama stanovit určitou lhůta, během které správní řízení bude realizováno a následně v něm i rozhodnuto. Tento postup by jistě odstranil případnou právní nejistotu účastníka řízení nebo dalších dotčených osob.

Správní meritorní rozhodnutí vydávané v řízení o správním deliktu je považováno z hlediska právních účinků za rozhodnutí smíšené, když vykazuje znaky rozhodnutí deklaratorního (konstatování, že se obchodník dopustil správního deliktu) i konstitutivního (uložení sankce).[166] K jednotlivým sankcím upravených v ZKPT je blíže pojednáno v předcházející podkapitole. Samotné náležitosti rozhodnutí vydávaného v řízení o správním deliktu právnické osoby se nevymykají obecné úpravě obsažené ve správním řádu, jež byla popsána v předcházející kapitole věnované licenčnímu řízení. Výroková část rozhodnutí zahrnuje vymezení konkrétního nedovoleného chování účastníka řízení ve vazbě na skutkové podstaty správních deliktů podle ZKPT. Zároveň je ve výrokové části rozhodnutí vymezena sankce nebo nápravné opatření, které je ze strany České národní banky uloženo. Součástí výrokové části je i stanovení náhrady nákladů řízení. V odůvodnění jsou pak přesně specifikovány podklady a důvody výroku nebo výroků předmětného rozhodnutí. ČNB standardně popíše i průběh správního řízení nebo to, jaký způsobem se vypořádala s návrhy a námitkami účastníků či vyjádření účastníka k podkladům rozhodnutí.[167] Řízení o správním deliktu bude dále popsáno v následující podkapitole, kterou autor pojal jako praktický exkurz do řízení o správním deliktu v působnosti ČNB.

Proti rozhodnutí o správním deliktu je přípustné podání rozkladu k bankovní radě. O této skutečnosti je účastník řízení informován v poučení, které tvoří nezbytnou část správního meritorního rozhodnutí o správním deliktu.

4.6 Exkurz do rozhodovací činnosti České národní banky

Dne 15. 3. 2012 adresovala Česká národní banka oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední společnosti Alfa, která na českém kapitálovém trhu působí jako

166 HORZINKOVÁ, 2012, op. cit., s. 185.
167 § 68 správního řádu

licencovaný obchodník s cennými papíry.[168] Doručením oznámení o zahájení řízení ČNB zahájila správní řízení, neboť na základě zjištěných skutečností existovalo důvodné podezření, že se obchodník dopustil svým jednáním několika správních deliktů. Jmenovitě se jednalo o správní delikty vymezené v ustanovení § 157 ZKPT - provádění nadměrného obchodování (tzv. churning), nezavedení opatření k ochraně majetku zákazníků, poskytování investičních služeb nikoliv kvalifikovaně, čestné, spravedlivě a v nejlepším zájmu zákazníků, absenci kontroly jednání investičního zprostředkovatele a jeho vázaných zástupců a neprovádění kontroly krytí otevřených maržových pozic jednotlivých zákazníků obchodníka. V oznámení ČNB identifikovala účastníka řízení a vymezila velmi podrobně svoje skutková zjištění i jejich předběžné právní posouzení. Zásadním zdrojem informací byla pro ČNB kontrola na místě, která byla u obchodníka provedena ve dnech 27. 4. 2011 a 1. 9. 2011. O průběhu státní kontroly byl sepsán protokol o kontrole, který tvoří přílohu správního spisu. Autor doplňuje, že výsledky kontroly jsou pro Českou národní banku významným zdrojem informací, ale samy o sobě nemohou a ani nesmí nahradit řádné dokazování podle správního řádu. ČNB musí při rozhodování vycházet ze skutečného stavu věci, zjištění učiněná v rámci kontroly bez dalšího nestačí.[169] V závěru oznámení ČNB vyzvala účastníka řízení, aby se ke zjištěným skutečnostem v lhůtě 10 pracovních dní ode dne doručení oznámení vyjádřil. Zároveň ČNB notifikovala účastníka řízení o výši pokuty, která může být za zmíněné správní delikty uložena. V tomto případě se jednalo o potenciální pokutu až 20 000 000 Kč. Zároveň platí, že ČNB za citované správní delikty může rovněž uložit nápravné opatření nebo jiné opatření podle § 136 ZKPT.[170] Nápravným opatřením by v tomto případě mohlo zcela jistě být odstranění závadného stavu, který naplňuje skutkové podstaty správních deliktů a je Českou národní bankou účastníkovi vytknut. Jiným opatřením mohou být například přísněji stanovené povinnosti směrem k účastníkovi v rámci jeho další podnikatelské činnost.

Dne 28. února 2013 vydala Česká národní banka usnesení, prostřednictvím něhož vyzvala účastníka řízení k tomu, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, které ČNB

168 Jedná se o anonymizovanou obchodní společnost a její fiktivní označení, neboť autor práce čerpá informace z podkladů, které mu poskytl odborník z praxe pracující pro společnost, která si však nepřála výslovně uvádět svoje iniciály.
169 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 59/99.
170 Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. Sp/2012/8/573.

nashromáždila během vedeného správního řízení. ČNB zároveň určila účastníkovi řízení lhůtu 10 dnů pracovních dnů k podání vyjádření. Lhůta počíná běžet doručením usnesení. Z usnesení rovněž vyplývá, že účastník je po celé řízení zastoupen advokátem, což je s ohledem na jeho náročnost a význam naprosto přirozené. Právo účastníka řízení mít možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je zakotveno výslovně ve správním řádu (konkrétně § 39 odst. 3). V rámci odůvodnění usnesení ČNB stručně konstatuje, že shromáždila dostatek podkladů, které ji umožňují dostát povinností, které ji správní řád ukládá. Jedná se zejména o požadavek zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a jehož rozsah je adekvátní projednávané věci.[171] Zároveň se jedná o požadavek kladený na správní orgán, když ten je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.[172] Usnesení pak uzavírá poučení. Účastník řízení má možnost podat proti tomuto usnesení rozklad k bankovní radě. Lhůta pro podání rozkladu je v souladu s úpravou rozkladu ve správním řádu stanovena na 15 dní. Autor doplňuje, že podle jeho názoru je podání rozkladu v této fázi řízení spíše výjimečné. Jeví se jako logičtější postup vyčkat konečnému rozhodnutí ČNB, které může být následně napadeno opět rozkladem.[173]

Dne 23. 5. 2013 vydala Česká národní banka rozhodnutí, když shledala, že se OCP dopustil řady správních deliktů specifikovaných v oznámení o zahájení řízení. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 000 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí ČNB rekapituluje průběh správního řízení. Za zmínku stojí například fakt, že účastník řízení během probíhajícího správního řízení přijal řadu opatření k nápravě, o kterých ČNB vždy informoval. V průběhu správního řízení došlo i k několika ústním jednáním, které inicioval účastník řízení. ČNB též preventivně konstatuje, že správní řízení bylo zahájeno včas a nedošlo tak ke zmeškání roční subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení řízení, kterou předepisuje ZKPT.[174] ČNB se totiž o skutečnostech naznačující, že obchodník spáchal několik správních deliktů, dozvěděla v průběhu státní kontroly dne 30. 3. 2011. Správní řízení bylo zahájeno 25. 3. 2012. Je tedy evidentní, že ČNB si lhůty pečlivě hlídá. V průběhu správního řízení došlo k opakovanému doplňování podkladů ze strany

171 § 3 správního řádu
172 § 50 odst. 3 správního řádu
173 Usnesení ČNB ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. Sp/2012/8/573.
174 § 192 odst. 4 ZKPT

účastníka řízení. Zároveň byla provedena řada důkazů jako například doložení listinných podkladů nebo výslech svědků. Se souhlasem účastníka také došlo k vypracování několika otázek, které byly následně písemně adresovány poškozeným zákazníkům OCP, kterých se přímo týkají správní delikty, pro něž ČNB vede s účastníkem předmětné řízení. Vyjádření zákazníků později posloužila jako podklad pro rozhodnutí ČNB. Samotné odůvodnění jednotlivých výroků rozhodnutí je velmi podrobné, přičemž celkový rozsah rozhodnutí v této pasáži činí zhruba 50 stran textu. Na závěr byl účastník řízení opět poučen o svém právu podat rozklad proti tomuto rozhodnutí.[175]

Dne 7. 6. 2013 podala společnost Alfa proti výše popsanému rozhodnutí rozklad, ve kterém se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí v celém jeho rozsahu a zastavení řízení. Sekundárně byl rozklad namířen k upuštění od uložené pokuty nebo k jejímu výraznému snížení. Bankovní rada po projednání rozkladu v rozkladové komisi rozhodla dne 22. 8. 2013 o tom, že se rozklad zamítá a napadené rozhodnutí potvrzuje. Napadené rozhodnutí bylo bankovní radou přezkoumáno v rozsahu, jaký je vymezen ustanovením § 89 odst. 2 správního řadu. Jednalo se tedy o přezkum správnosti napadeného rozhodnutí pouze v rozsahu námitek, které účastník řízení v rozkladu vymezil. Účastník řízení obecně prostřednictvím podaného rozkladu brojil proti napadenému rozhodnutí, když nesouhlasil se skutkovými závěry ČNB hned v několika směrech. Bankovní rada se ovšem se všemi námitkami vypořádala a neshledala žádné pochybení, které by bylo obsaženo v prvoinstančním rozhodnutí sekce licenčních a sankčních ČNB. Rozhodnutí o rozkladu není možné napadnout řádným opravným prostředkem. Společnost Alfa zároveň nevyužila možnosti, které jí dávají mimořádné opravné prostředky upravené ve správním řádu. Zároveň nebyla podána žaloba v režimu správního soudnictví, která podle názoru autora představuje krajní možnost, skrze niž mohl účastník řízení zvrátit rozhodnutí bankovní rady.[176]

175 Rozhodnutí ČNB ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. Sp/2012/8/573.
176 Rozhodnutí o rozkladu bankovní rady ČNB ze dne 22. 8. 2013, č. j. 2013/3313/110.

Závěr

Autor se v práci zaměřil na dvě vybraná správní řízení v působnosti České národní banky – o udělení bankovní licence a správním deliktu obchodníka s cennými papíry na kapitálovém trhu. Stěžejní právní úpravu nalezl v trojici základních právních předpisů, a sice v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, zákoně České národní rady č. 21/1992 Sb., o bankách a zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu. První a druhá kapitola práce vymezila postavení České národní banky, výkon dohledu nad finančním trhem a základní aspekty správního řízení obecně. Jádro práce tvoří třetí a čtvrtá kapitola, v rámci kterých jsou uceleně popsána celá předmětná správní řízení s důrazem na odchylky, které stanoví zvláštní sektorové právní předpisy. Průběžně je věnována pozornost komparaci popsaných odchylek s obecnou úpravou správního procesu. Primárním cílem práce byl ucelený popis vybraných řízení, které dle názoru autora celkově vhodně reprezentují správní řízení vedená Českou národní bankou. I z toho důvodu byly vybrány dva druhy řízení, která jsou do jisté míry protikladná – řízení o žádosti, jehož zahájení je plně v dispozici žádajícího subjektu a řízení o správním deliktu právnické osoby, jež je zahajováno z moci úřední a směřuje k naplnění veřejného zájmu na ochraně kapitálového trhu. Pozornost autora byla konzistentně zaměřena na procesní aspekt správního řízení. Hmotněprávní aspekty předmětných řízení, jakými jsou například teoretická vymezení skutkových podstat správních deliktů podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu, nebyly v souladu se zaměřením práce primárním cílem.

Řízení o udělení bankovní licence je výrazně ovlivněno subsidiární působností správního řádu. Vedle toho ale zákon o bankách stanovuje výraznou odchylku v podobně lhůty pro vydání rozhodnutí – dle názoru autora je taková úprava lhůty zcela oprávněná, když udělení bankovní licence představuje rozhodnutí s významnými dopady na celý finanční trh. Kromě toho je i rozsah žádosti značný a nedovoluje tedy její kompletní prozkoumání bez dalšího ihned. Určitou inspirací pro budoucí právní úpravu je podle mínění autora stanovení odlišné lhůty pro vydání rozhodnutí v případě řízení, jichž se účastní subjekty, které již držiteli bankovní licence jsou. Jedná se totiž svým způsobem o ověřené subjekty, Česká národní banka by tedy měla být schopna

rozhodnout rychleji. S ohledem na mezinárodní aspekt finančního trhu a bankovního sektoru považuje autor za smysluplné, aby Česká národní banka nevyžadovala úředně ověřené překlady písemností, jež jsou během řízení o udělení bankovní licence předkládány. Z výkladu ustanovení správního řádu plyne, že takovou možnost Česká národní banka má. Vedle toho se jeví jako vhodné tento aspekt v budoucnu upravit také přímo v zákoně. Určitým nedostatkem může být i mírná nepřehlednost zákona o bankách, který řadou dílčích úprav a doplnění pozbyl své dřívější přehlednosti. Tento aspekt ovšem podle názoru autora není možné vnímat jako nedostatek právní úpravy. Náležitosti žádosti, skrze kterou subjekt žádá o udělení bankovní licence, stanovuje prováděcí právní předpis, byť takovou situaci správní řád výslovně nepředvídá. Je třeba ale konstatovat, že tento stav není výjimečný jen pro řízení o udělení bankovní licence. Zákon o bankách stanovuje určité odchylky od obecné úpravy správního procesu, ale klíčovým předpisem zůstává správní řád. Řízení o udělení licence tedy v zásadě představuje standardní řízení o žádosti, které je ovšem charakteristické několika odchylkami.

Správní řád rovněž dopadá i na řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry spáchaném na kapitálovém trhu. Na tomto místě je třeba podotknout, že z obecného hlediska autor práce shledává jako negativní fakt, že procesní stránka správního trestání v oblasti správních deliktů právnických osob není jednotně upravena, jako je tomu například v případě přestupků. Zákon o podnikání na kapitálovém trhu a zákon o dohledu upravují jen určitá specifika týkající se popisovaného řízení.

Z pohledu autora ale do jisté míry překvapivě ani jeden citovaný právní předpis regulující kapitálový trh neupravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí v rámci řízení o správním deliktu obchodníka s cennými papíry. Je otázkou k zamyšlení, zda je možné tento fakt přičíst aktuální právní úpravě jako nedostatek. Podle mého názoru se nejedná o nedostatek fatální, jak by tomu bylo v případě totožné absence u řízení o udělení bankovní licence. Na druhou stranu nevidím důvod, proč by určité lhůty neměly být stanoveny, už jen s ohledem na právní jistotu účastníka a dotčených osob. Možná ne zcela konformní, ale dle mého názoru racionální, návrh představuje zavedení ustálené praxe České národní banky, která by sama prostřednictvím oznámení o zahájení řízení stanovila lhůty pro vydání rozhodnutí, které plánuje respektovat.

Ve výsledku by ale podle mého názoru bylo vhodné stanovit lhůty pevné, a to přímo v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu.

Zvláštní právní úprava obsažená v sektorových právních předpisech finančního trhu podle mého názoru upravuje to, co je nezbytné upravit v souladu s určitými specifiky předmětných řízení. Za všechny jmenujme například odlišnou lhůtu pro vydání rozhodnutí o udělení bankovní licence, když se jedná ze své podstaty o složité řízení, které není možné realizovat v souladu se lhůtami podle správního řádu. Závěr je však takový, že primát ve výsledku hraje stále správní řád. Obě popisovaná řízení z něho vychází a čerpají, určité zvláštnosti jsou pak odchylně upraveny v sektorových právních předpisech. Toto vyplývá i z podkladů týkajících se konkrétních správních řízení, do kterých jsem měl možnost nahlédnout. Toto řešení se mi zdá rozumné a naopak odmítám teoretickou myšlenku směřující k jednotné úpravě správního řízení v působnosti České národní banky.

Použité zdroje

Knižní díla a odborné články

1) BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
2) BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 206 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
3) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
4) HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní.* 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012, 368 s. ISBN 978-80-87576-15-1.
5) HUSTÁK, Zdeněk a kol. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1004 s. ISBN 978-80-7400-433-9.
6) JANOVEC, Michal. Současná integrace dohledu na finančních trzích. *Obchodněprávní revue*. 2013, roč. 5, č. 6, s. 161-164. ISSN 1803-6554.
7) JANOVEC, Michal. Zvláštní správní řízení ve věci získání licence/povolení od České národní banky. *Právní rádce*. 2013, roč. 21, č. 3, s. 62-65. ISSN 1210-4817.
8) JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, 312 s. ISBN 978-80-7400-479-7.
9) JEMELKA, Luboš. Řízení ve věcech finančního trhu. *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashöfer, 2008, 11. aktualizace. ISSN 1802-0186.
10) JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 818 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
11) KADEČKA, S., PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část. Multimediální učební text*. 2., nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 74 s. ISBN 978-80-210-4588-0.
12) KOLMAN, Petr. Krátce k otázce jednacího jazyka ve správním řízení. *Bulletin advokacie*. 2012, roč. 12, č. 12, s. 48-50. ISSN 1210-6348.

13) MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, roč. XLIII, č. 2, s. 65-89. ISSN 0139-6005.
14) MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*. 2007, roč. 15, č. 7, s. 39-43. ISSN 1210-4817.
15) MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 226 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
16) PIHERA, V., SMUTNÝ A., SÝKORA P. *Zákon o bankách: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 499 s. ISBN 978-80-7400-389-9.
17) PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Aleš Čeněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
18) RADVAN, M., KYNCL, L., MOŽDIÁKOVÁ M. *Právo kapitálového trhu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 61 s. ISBN 978-80-210-5277-2.
19) SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-414-5.
20) SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.
21) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
22) VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Elektronické prameny

1) ČNB ukončila sankční správní řízení s Capital Partners. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka. Publikováno 12. 12. 2011 [cit. 4. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2011/20111212_capital_partners.html
2) Důvody a přínosy oslabení koruny - nejčastější otázky a odpovědi. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/faq/duvody_a_prinosy_oslabeni_koruny.html

3) Jednací řád rozkladové komise České národní banky po změně č. 1. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 15. 3. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/index.html
4) JEMELKA, Luboš. Pár poznámek z praxe rozkladových komisí. *CITIME.cz* [online]. Publikováno 3. 9. 2014 [cit. 22. 3. 2015]. Dostupné z: http://www.citime.cz/pravo/1909-par-poznamek-z-praxe-rozkladovych-komisi.htm
5) KOLMAN, Petr. Chudý či bohatý – dostane stejnou pokutu? *EPRAVO.cz* [online]. Publikováno 6. 1. 2011 [cit. 15. 3. 2015]. Dostupné z: http://www.epravo.cz/top/clanky/chudy-ci-bohaty-dostane-stejnou-pokutu-69734.html
6) KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *EPRAVO.cz* [online]. Publikováno 5. 1. 2015 [cit. 1. 3. 2015]. Dostupné z: http://www.epravo.cz/top/clanky/vybrane-aspekty-ochrany-pred-necinnosti-ve-spravnim-procesu-96421.html
7) KYNCL, Libor. *Veřejnoprávní regulace kapitálového trhu* [online]. Brno, 2010 [cit. 3. 2. 2015]. Rigorózní práce, s. 101. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://is.muni.cz/auth/th/61055/pravf_r/FINAL_Libor_Kyncl_Verejnopravni_regulace_kapitaloveho_trhu.pdf
8) Licencování. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 25. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/vykon_dohledu/postaveni_dohledu/uverove_instituce/licencovani.html
9) O ČNB. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/
10) Oznamování porušení (Whistleblowing). *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 20. 3. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/whistleblowing.html
11) Poslání České národní banky při dohledu nad finančním trhem České republiky. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka. Publikováno 14. 12. 2007

[cit. 2. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/poslani_cnb_dohled_FT.pdf

12) Postavení dohledu. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 3. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/vykon_dohledu/postaveni_dohledu/index.html

13) Přístup České národní banky k poskytování odpovědí na dotazy v oblasti finančního trhu. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/formular_kvalifikovany_dotaz/index.html

14) Rozkladová komise. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 1. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/poradni_organy_br/rozkladova_komise/index.html

15) Slovník pojmů. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 25. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/obecne/slovnik/

16) Zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem. *Česká národní banka* [online]. Česká národní banka [cit. 4. 2. 2015]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/index.html

Právní předpisy

1) Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].

2) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].

3) Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].

4) Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
5) Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
6) Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
7) Zákon České národní rady č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
8) Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
9) zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
10) Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
11) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
12) Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
13) Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
14) Vyhláška č. 223/2009 Sb., o žádostech, schvalování osob a způsobu prokazování odborné způsobilosti, důvěryhodnosti a zkušenosti osob, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].

Soudní rozhodnutí

1) Usnesení Ústavního soudu ze 26. 6. 2001, sp. zn. II ÚS 345/2001. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
2) Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 1992, sp. zn. 6 A 6/92-3. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, sp. zn. 7 A 112/2002. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, sp. zn. 5 A 73/2002. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 6 As 25/2006. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 9 Afs 29/2007. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
9) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 8 Afs 17/2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
11) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, sp. zn. 7 A 506/93. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
12) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
13) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. 7 A 22/99. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
14) Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, sp. zn. 7 A 59/99. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].
15) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 29 Ca 211/2006. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 3. 2015].

Osobní konzultace

1) Osobní konzultace o problematice správního řízení v působnosti České národní banky s JUDr. Lubošem Jemelkou, Ph.D., tajemníkem rozkladové komise ČNB, vedené dne 6. 10. 2014 a 14. 11. 2014 v kanceláři tajemníka na adrese Na Příkopě 28, 115 03 Praha 1. Konzultace proběhla v rámci programu *Právo do praxe, praxe do práva – partnerství pro užší sepětí výzkumu a praxe*.
2) Osobní konzultace o problematice kapitálového trhu, obchodníka s cennými papíry a souvisejícím správním řízení s JUDr. Lumírem Schejbalem, advokátem v AK Schejbal, vedená dne 2. 3. 2015 v kanceláři advokáta na adrese Veveří 3163/111, 616 00 Brno.
3) Osobní konzultace o problematice správního řízení v oblasti bankovního sektoru s Mgr. Markem Harokem, právním specialistou Air Bank a.s., vedená dne 15. 3. 2015 v kanceláři právního specialisty na adrese Nové sady 25, 602 00 Brno-střed.

Ostatní zdroje

1) Anonymizované rozhodnutí ČNB ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. Sp/2010/566/571.
2) Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. Sp/2012/8/573.
3) Usnesení ČNB ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. Sp/2012/8/573.
4) Rozhodnutí ČNB ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. Sp/2012/8/573.