



**Ministerstvo financí České republiky**  
Odbor Legislativa finančního trhu

---

# **ZÁKON O DOHLEDU NAD FINANČNÍM TRHEM**

Výchozí materiál pro přípravu  
věcného záměru zákona

---

**25. září 2007**

## 1 ÚVOD

Z výhledu plánu legislativních prací na rok 2008 vyplývá pro Ministerstvo financí úkol připravit a nejpozději do konce prvního čtvrtletí roku 2008 předložit vládě věcný záměr zákona o dohledu nad finančním trhem. Paragrafové znění zákona o dohledu nad finančním trhem by mělo být předloženo vládě do konce třetího čtvrtletí roku 2008. Nabytí účinnosti uvedeného zákona se předpokládá v polovině roku 2009.

Tento materiál si klade za cíl formulovat výchozí představu Ministerstva financí o základních principech, na nichž by měla spočívat budoucí právní úprava (kapitola 2), a v hrubých rysech vymezit právní instituty, které by měly být do nového zákona zahrnuty (kapitola 3). Takto formulovaná výchozí představa by se měla stát základem pro jednání s dalšími zúčastněnými subjekty při přípravě věcného záměru zákona.

## 2 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

### 2.1 Sjednocení právní úpravy

Základním cílem budoucího zákona o dohledu nad finančním trhem by měla být jednotná právní úprava postupů České národní banky při výkonu dohledu nad finančním trhem, resp. při výkonu jejích pravomocí v oblasti finančního trhu.<sup>1</sup> Snaha o sjednocení právní úpravy navazuje na proběhlou integraci dohledu nad finančním trhem, která – až na drobné výjimky – znamenala s účinností od 1. dubna 2006 přenesení výkonu dohledu nad všemi sektory finančního trhu na Českou národní banku. Jestliže je tedy v současnosti dohled nad finančním trhem koncipován jako integrovaný, potom se jeví jako logické, aby tam, kde tomu nebrání závažné důvody, postupovala Česká národní banka při jeho výkonu podle jednotné právní úpravy.

<sup>1</sup> Výrazu „dohled nad finančním trhem“ se obvykle používá ve dvojím významu. V užším smyslu se jím označuje činnost, která se v teorii správního práva obecně označuje také jako „správní dozor“. Správním dozorem rozumíme postup, při kterém vykonavatel veřejné správy pozoruje chování jemu nepodřízených subjektů a porovnává je s požadavky vyplývajícími z právního řádu; v návaznosti na toto hodnocení podle okolností následně aplikuje nápravné nebo sankční prostředky (srov. *Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2004, s. 237). Vedle takto vymezeného dohledu v užším smyslu však Česká národní banka vykonává vůči subjektům finančního trhu také další správní činnost, která spočívá zejména v rozhodování o jejich subjektivních právech a povinnostech, a to i v případech, kdy toto rozhodování přímo nesouvisí s vlastním dohledovou činností. Do této oblasti patří především povolovací činnost v podobě udělování různých povolení, souhlasů a schválení. I tato činnost se někdy považuje za součást dohledu nad finančním trhem, potom se hovoří o dohledu v širším smyslu. Existující legislativa někdy mezi oběma případy rozlišuje, jindy však používá uvedený výraz *promiscue* s tím, že většinou je z kontextu dostatečně zřejmé, zda je míněn širší nebo užší význam. Stejný přístup zvolil i tento materiál. Při přípravě věcného záměru by však bylo vhodné ujasnit si terminologii budoucího zákona v této oblasti a zvolenému řešení přizpůsobit konkrétní formulace, případně i název zákona.

Nepředpokládá se ovšem, že by budoucí zákon o dohledu nad finančním trhem upravoval i postup dalších orgánů vykonávajících státní dozor nebo státní kontrolu na finančním trhu. Mimo věcnou působnost zákona by tak měla zůstat dozorová a kontrolní činnost Ministerstva financí v oblasti státní podpory stavebního spoření a státního příspěvku na penzijní připojištění, jakož i státní dozor České obchodní inspekce nad podmínkami poskytování spotřebitelských úvěrů.<sup>2</sup> Důvodem je skutečnost, že tyto činnosti se týkají relativně samostatných oblastí finančního trhu a zpravidla nevykazují přesah do ostatních sektorů. Případná specifika dozorové nebo kontrolní činnosti v těchto oblastech je proto vhodnější zohlednit přímo v příslušných sektorových zákonech.

V současnosti je právní úprava dohledu vykonávaného Českou národní bankou rozptýlena v různých zákonech upravujících jednotlivé sektory finančního trhu. Jedná se zejména o následující zákony: zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu, zákon o bankách, zákon o spořitelních a úvěrních družstvech, zákon o platebním styku, zákon o pojišťovnictví, zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem a řadu dalších. Zákon o České národní bance obsahuje jen minimum konkrétních ustanovení upravujících otázky výkonu dohledu.

Dohled v jednotlivých sektorech finančního trhu vykazuje samozřejmě svá specifika, jež právní úprava musí respektovat. Vedle těchto specifíků ovšem existuje také celá řada dílčích oblastí, ve kterých se výkon dohledu – bez ohledu na konkrétní sektor finančního trhu – velmi podobá, sleduje téměř totožné cíle, a tedy v zásadě nic nebrání tomu, aby se při něm postupovalo podle totožných pravidel. Přesto jsou tyto dílčí oblasti ve stávajících zákonech často upraveny poměrně odlišně. Existující rozdíly přitom zpravidla nejsou odůvodněny specifickými potřebami jednotlivých sektorů finančního trhu, ale jedná se spíše o výsledek historického vývoje, rozdílných přístupů při tvorbě legislativy v minulosti, a často dokonce jen o důsledek určitých nahodilých okolností.

Při přípravě budoucího zákona bude proto klíčovým úkolem zobecnit právní úpravu dohledu ve stávajících sektorových zákonech a nalézt rozumnou míru rovnováhy mezi sjednocením právní úpravy, která může být totožná pro různé sektory finančního trhu, a zachováním zvláštní právní úpravy v sektorových zákonech, pokud tato právní úprava vyjadřuje specifika příslušného sektoru finančního trhu.

Jakkoli má být předmětem úpravy budoucího zákona postup České národní banky při výkonu dohledu nad finančním trhem, tedy v podstatě pravidla procesního charakteru, nelze předem vyloučit, že v jednotlivých případech bude zákon upravovat i některé otázky hmotněprávní, pokud se ukáže jako vhodné, aby byla jejich úprava sjednocena pro více sektorů finančního trhu. Umělé od-

---

<sup>2</sup> Ačkoli výrazy „dohled“, „dozor“ a „kontrola“ z faktického hlediska označují prakticky totéž, přesto mají v kontextu finančního trhu ustálený obsah, který je vymezen stávající právní úpravou a který tento materiál respektuje. Jako „dohled“ se označuje činnost České národní banky bez ohledu na to, v kterém sektoru finančního trhu probíhá. Výrazem „kontrola“ se označuje jednak činnost Ministerstva financí v oblasti státní podpory stavebního spoření, jednak obecně činnost podléhající režimu zákona o státní kontrole. Výrazu „státní dozor“ se používá pro označení činnosti Ministerstva financí v oblasti státního příspěvku na penzijní připojištění.

dělování hmotného a procesního práva by v konečném důsledku vedlo spíše k nepřehlednosti právní úpravy.

## **2.2 Vztah budoucího zákona ke správnímu řádu a k zákonu o státní kontrole**

Budoucí zákon o dohledu nad finančním trhem by neměl obsahovat zcela komplexní úpravu všech právních institutů, které se při výkonu dohledu nad finančním trhem vyskytují. V zákoně by měly být výslovně upraveny pouze nezbytné odchylky od obecného režimu a v ostatním by mělo být odkázáno na subsidiární aplikaci obecných předpisů, zejména správního řádu a zákona o státní kontrole.

Subsidiární aplikace správního řádu vychází ze skutečnosti, že Česká národní banka vystupuje při výkonu dohledu nad finančním trhem jako správní úřad a že výkon dohledu nad finančním trhem je zvláštním druhem správní činnosti. Je proto přirozené, jestliže se vztahy vznikající v této oblasti řídí především obecnou úpravou správní činnosti, obsaženou ve správním řádu. Nový správní řád z roku 2004 představuje moderní kodifikaci správního práva procesního a jeho konstrukce dostatečně zajišťují, aby byl respektován na jedné straně veřejný zájem na kvalitním výkonu veřejné správy a na druhé straně procesní práva subjektů, vůči nimž výkon veřejné správy směřuje. Ostatně vždy zůstává zachována možnost, aby budoucí zákon upravil některé právní instituty odchylně od obecné úpravy ve správním řádu, jestliže se to ukáže jako potřebné vzhledem ke specifické povaze dohledu nad finančním trhem. Na stejném základě je vybudován vztah mezi sektorovými zákony a správním řádem i za současné právní úpravy.

Nejeví se tedy jako žádoucí přistoupit ke stejnému řešení, jaké zvolil slovenský zákonodárce, jenž pro oblast dohledu nad finančním trhem zcela vyloučil subsidiární aplikaci správního řádu. To vyvolalo nutnost upravit ve slovenském zákoně o dohledu nad finančním trhem řadu obecných procesních institutů, přičemž však tato úprava ve většině případů pouze doslova přebírá úpravu obsaženou ve správním řádu.<sup>3</sup>

Při přípravě budoucího zákona bude rovněž třeba znovu přehodnotit procesní ustanovení stávajících sektorových zákonů z hlediska jejich návaznosti na nový správní řád. Toto hodnocení sice v některých případech již zčásti proběhlo, bude však třeba, aby bylo provedeno důkladněji a především jednotně. Nový správní řád obsahuje ve srovnání s předchozí kodifikací správního procesu výrazně podrobnější úpravu různých procesních institutů. To má za následek, že ustanovení sektorových zákonů v některých případech formulují normy, jež sice měly v minulosti své opodstatnění, avšak nový správní řád je vyjadřuje na obecné úrovni. Tím dochází pouze ke zbytečnému opakování právní úpravy a k faktickému popření vztahu subsidiarity mezi sektorovými zákony a správním

---

<sup>3</sup> V úvahu je třeba vzít i skutečnost, že na Slovensku dosud nedošlo k rekodifikaci správního práva procesního a stále tam platí správní řád z roku 1967, který se pro tento druh správní činnosti nemusí vždy jevit jako zcela vyhovující.

řádem.<sup>4</sup> Často se rovněž stává, že sektorové zákony obsahují určité legislativní konstrukce, ačkoli správní řád stejné otázky upravuje jen nepatrně odlišně. Není přitom zcela zřejmé, zda je odchýlná právní úprava skutečně výrazem specifických potřeb dohledu nad finančním trhem. I v těchto případech by mělo být zachování odchýlné právní úpravy vždy znovu důkladně uváženo.

Výše uvedené argumenty pro zachování vazby budoucího zákona ke správnímu řádu platí do značné míry také ve vztahu ke kontrolnímu řádu. Jako kontrolní řád se označuje část třetí zákona o státní kontrole, jejímiž ustanoveními se již v současnosti řídí postup České národní banky při provádění dohledu formou kontroly na místě.

### 2.3 Obsahová kontinuita právní úpravy dohledu nad finančním trhem

Budoucí zákon by měl vycházet ze zásady obsahové kontinuity právní úpravy dohledu nad finančním trhem. Instituty, které se v dosavadní právní úpravě osvědčily, by měly být po případném zobecnění pro oblast celého finančního trhu převzaty i do nové právní úpravy. Ve vlastním způsobu výkonu dohledu by přijetím zákona neměly nastat žádné dramatické změny, tím méně takové, které by byly i jen na určitou dobu omezily nebo znesnadnily výkon dohledu.

Tato zásada samozřejmě neznamená, že by v rámci přípravy budoucího zákona nemohly být zvažovány také výraznější obsahové zásahy do právní úpravy výkonu dohledu nad finančním trhem, jestliže se takové zásahy ukáží jako potřebné a žádoucí. Příprava budoucího zákona by v některých oblastech mohla být naopak vhodnou příležitostí pro kritické zhodnocení stávající dohledové praxe a k vyvození případných závěrů. Přitom by se mělo přihlížet jak k dosavadním zkušenostem orgánu dohledu, tak i k oprávněným zájmům subjektů, které dohledu nad finančním trhem podléhají. Při sjednocení pravidel pro jednotlivé sektory však nesmí docházet ke snížení stávajících standardů v jednotlivých sektorech, např. odebíráním dohledových a jiných pravomocí.

### 2.4 Zahraniční zkušenosti

Při přípravě budoucího zákona bude možno vzít v úvahu také zahraniční zkušenosti, a to zejména těch zemí, které procesní postupy při výkonu dohledu nad finančním trhem kodifikovaly v jediném zákoně. Z těchto zemí je naší právní tradici nejbližší Slovensko, kde byl v roce 2004 přijat nový zákon o dohledu nad finančním trhem, jenž obsahuje jednotnou právní úpravu výkonu dohledu

---

<sup>4</sup> Např. ustanovení § 10 odst. 2 ZDKT stanoví, že za určitých výjimečných podmínek lze řízení, v němž se ukládá opatření k nápravě nebo sankce, zahájit také doručením rozhodnutí o předběžném opatření. Ovšem uvedené pravidlo, navíc bez omezujících podmínek, nepochybně vyplývá již z obecné úpravy předběžných opatření ve správním řádu ve spojení s ustanovením § 46 odst. 3 SŘ, podle něhož může být oznámení o zahájení řízení z moci úřední spojeno s jiným úkonem v řízení. Rovněž zbytečně stanoví § 40 odst. 4 ZoB, že při neodstranění vady žádosti je Česká národní banka oprávněna řízení zastavit, neboť tím neformuluje normu, která by byla jakkoli specifická pro bankovní dohled, nýbrž jen s drobnou parafrází opakuje to, co obecně vyplývá z ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) SŘ.

nad finančním trhem. Slovenský zákon může (s výhradami uvedenými výše) v mnohém sloužit jako inspirace, především v otázkách zobecňování právní úpravy institutů, které jsou dosud pro jednotlivé sektory finančního trhu upraveny odlišně.

Jednotnou právní úpravu dohledu nad finančním trhem přijalo také např. Spojené království (zákon o finančních službách z roku 2000), Finsko (zákon o Úřadu pro finanční dohled z roku 2003), Nizozemí (zákon o finančních trzích a dohledu nad nimi z roku 2006) a některé další evropské státy. Mezi záběrem výše zmíněných zákonů však existují podstatné rozdíly. Například britský zákon obsahuje vedle procesní i většinu hmotněprávní úpravy a plní tak funkci uceleného kodexu práva finančního trhu. Existují však i státy, které ačkoli v minulosti integrovaly dohled nad finančním trhem do jediné instituce, zachovaly pro každý sektor finančního trhu zvláštní právní úpravu dohledu (např. Německo nebo Rakousko).

Zároveň však bude třeba pamatovat na to, že k přejímání zahraničních zkušeností se vždy musí přistupovat uvážlivě, což v procesním právu platí ještě více než v právu hmotném. Konkrétní podoba jednotlivých procesních institutů bývá často podmíněna různými historickými a institucionálními zvláštnostmi daného státu. Ne všechno, co se na první pohled jeví jako podobné, také podobné skutečně je.

Samozřejmostí bude také respektování požadavků evropských směrnic, z nichž mnohé rovněž upravují procesní aspekty výkonu dohledu nad finančním trhem. Ustanovení směrnic by však neměla být přebírána mechanicky a bezmyšlenkovitě, čehož jsme bohužel občas svědky, ale vždy by měl být hledán co nejvhodnější způsob jejich transpozice do českého právního řádu, včetně respektování vazeb na obecné instituty správního práva.<sup>5</sup>

### **3 PŘEHLED OBSAHU BUDOUCÍHO ZÁKONA**

#### **3.1 Systematika budoucího zákona**

Ambicí jakéhokoli právního předpisu by mělo být nejen zakotvení příslušných právních norem, ale také jejich přehledné a systematické uspořádání. Systematika zákona o dohledu nad finančním trhem by tedy měla být zvolena tak, aby

---

<sup>5</sup> V této souvislosti lze poukázat např. na ustanovení § 40 odst. 6 ZoB, které téměř doslova přebírá příslušné ustanovení směrnice 2000/12/ES a podle něhož musí být tam uvedená rozhodnutí České národní banky „řádně zdůvodněna“. Zpracovatel transpozice si zřejmě neuvedomil, že se jedná o samozřejmý požadavek, který pro oblast veškeré správní činnosti vyplývá z ustanovení § 68 odst. 1 a 3 SŘ, a který proto není třeba výslovně formulovat jako zvláštní pravidlo pro oblast bankovního dohledu.

odrážela logiku vztahů mezi jednotlivými činnostmi, k nimž při výkonu dohledu nad finančním trhem dochází.<sup>6</sup>

Dohled nad finančním trhem zahrnuje řadu činností, zejména činnost kontrolní, činnost rozhodovací, tj. povolovací, sankční a nápravnou, dále pak činnost metodickou, analytickou, informační apod. Kontrolní činnost probíhá buď ve formě kontroly na místě, nebo ve formě tzv. dohledu na dálku. Nápravná opatření a sankce lze s ohledem na práva subjektů podléhajících dohledu ukládat pouze ve správním řízení. V rámci správního řízení probíhá také povolovací činnost, jakož i další případy rozhodování o právech a povinnostech subjektů podléhajících dohledu.

Z uvedeného vyplývá, že předběžný návrh systematiky budoucího zákona by tedy mohl být následující:

- I. Základní ustanovení
- II. Kontrolní činnost
- III. Správní řízení (se zvláštní úpravou pro jednotlivé druhy správních řízení)
- IV. Další činnost při výkonu dohledu nad finančním trhem
- V. Ustanovení společná, přechodná a závěrečná

V následujícím textu jsou jednotlivé předpokládané části budoucího zákona rozebrány podrobněji a stručně jsou nastíněny hlavní instituty, jejichž právní úprava by měla být do jednotlivých částí zahrnuta. Výčet uvedených institutů však v této fázi přípravných prací rozhodně nemůže být vyčerpávající.

### **3.2 Základní ustanovení**

Úvodní část budoucího zákona by měla plnit funkci jakési „obecné části“ a upravovat právní instituty, které jsou společné všem formám výkonu dohledu nad finančním trhem. V této části by měl být vymezen předmět úpravy budoucího zákona, cíle dohledu, okruh osob podléhajících dohledu České národní banky nad finančním trhem, jednotlivé pravomoci České národní banky při výkonu dohledu, povinnost mlčenlivosti apod.

#### *3.2.1 Cíle dohledu*

Cíl dohledu nad finančním trhem vymezuje stávající legislativa obecně v zákoně o České národní bance (§ 2 odst. 2 písm. d) ZČNB) a dále specificky pro sektor kapitálového trhu (§ 2 ZDKT) a pro sektor pojišťovnictví (§ 6 odst. 1 ZPoj). Při formulaci cílů dohledu bude zejména třeba najít rozumnou míru rovnováhy

---

<sup>6</sup> Tuto logiku celkem dobře vystihuje systematika slovenského zákona o dohledu nad finančním trhem, který je rozdělen do sedmi částí: I. základní ustanovení (§ 1 až 5), II. postup při dohledu na místě (§ 6 až 11), III. řízení před Národní bankou Slovenska (§ 12 až 34), IV. postup při dohledu na dálku (§ 35), V. další činnosti a oprávnění při výkonu dohledu (§ 36 až 38), VI. příspěvky a poplatky související s dohledem (§ 39 až 42), VII. společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§ 43 až 46).

mezi ochranou stability finančního trhu jako celku, transparentností trhu a ochranou zájmů spotřebitelů na finančním trhu. V minulosti proběhly k této otázce intenzivní diskuse, např. v rámci Výboru pro finanční trh, jež bude možno vzít za základ dalších úvah.

### 3.2.2 *Vymezení dohledu*

V úvodní části budoucího zákona by měl být vymezen dohled nad finančním trhem jako pojem. Ve stávající právní úpravě je obdobné vymezení obsaženo pro oblast kapitálového trhu (§ 7 ZDKT) a pro oblast pojišťovnictví (§ 26 odst. 1 ZPoj). Na tato ustanovení bude moci budoucí zákon po nezbytném zobecnění navázat. Rovněž bude nutno vymezit vztah mezi dohledem na individuálním základě a dohledem na konsolidovaném základě, případně dohledem nad osobou ve skupině. Uvažovat lze i o ustanovení, které by výslovně určilo, že dohled nad finančním trhem nezahrnuje rozhodování sporů ze smluv (obdobně § 65 odst. 1 NZPoj nebo § 2 odst. 3 slovenského zákona o dohledu nad finančním trhem).

### 3.2.3 *Osoby podléhající dohledu*

Jedno z úvodních ustanovení budoucího zákona by mělo vymezit jeho osobní působnost, tedy okruh osob podléhajících dohledu České národní banky nad finančním trhem. V zásadě bude možno vzít za základ stávající právní úpravu v zákoně o České národní bance a v jednotlivých sektorových zákonech, včetně zákona o ochraně spotřebitele. Podrobné vymezení osob podléhajících dohledu bude zřejmě i nadále obsaženo v jednotlivých sektorových zákonech; budoucí zákon by měl obsahovat pouze obecnější vymezení, které bude jakýmsi jednotlívým prvkem pro sektorové zákony.

Zároveň je však třeba pamatovat na to, že v současnosti probíhají diskuse o budoucím rozsahu dohledu České národní banky nad některými kategoriemi subjektů finančního trhu. Zvažuje se, zda by u některých skupin subjektů, které dosud podléhají dohledu České národní banky, nemohl být tento dohled alespoň zčásti nahrazen určitými formami koregulace nebo samoregulace. Výsledek těchto diskusí by měl být při přípravě budoucího zákona rovněž zohledněn.

Dále bude třeba zvážit, jakým způsobem budou do výčtu těchto osob zahrnuty zahraniční subjekty, a to jak subjekty podnikající v České republice na základě tzv. evropského pasu, tak subjekty ze států mimo Evropské společenství.

### 3.2.4 *Vymezení pravomocí České národní banky při výkonu dohledu*

V úvodní části zákona by mělo být obsaženo také základní vymezení pravomocí České národní banky při výkonu dohledu nad finančním trhem. Pravomocí správního úřadu se rozumí vymezení nástrojů, které má správní úřad k dispozi-



ci při výkonu své působnosti.<sup>7</sup> Stávající legislativa vymezuje pravomoci České národní banky při výkonu dohledu v zákoně o dohledu v oblasti kapitálového trhu (§ 3 ZDKT) a v zákoně o pojišťovnictví (§ 6a ZPoj), ačkoli obě ustanovení nesprávně hovoří o působnosti. Vymezení pravomoci České národní banky při výkonu dohledu by mělo zahrnovat přibližně tyto základní oblasti:

- a) kontrolní činnost,
- b) rozhodování o nápravných opatřeních a sankcích,
- c) rozhodování o udělení povolení a souhlasů,
- d) vydávání jiných rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech,
- e) provádění výkonu vydaných rozhodnutí (ovšem s tím, že vybírání a vymáhání uložených pokut, které jsou příjmem státního rozpočtu, zůstane i nadále v pravomoci celních úřadů),
- f) provádění jiných činností, které zákon blíže vymezí (vedení různých seznamů a registrů, informování veřejnosti apod.).

Toto vymezení základních pravomocí České národní banky při výkonu dohledu by se mělo odrazit také v systematice budoucího zákona (viz výše).

### 3.2.5 *Mlčenlivost zaměstnanců pověřených výkonem dohledu*

Právní úprava mlčenlivosti zaměstnanců pověřených výkonem dohledu je typickým příkladem oblasti, která je v jednotlivých sektorových zákonech (např. § 26 ZDKT, § 25a ZoB, § 25a ZSÚD, § 39 ZPoj) upravena velmi rozdílně a roztržitě, zahrnuje velké množství různě formulovaných a málo přehledných výjimek, aniž by pro to byl rozumný důvod, neboť smysl a cíl právní úpravy mlčenlivosti je ve všech sektorech finančního trhu v podstatě shodný. V této oblasti je tedy velký prostor pro sjednocení právní úpravy.

### 3.2.6 *Spolupráce s ostatními tuzemskými orgány*

Budoucí zákon by měl rovněž upravit spolupráci České národní banky s ústředními správními úřady (např. Ministerstvo financí) při plnění úkolů spadajících do jejich působnosti. V těchto případech bude třeba prolomit výše zmíněnou povinnost mlčenlivosti.

### 3.2.7 *Spolupráce se zahraničními orgány dohledu*

Požadavky na spolupráci se zahraničními orgány dohledu vyplývají především z jednotlivých evropských směrnic, jejichž úpravu bude samozřejmě třeba respektovat. Ovšem ani tak by se nemělo zcela rezignovat na snahu o dosažení jistého stupně zobecnění právní úpravy.

---

<sup>7</sup> *Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, s. 393.*

Vedle toho by měl zákon reflektovat aktuální trendy směřující ke sblížení činností orgánů dohledu (tzv. supervizní konvergenci) na evropské úrovni.

### 3.3 Kontrolní činnost

Jak bylo výše řečeno, základem právní úpravy kontrolní činnosti bude i nadále zákon o státní kontrole (kontrolní řád), jehož subsidiární aplikace by měla zůstat zachována. Část budoucího zákona věnovaná kontrolní činnosti tedy upraví pouze nezbytné odchylky od obecného režimu, které jsou v současnosti většinou obsaženy v jednotlivých sektorových zákonech.

V souvislosti s kontrolní činností má velký význam právní úprava součinnosti, kterou jsou kontrolované osoby povinny při kontrole poskytnout. Této otázce by měla být věnována zvýšená pozornost, zejména vzhledem k tomu, že zde do hry vstupuje i řada aspektů ústavněprávní povahy (např. podmínky, za nichž mohou být poznatky získané při kontrole využity v sankčním řízení; zásada zákazu sebeobviňování apod.); tyto otázky byly až dosud poněkud opomíjeny.

### 3.4 Správní řízení

Rozhodování o subjektivních právech a povinnostech představuje podstatnou část výkonu dohledu v širším smyslu, ať již bezprostředně navazuje na kontrolní činnost v podobě ukládání sankcí nebo nápravných opatření, nebo má povahu udělování povolení a souhlasů, případně jiného rozhodování o subjektivních právech a povinnostech. Tato činnost představuje podstatný zásah do právního postavení osob podléhajících dohledu, a proto je třeba, aby byla podrobena dostatečné procesní úpravě. Subsidiární aplikace správního řádu by zde měla platit bezvýjimečně.<sup>8</sup>

#### 3.4.1 Zvláštní druhy správních řízení

Vedle obecných ustanovení, která budou použitelná pro jakékoli správní řízení, by měl budoucí zákon upravit i specifika některých řízení zvláštních. Zvláštní úprava by měla být věnována především řízení povolovacímu a řízení sankčnímu (včetně řízení o udělení nápravného opatření). Zvláštní úprava sankčního řízení by do jisté míry mohla kompenzovat nedostatky, které jsou způsobeny absencí obecné procesní úpravy správního trestání právnických osob.<sup>9</sup> Zvláštní

<sup>8</sup> Nelze považovat za správné, jestliže některé sektorové zákony (např. § 35 odst. 2 ZPS, done dávna rovněž § 28 odst. 5 ZSÚD) umožňují uložit opatření k nápravě mimo režim správního řádu, aniž by samy obsahovaly dostatečnou procesní úpravu. Pokud má být důvodem této konstrukce obava z případného prodlení, potom je třeba poznamenat, že správní řád obsahuje instituty, které umožňují zrychlené vydání rozhodnutí s automatickým vyloučením odkladného účinku opravných prostředků (např. tzv. řízení na místě podle § 143 SŘ).

<sup>9</sup> Zde se projevuje výrazná nerovnost mezi osobami fyzickými a právnickými. Obecná úprava správního trestání fyzických osob je obsažena v zákoně o přestupcích, který je subsidiárně použitelný i pro přestupky zakotvené ve zvláštních zákonech. Pro právnické osoby však obdobná obecná úprava správního trestání chybí. Řadu základních principů je třeba v této oblasti

úprava sankčního řízení je již v současnosti obsažena v zákoně o dohledu v oblasti kapitálového trhu (§ 10 ZDKT).

V rámci právní úpravy licenčního řízení lze uvažovat např. i o zvláštní úpravě schvalování vedoucích osob nebo majetkových účastí, pokud se podaří zobecnit určité aspekty těchto řízení (případně včetně aspektů hmotněprávních), jež jsou dosud upraveny v jednotlivých sektorových zákonech.

#### 3.4.2 *Předběžná opatření*

Zvláštní úprava předběžných opatření je v současnosti obsažena v zákoně o dohledu v oblasti kapitálového trhu (§ 11 ZDKT) a v zákoně o pojišťovnictví (§ 34 ZPoj). I při vědomí obecné úpravy předběžných opatření ve správním řádu (§ 61 SŘ) bude třeba zvláštní úpravu tohoto institutu v budoucím zákoně zachovat, neboť předběžná opatření vydávaná při výkonu dohledu nad finančním trhem jsou specifická tím, že se jimi upravují nejen vztahy mezi účastníky řízení, ale často i vztahy k jiným osobám (typicky vztahy osoby podléhající dohledu k jejím klientům), což obecná úprava tohoto institutu ve správním řádu neumožňuje.

#### 3.4.3 *Doručování*

Ačkoli nový správní řád dává řadu možností pro doručování účastníkům řízení, mělo by být zváženo, zda i v této oblasti nebude žádoucí upravit některé otázky odlišně. Zvláštní právní úpravu doručování obsahuje v současnosti ustanovení § 6 odst. 4 a § 10 odst. 3 ZDKT.

#### 3.4.4 *Přípustnost řádného opravného prostředku*

Budoucí zákon bude muset výslovně stanovit, že proti rozhodnutí České národní banky v prvním stupni je přípustný rozklad, o němž rozhoduje bankovní rada. Vzhledem k tomu, že Česká národní banka není ústředním správním úřadem, není v této otázce obecná úprava správního řádu (§ 152 odst. 1 SŘ) sama o sobě dostačující. Odchylně od správního řádu bude třeba upravit také způsob rozhodování o rozkladu, neboť obecná úprava (§ 152 odst. 5 SŘ) se v praxi ukazuje jako problematická.

#### 3.4.5 *Lhůty pro vydání rozhodnutí*

Lze souhlasit s argumentem, že dohled nad finančním trhem je z hlediska lhůt pro vydání rozhodnutí natolik specifickou oblastí, že rozhodně nelze vystačit s obecnou úpravou této problematiky ve správním řádu (§ 71 SŘ). Zároveň je

---

dovozovat pomocí analogie nebo cestou ústavněprávní argumentace. V podrobnostech srov. Prášková, H. in: Hendrych, D. a kol.: op. cit., s. 234.

však neudržitelná současná situace, kdy každý ze sektorových zákonů stanoví lhůty jiné (nejen různě dlouhé, ale i různě konstruované, často i pro jednotlivá řízení v rámci téhož zákona), aniž by pro to existovaly jakékoli rozumné důvody. Výjimkou jsou samozřejmě případy, kdy lhůta k vydání rozhodnutí vyplývá z příslušné evropské směrnice. Také v této oblasti tedy existuje velký prostor pro sjednocení právní úpravy.

Při přípravě budoucího zákona by měly být znovu posouzeny jednotlivé případy, ve kterých sektorové zákony spojují s marným uplynutím lhůty fikci vydání rozhodnutí. Konstrukce těchto fikcí by měla být v rámci možností rovněž sjednocena.

### **3.5 Další činnost**

Další část zákona by měla být věnována ostatním činnostem, ke kterým dochází při výkonu dohledu nad finančním trhem a které nelze přímo podřadit pod kontrolní činnost ani pod vedení správního řízení. Patřit by sem mohlo vedení různých seznamů nebo registrů, vydávání stanovisek, uveřejňování rozhodnutí a jiných informací pro veřejnost apod. Tyto činnosti jsou v současnosti upraveny většinou v jednotlivých sektorových zákonech.

### **3.6 Ustanovení společná, přechodná a závěrečná**

Poslední část zákona by obsahovala ustanovení společná, přechodná a závěrečná. Jejich konkrétní obsah vyplyne teprve z dalšího průběhu přípravných prací.

## Seznam použitých zkratek

ZČNB	zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
ZDKT	zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu
ZPoj	zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví
NZPoj	připravovaný nový zákon o pojišťovnictví (pracovní verze)
ZoB	zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
ZSÚD	zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech
ZPS	zákon č. 124/2002 Sb., o platebním styku
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád