



Zpráva o šetření ve věci postupu České národní banky při vyřizování stížnosti na diskriminaci

V lednu 2021 se na mě obrátila paní A. (dále pouze „stěžovatelka“). Stěžovatelka je žadatelkou o udělení mezinárodní ochrany. Nemá zřízen žádný platební účet a při opakovaných snahách si účet zřídit byla u všech oslovených bank neúspěšná. Obrátila se proto na Českou národní banku (dále jen „ČNB“), aby jednání konkrétních bank prověřila. Stěžovatelce se od ČNB nedostalo uspokojivé odpovědi ani řešení její situace.

Rozhodl jsem se zahájit vůči ČNB šetření. Šetření jsem zaměřil na to, zda ČNB dostala vůči stěžovatelce svým povinnostem v oblasti ochrany spotřebitele. Nezabýval jsem se naopak otázkou, zda se jednotlivé banky vůči stěžovatelce dopustily diskriminace.

A. Shrnutí závěrů

Dle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ působím „k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívám k ochraně základních práv a svobod“. Naplňování principů dobré správy tak představuje jedno z kritérií, skrze které hodnotím jednání úřadů a dalších institucí. Vycházím přitom z deseti principů, které pro svou činnost veřejný ochránce práv formuloval a v roce 2006 je předložil Poslanecké sněmovně.²

V rámci šetření jsem shledal, že ČNB při vyřizování podání stěžovatelky porušila čtyři z principů dobré správy. Princip souladu s právem porušila tím, že nebyla schopna poskytnout jednoznačné právní stanovisko k řešení rozporu mezi právem osob legálně pobývajících na území České republiky na to mít alespoň jeden základní účet a mezi povinnostmi vyplývajícími bankám z AML zákona.³ Princip odpovědnosti ČNB porušila, když se s odkazem na stále probíhající odborné diskuse vyhnula věcnému posouzení stížnosti stěžovatelky. K porušení principu otevřenosti a principu přesvědčivosti došlo poté, co ČNB neposkytla stěžovatelce konkrétní informace o tom, z jakého důvodu se rozhodla nezahajovat vůči jednotlivým bankám řízení.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka je občankou Íránu. V České republice pobývá jako žadatelka o udělení mezinárodní ochrany. Nemá zřízen žádný platební účet a při opakovaných snahách si účet zřídit byla u všech oslovených bank neúspěšná. Obrátila se proto na ČNB, aby jednání konkrétních bank prověřila. ČNB uvádí, že jí byly doručeny dvě podání stěžovatelky,

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 05-17-2022]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

3 Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“).



a to ze dne 17. srpna 2020 a ze dne 30. srpna 2021. Stěžovatelka uvádí kromě toho také podání přibližně ze dne 23. dubna 2021.

Ve výzvě ze dne 15. listopadu 2021 jsem požádal ČNB o vyjádření k tomu, jakým způsobem interpretuje konflikt mezi právem osob legálně pobývajících na území České republiky na to mít alespoň jeden běžný účet a mezi povinnostmi vyplývajícími z AML zákona, na které se banky v několika případech odvolávaly. Dotazoval jsem se také na to, zda může být podle ČNB samotný fakt, že je žadatel občanem státu, vůči němuž Česká republika uplatňuje mezinárodní sankce, důvodem pro odmítnutí žádosti o založení běžného účtu, i kdyby tento žadatel žádným jiným účtem nedisponoval.

ČNB v reakci na mou výzvu uvedla, že k dané oblasti probíhá jak interní diskuse v rámci ČNB, tak odborná diskuse na evropské úrovni. Doplnila, že Evropský orgán pro bankovníctví (dále jen „EBA“) v obecné rovině informoval, že právo EU výslovně nevyžaduje, aby finanční instituce odmítly nebo ukončily obchodní vztahy s celými kategoriemi zákazníků, o kterých se domnívají, že představují vyšší riziko. Oblast související regulace má být i nadále posuzována. Na otázku, zda může být samotné občanství sankcionovaného státu důvodem pro odmítnutí ze strany bankovních institucí, ačkoliv by v důsledku toho daný žadatel legálně pobýval v České republice bez přístupu k jakémukoliv platebnímu účtu, ČNB výslovně neodpověděla. Zajímalo mě také, jakým způsobem zjišťovala ČNB od bank konkrétní důvody vedoucí k tomu, že stěžovatelce nebyl ani v jednom případě založen účet. Podle informací uvedených ČNB nebyly dotčené banky na případ stěžovatelky prozatím dotazovány.

Dne 20. května 2022 proběhla schůzka mezi zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv a zástupci ČNB. Na této schůzce ČNB sdělila, že k dané problematice již zaujala konkrétní stanovisko, v návaznosti na nějž připravuje další kroky.

C. Právní hodnocení

Dospěl jsem k závěru, že ČNB pochybila tím, že porušila čtyři z principů dobré správy. Níže se podrobněji vyjádřím ke každému z nich.

C.1 Vyjasnění stanoviska k rozporu práva na alespoň jeden základní účet a povinnosti bank vyplývajících z AML zákona

Podle principu souladu s právem postupuje úřad v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu. Úřad je schopen poskytnout jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému a aktivně sjednocuje praxi vydáváním závazných právních stanovisek.⁴

Stěžovatelka se jakožto žadatelka o udělení mezinárodní ochrany považuje pro účely zákona o platebním styku za osobu oprávněně pobývajících v členském státě Evropské unie.⁵

4 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 05-17-2022]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

5 Ustanovení § 2 odst. 3 písm. k) zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů.



Podle stejného zákona má každý, kdo ještě nemá otevřený účet u některého z finančních institutů na území České republiky a má oprávnění na českém území pobývat, právo na zřízení účtu.⁶

Oproti tomu stojí povinnost bank dodržovat povinnosti vyplývající ze zákona o praní špinavých peněz. Důvodem, proč může banka odmítnout předložit návrh smluvních podmínek, může být například pochybnost o pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem nebo o pravosti předložených dokladů.⁷ Banky musí ve vztahu ke klientům usazeným ve vysoce rizikové třetí zemi provést při vzniku vztahu tzv. zesílenou identifikaci.⁸ Identifikaci provádějí povinné instituce vždy ve vztahu ke konkrétní osobě. Ze zákona nevyplývá možnost, aby tyto instituce paušálně odmítaly všechny příslušníky rizikové třetí země. Mezi takové země může patřit právě Írán, jehož je žadatelka občankou, a vůči němuž Česká republika uplatňuje mezinárodní sankce.⁹

ČNB neuvedla stanovisko k tomu, jak mají banky řešit rozpor mezi právem osob legálně pobývajících na území České republiky na to mít alespoň jeden základní účet a mezi povinnostmi vyplývajícími bankám z AML zákona. V komunikaci se stěžovatelkou pouze sdělila, že z právní úpravy vyplývají oba tyto závazky.

ČNB porušila princip souladu s právem, když ve svém postavení orgánu vykonávajícího dohled nad finančním trhem v České republice¹⁰ nebyla schopna poskytnout jednoznačné právní stanovisko k řešení rozporu mezi právem osob legálně pobývajících na území České republiky na to mít alespoň jeden základní účet a mezi povinnostmi vyplývajícími bankám z AML zákona.

C.2 Dohled v oblasti ochrany spotřebitele včetně dodržování zákazu diskriminace

ČNB vykonává dohled nad bankovními institucemi a současně i dozor nad ochranou spotřebitele, včetně diskriminace spotřebitele, pokud se jí měla dopustit banka.¹¹ Diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to na základě některého diskriminačního důvodu, včetně národnosti.¹² Diskriminaci spotřebitele zapovídá § 6 zákona o ochraně spotřebitele, který může zahrnovat také další diskriminační důvody.

6 Ustanovení § 210 odst. 1 a 3 zákona o platebním styku.

7 Ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) AML zákona.

8 Ustanovení § 9a odst. 2 písm. a) AML zákona.

9 Rozhodnutí Rady 2011/235/SZBP, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011D0235-20210413>, a Nařízení Rady (EU) č. 359/2011, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0359&from=CS>, podrobnosti také viz Sankční mapa EU dostupná z <https://www.sanctionsmap.eu/>.

10 Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

11 Ustanovení § 23 odst. 8 v kombinaci s ustanovením § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

12 Ustanovení § 2 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).



Princip odpovědnosti říká, že úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti.^{13; 14}

ČNB se nezabývala konkrétními důvody, pro které banky stěžovatelce odmítly zřídit platební účet. Neposoudila otázku možného diskriminačního jednání v případě, že by banky stěžovatelku odmítly nikoliv na základě konkrétního posouzení důvěryhodnosti její osoby, nýbrž pouze na základě její národnosti či státní příslušnosti. Na výzvu ochránce reagovala ČNB informací o tom, že otázka týkající se osob pocházejících ze států, vůči nimž jsou uplatňovány sankce, není zcela vyřešena ani na evropské úrovni a že se vyjasněním této otázky ČNB aktivně zabývá, aniž však uvedla konkrétní termín, kdy má být přijato jednoznačné stanovisko v této věci.

Domnívám se, že aby mohla ČNB efektivně vykonávat dozor nad dodržováním povinností bankovních institucí vyplývajících ze zákona o ochraně spotřebitele včetně zákazu diskriminace, je zapotřebí, aby ČNB zaujala v dotčené oblasti konkrétní stanovisko. Teprve na základě takového stanoviska by ČNB mohla oslovit jednotlivé banky a zabývat se případem konkrétní stěžovatelky, a tím přispět ke své úloze vykonávat nejen dohledovou činnost nad bankovním trhem, ale také zákonem svěřený dozor nad ochranou spotřebitele.

Mám za to, že čekáním na výsledek odborné diskuse na evropské úrovni bez toho, aby ČNB alespoň načrtla vlastní stanovisko, se ČNB efektivně vyhnula věcnému posouzení stížnosti stěžovatelky. Přímou stěžovatelku přitom ČNB neinformovala ani o těchto probíhajících odborných diskusích, a neposkytla tak stěžovatelce žádnou konkrétní informaci k problému, na nějž svými podáními upozorňovala.

Instrukci EBA k tomu, že není potřeba, aby banky odmítaly „celé kategorie zákazníků“, přitom chápu v tom smyslu, že by banky měly k zákazníkům s potenciálně zvýšeným rizikem vyplývajícím z jejich státní příslušnosti přistupovat individuálně a u jednotlivých žadatelů posuzovat, zda skutečně představují bezpečnostní riziko. S touto potřebou individuálního posuzování situace konkrétních žadatelů se ztotožňuji. ČNB se však dotčených bank nedotázala, zda k individuálnímu posouzení situace stěžovatelky přistoupily, či zda stěžovatelku odmítly už na základě samotné informace o její státní příslušnosti. Stěžovatelka je přitom žadatelkou o mezinárodní ochranu, potenciálně je jí tedy k tíži příslušnost ke státu, před kterým sama utíká.

ČNB porušila princip odpovědnosti, když se s odkazem na stále probíhající diskuse věcně nezabývala podnětem stěžovatelky a neposoudila otázku možné diskriminace ze strany jednotlivých bank.

13 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 05-17-2022]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

14 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 16. 8. 2017, č. j. 2 As 338/2016-27, 28. 6. 2018, č. j. 2 As 43/2018-27, a 29. 8. 2019, č. j. 2 As 43/2018-65, a Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18. Ke stejné otázce jsem se vyjádřil již ve zprávě o šetření ve věci postupu České národní banky při vyřizování stížnosti na diskriminaci ze dne 21. června 2021, sp. zn. 5603/2019/VOP/JKV, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9444>.



C.3 Informování stěžovatelky o věcném posouzení jejího podnětu

ČNB při výkonu své dohledové činnosti vystupuje jako správní úřad. Z ustanovení § 42 správního řádu vyplývá podatelci podnětu především nárok na sdělení, zda bylo na základě jeho podnětu zahájeno řízení z moci úřední, nebo nebyly shledány důvody k jeho zahájení.¹⁵

Podle principu přesvědčivosti úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva.¹⁶

Princip otevřenosti říká, že úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a přístup k nim omezí jen do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity.¹⁷

ČNB stěžovatelce pouze „v obecné rovině“ sdělila, že zřízení platebního účtu mohou nárokovat osoby oprávněně pobývající v členských státech EU, ale i přesto musí jednotlivé subjekty dodržovat ustanovení dalších předpisů, zejména AML zákona. Informovala stěžovatelku také o tom, že na základě jejího podání nebylo zahájeno řízení z moci úřední.

ČNB ale stěžovatelce nesdělila důvody, pro které správní řízení nezahájila. Neinformovala ji ani o tom, zda ji mohly banky odmítnout pouze z důvodu jejího občanství, či zda by odmítnutí stěžovatelky muselo vyplývat z konkrétních informací o rizikovosti její osoby. Přestože se nemožnost založení platebního účtu zásadně dotýká každodenního života stěžovatelky, neposkytla ČNB stěžovatelce žádnou konkrétní informaci k tomu, jakým způsobem skutečnosti uváděné v podáních prověřila, či z jakého důvodu se je rozhodla neprověřovat. Jsem přesvědčen, že ČNB porušila povinnosti vyplývající jí z § 42 správního řádu, stejně jako princip přesvědčivosti a princip otevřenosti, když stěžovatelce nevysvětlila důvody, pro které se rozhodla otázkou možné diskriminace ze strany jednotlivých bank nezabývat.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám guvernérovi. Jelikož z nedávné schůzky mezi zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv a ČNB vyplynulo, že ČNB již k řešené problematice zaujala konkrétní stanovisko a připravuje další postup, dospěl jsem k závěru, že není účelné, abych vyžadoval přijetí dalších nápravných opatření. Apeluji pouze na to, aby ČNB v co nejkratší možné době upevnila svůj postup v dané problematice tak, aby mohla efektivně dohlížet nad ochranou spotřebitelů včetně stěžovatelky. Šetření proto uzavírám.¹⁸

15 Ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

16 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 05-17-2022]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

17 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 05-17-2022]. Dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

18 Ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.



ombudsman

veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 364/2021/VOP/ML

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 2. června 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)