

Parlament České republiky

POSLANECKÁ SNĚMOVNA

2008

5. volební období

454

Návrh

poslanců Petra Rafaje, Josefa Smýkala, Miloslava Vlčka, Alexandra Černého,
Milana Urbana, Petra Wolfa, Ladislava Mlčáka a Kateřiny Konečné

na vydání

zákona, kterým se mění zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb.

ZÁKON

ze dne 2008,

kterým se mění zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o spořitelních a úvěrních družstvech

Čl. I

V zákoně č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 100/2000 Sb., zákona č. 406/2001 Sb., zákona č. 212/2002 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 280/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb. a zákona č. 70/2006 Sb., se za § 32 vkládá nový § 32a, který zní:

„§ 32a

Nárok na náhradu, vzniklý do 31. prosince 2005, se poskytuje ve výši 100 % částky vypočtené podle § 18 odst. 1 ve znění účinném do 31. 3. 2006, nejvýše však ve výši 2 000 000 Kč pro jednu oprávněnou osobu u jedné družstevní záložny, po jeho prokázání Fondu. Pro účely vzniku tohoto dodatečného nároku na náhradu a její výplatu z Fondu, přechodu pohledávek na Fond a jejich uplatnění v konkursním řízení se použijí přiměřeně ustanovení čl. II bod 1 až 4 zákona č. 212/2002 Sb. Oprávněnou osobou jsou členové družstevních záložen, kteří byli vkladateli popř. jejich dědicové.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o státním dluhopisovém programu

Čl. II

V § 1 odst. 2 zákona č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb., se částka „2 000 000 000“ nahrazuje částkou „3 850 000 000“ (už je zahrnuta tato změna níže).

§ 1

Státní dluhopisový program

(1) Účelem státního dluhopisového programu je získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

(2) Rozsah tohoto státního dluhopisového programu je **3 850 000 000** Kč.

(3) Veškeré závazky plynoucí z tohoto státního dluhopisového programu budou splaceny nejpozději uplynutím 20 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

(4) O prostředky získané emisí dluhopisů podle tohoto zákona lze překročit celkové výdaje státního rozpočtu schválené zákonem o státním rozpočtu v rozpočtovém roce, ve kterém budou takto získané finanční prostředky použity. O toto překročení se v příslušném rozpočtovém roce mění saldo státního rozpočtu a financující položky.

§ 2

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

ČÁST TŘETÍ Účinnost

Čl. III.

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb.

Část obecná

Smyslem tohoto návrhu zákona je zajištění rovnoprávného postavení členů družstevních záložen nacházejících se nyní v nucené správě, konkursu, likvidaci nebo odnětí povolení působit jako družstevní záložna, kterým byly pohledávky za družstevními záložnami uhrazovány jen do výše 90% max. 400tis.Kč stanovené zákonem (přestože členové záložen prokázali odpovědný přístup k uložení peněz podílem na ztrátě ve výši dvojnásobku členského podílu a v plné výši základního vkladu-zápisného) s klienty zkrachovalých bank, kterým byly pohledávky za bankami uhrazeny buď v plné výši bez omezení v důsledku stovek miliard státních dotací do bankovního sektoru, nebo ve výši 100% do výše 4 milionů Kč, přestože se na ztrátě banky vůbec nepodíleli! V důsledku toho pak vznikla nežádoucí nerovnost mezi vkladateli jednotlivých bank a družstevních záložen. Proto účelem této novely je zmírnění této nerovnosti.

Účelem této novely je také uvedení znění zákonů o družstevních záložnách do souladu s Listinou základních práv a svobod občanů čl. 11, odst. 1:

„Každý občan má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“ Dále v čl. 11 odst. 4: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

Členové záložen byli po hromadném uvalování nucených správ Úřadem pro dohled nad družstevními záložnami (dále ÚDDZ) v letech 1999 – 2000 zbaveni možnosti rozhodovat o svém majetku. Správci nucených správ jmenovaní ÚDDZ odvolali řádně zvolené orgány záložen – představenstva a kontrolní komise – a odmítali žádosti členů záložen na svolání členských schůzí k řešení vzniklé situace, ale sami zároveň rozhodovali – ze **Zákona 87/95 Sb. ve znění Zákona 100/2000 Sb. – v pravomoci členské schůze** – o soukromém majetku členů záložen.

Podaná trestní oznámení členů záložen na jednání nucených správců v rozporu se zákony i s Listinou základních práv a svobod byla Policií ČR a zákonnými orgány zamítána a odložena, neboť v době trvání nucené správy mohl podat za záložnu trestní oznámení (**ze zákona!**) pouze nucený správce v pravomoci členské schůze, tedy sám na sebe, což však žádný nucený správce neučinil.

Náhrady vkladů členů záložen byly vyplaceny ze zákona ve výši 80% v maximální výši 100 tisíc Kč teprve v roce 2001. Tyto náklady činily pouze 2,5% nejnižších náhrad vyplacených v roce 2000 členům zkrachovalých bank Moravia banka, Universal banka a Pragobanka. Teprve po intervencích členů záložen u poslanců PSP ČR v r. 2001 byly tyto dodatečné náhrady zvýšeny Zákonem č. 212/2002 Sb. na 90%, avšak max. 400 tis. Kč, tj. na méně než 10% vyplacených náhrad klientům bank. To se událo především zásluhou a kladných hlasování všech poslanců klubů ČSSD, KSČM, KDU-ČSL a US.

Zákonodárné orgány PSP ČR novelizovaly v prvním čtvrtletí 2006, vzhledem k odstranění

rozporů zákonů ČR se zákonnou ochranou práv občanů EU, také Zákon č. 87/95 Sb. ve znění Zákona č. 100/2000 Sb. ve znění posledních předpisů, a to Zákonem č. 57/2006 Sb. Tento zákon platný od 1.4. 2006 – mimo jiné – zrušil uvalování nucených správ na družstevní záložny.

Zrušení nucených správ bylo v důvodové zprávě k Zákonu č. 57/2006 Sb. zdůvodněno tím, že předcházející uvalování nucených správ „bylo neefektivní“, tedy protiprávní, a že „zbylé záložny již nemohou ohrozit finanční trh (čti: konkurovat bankám!). Zákon č. 57/2006 Sb. se už ale nezabýval náhradou škod, které nucení správcové způsobili pod ochranou zákona na majetku členů záložen (minimální odhad činí 10 mld. Kč), neboť rozhodovali beztrestně v pravomoci členských schůzí, aniž mohli členové záložen jejich protiprávní jednání jakkoli ovlivnit nebo zakázat.

Smyslem tohoto návrhu zákona na dodatečné náhrady pro členy záložen ve výši 100% do 2 mil. Kč je učinit definitivní tečku za problémem nucených správ, zajistit alespoň částečné zrovnoprávnění členů družstevních záložen nacházejících se nyní v nucené správě, konkursu, likvidaci nebo odnětí povolení působit jako družstevní záložna s klienty zkrachovalých bank, kterým byly pohledávky za bankami uhrazeny buď v plné výši bez omezení v důsledku stovek miliard státních dotací do bankovního sektoru, nebo dle Zákona 319/2001 Sb. ve výši 100% do 4 milionů Kč.

Návrh zákona odmítá argumentaci, že náhrady vkladů klientům zkrachovalých bank jsou vypláceny z Fondu bank, bez nároku na státní rozpočet, zatímco vkladatelé družstevních záložen nemají ve Fondu záložen dostatek financí, a to proto, že bez mnoha stovek miliard státních subvencí na sanaci bankovního sektoru by dnes nebyla ve Fondu bank ani koruna. Navrhovaná novela významně upevňuje ústavnost, posiluje právní jistotu vkladatelů a přispěje k obnovení důvěry občanů ve spoření všeobecně.

V neposlední řadě je účelem této novely poskytnutí jistoty Zajišťovacímu fondu družstevních záložen, že uspokojením vkladatelů družstevních záložen budou jejich pohledávky za družstevními záložnami uspokojeny v plné výši a že tito vkladatelé nebudou vůči Fondu vznášet žádné jiné a dodatečné nároky. Smyslem této novely je též garance Fondu, že výplata dodatečné náhrady vkladatelům družstevních záložen se vztahuje pouze na případy do minulosti, kdy jejím smyslem je snížení shora popsané nerovnosti mezi vkladateli jednotlivých bank a družstevních záložen, zatímco v případě jiných družstevních záložen nebudou jejich vkladatelé oprávněni se v budoucnu domáhat úhrady náhrad ve výši nad zákonný rámec vůči Fondu.

Poškození občané, členové družstevních záložen, prošli desítkami soudních sporů včetně Ústavního soudu. Představitelé asi třiceti tisíc poškozených občanů, kteří prošli celým systémem soudnictví v České republice, žalují stát před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. Tento soud již rozhodl jednomyslně o přijetí těchto žalob a v současné době již stojí před vyslovením verdiktu.

Část zvláštní

Celková částka potřebná k vyplacení náhrad za vklady u družstevních záložen - u kterých již byl v souladu s ustanovením § 17 odst. 2 Zákona č. 87/1995 Sb. o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů, stanoven den zahájení plateb - a to do výše 100%, nejvýše však 2 miliony Kč pro jednu oprávněnou osobu u jedné družstevní záložny, činí cca 2 miliardy Kč, a to dle písemné informace Zajišťovacího fondu družstevních záložen ze 30.11. 2005. O tuto částku je nutné v Zákoně č. 215/2002 Sb. o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění

Zákona č. 177/2003 Sb. zvýšit částku v § 1 odst. 2.

Přijetí návrhu zákona rovněž zásadním způsobem ovlivní průběh konkurzních řízení se zkrachovalými záložnami. Dodnes, ač od pádu první záložny uplynulo již více než sedm let, není žádný z rozsáhlejších konkursů uzavřen a ani se k závěru neblíží. Řízení, jež se týká desetitisíců převážně starších konkurzních věřitelů, je prakticky nemožné zdárně ukončit. Věřitelé se stěhují, umírají, a dědická řízení se vlečou, peníze z konkurzní podstaty ubývají a jejich výplaty stárnoucími a umírajícími bývalým klientům záložen je, resp. by bylo v nedohlednu. Okamžik, kdy budou všichni před léty přihlášení věřitelé zjištěni, dostiženi, přezkoumáni a posléze vydrží živí a žádný z nich se do rozvrhu neodvolá, je spíše teoretický. Po schválení navrhovaného zákona zůstane v konkurzních řízeních prakticky jeden věřitel, Fond družstevních záložen, nebo maximálně „několik“ jednotlivých věřitelů, s nimiž je reálné konkurzní řízení rychle a zdárně uzavřít. Z urychlení a úspěšného dokončení konkurzních řízení je možné očekávat 1 mld. Kč příjmu pro Zajišťovací fond družstevních záložen a vrácení do státního rozpočtu.

Možným rozhodnutím štrasburského soudu o porušení zákona a oprávněnosti stížností občanů ČR (u soudů v ČR i ve Štrasburku) na nesprávný úřední postup a o náhradách vzniklých škod je celková částka náhrad (zvýšená o úroky z prodlení, o náhrady ušlého zisku, morální satisfakci a dalších důvodů) **až 10 mld. Kč s dopadem na státní rozpočet.**

Schválením navrhovaného zákona se stanou také důvody velkého počtu soudních žalob na nesprávný úřední postup u soudů v ČR a ve Štrasburku bezpředmětnými.

Slučitelnost s ústavním pořádkem

1. retroaktivita

Návrhy, které byly dosud podávány na dodatečné odškodnění klientů bank nebo družstevních záložen, se musely podobně jako zde předložený návrh vyrovnat s námitkou na nepřipustnost retroaktivity. Podle všeobecných principů tvorby práva, které jsou koneckonců obsaženy i v Listině základních práv a svobod, je pravá retroaktivita zakázána v trestním právu. V trestním právu může být porušena jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Z této výjimky by bylo možno vyjít i v případě dodatečného odškodnění formou vrácení vkladů poškozeným klientům družstevních záložen. Dodatečné vrácení by se uskutečnilo prostřednictvím dotace ze státního rozpočtu nebo dluhopisy, takže osobami, které by byly přímo a bezprostředně poškozeny kvůli dodatečnému vyplacení vkladů, by byli občané České republiky. Z toho vyplývá, že se nedá říci, že retroaktivitou by nastalo přímé poškození omezeného počtu nebo okruhu osob – naopak by tímto byla zlepšena situace osob, které o své peníze prostřednictvím špatného jednání správců nucené správy a nevhodné legislativy přišli. Pokud se týká rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 33/01, podle kterého „pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl dostat ke slovu,“ je možno namítnout, že se zákonodárce pokusil několikrát o vyšší odškodnění těchto vkladatelů, ale vždy byla novela z určitých důvodů odmítnuta. Napravení stavu, způsobeného (i když jen částečně) nevhodnou legislativou, je možné kdykoliv, pokud to nepoškozuje v nadměrné míře třetí osoby.

2. právní jistota

Posledně zmiňovaný aspekt je možno spojit i se zásadou právní jistoty. Je třeba se vyrovnat s tím, že odškodnění členů družstevních záložen, učiněné po řadě let, může obecně znejistit bankovní trhy a ekonomické vztahy v této oblasti. Proti tomuto tvrzení je třeba konstatovat, že odškodnění nezasahuje podstatným způsobem do bankovního ani jiného trhu. Zde záleží na tom, zda budou odškodnění jen původní vkladatelé, nebo i ti, na které jejich pohledávky

přešly. Pokud budou odškodněni(y) i ti, na něž pohledávky přešly, je třeba dokázat, že zásah do právní jistoty bude adekvátní dosaženému spravedlivému odškodnění, nebo že nebude významný. V návrhu zákona je proto v ČÁSTI PRVNÍ, Čl.1, § 32a v poslední větě navrženo: Oprávněnou osobou jsou členové družstevních záložen, kteří byli vkladateli popř. jejich dědicové. Navrženým omezením okruhu oprávněných osob bude zabráněno, aby dodatečné náhrady byly vyplaceny různým spekulantům, kteří se stali majiteli vkladů po uvalení nucených správ na záložny se spekulativními pohnutkami. Zásah do právní jistoty je pravděpodobně odůvodnitelný pouze z důvodů návratu do původního stavu, nikoliv z důvodu spekulace s nakoupenými pohledávkami, které se jevily jako nedobytné, a byly ještě navýšeny o úroky. Důležité pro tento aspekt je také to, zda budou odškodněni drobní střadatelé – v současné době už většina z nich odškodněna byla ve výši 90% do 400tis.Kč. Navrhovaným vyplacením dodatečných náhrad do výše 100% získají tito drobní střadatelé nezanedbatelný zbytek svých životních úspor (od 10 do 40 tis.Kč), které budou velmi potřebovat pro přežití připravované hospodářské a důchodové reformy.

3. zákaz diskriminace (jedná se rovněž o slučitelnosti s Evropskou úmluvou o ochraně základních práv a svobod, jejího čl. 14)

Návrhy, které byly dosud podávány pro dodatečné odškodnění nebo navýšení odškodnění, se musely vyrovnat se zákazem diskriminace. V případě částečného i plného odškodnění jde o to, že náhrada, kterou by získali „staří“ vkladatelé, je vyšší než náhrada, na kterou by měli podle zákona nárok vkladatelé pozdější, kromě toho pozdější vkladatelé museli (prostřednictvím záloh) přispívat řádně do fondu pojištění, což zmenšovalo výhodnost ukládání peněz do záložen i výhodnost hospodaření záložen.

Pro dokázání toho, že o zákaz diskriminace nejde, je možno konstatovat, že je všeobecně známo, že stát při přípravě původního znění zákona o družstevních záložnách nesplnil svou úlohu ochránit vklady klientů dostatečně obezřetnou a poučenou legislativou. Tím, že noví vkladatelé mají k dispozici řádně připravený zákon včetně zabezpečeného fondu pojištění, je jejich právní situace bezpečnější a jistější, než tomu bylo u vkladatelů „starých“. Z tohoto pohledu nejde o diskriminaci, ale o přirozený vývoj v zákonodárství, změna přitom sleduje podle navrhovatele legitimní účel, přičemž použité prostředky jsou proporcionální sledovanému účelu. Nevhodné zákonodárství je státem kompenzováno tím, že jsou „starým“ vkladatelům jejich vklady vráceny v plné výši.

Slučitelnost s rozpočtovými pravidly

V případě navrhovaného odškodnění nejde o dotaci ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel.

Slučitelnost s právem ES

A. Slučitelnosti s předpisy o pojišťování vkladů

Směrnice č. 94/19/ES ze dne 30. 5. 1994, o systémech pojištění vkladů, jejímž cílem je zajistit minimální harmonizovanou úroveň ochrany vkladů pro všechny vklady v ES, neposkytuje plnou náhradu vložených vkladů. Česká úprava pojištění vkladů obsažená v novele zákona o bankách č. 319/2001 Sb. počítá s maximálním limitem náhrady ve výši 25.000 EUR, což je o 5.000 EUR více než předpokládá samotná směrnice jako minimální úroveň pojištění pro všechny členské státy EU, kde je výše vkladu na občana obvykle vyšší než v ČR.

Je otázkou, zda jednorázová náhrada může být v rozporu se směrnicí, která je určena k budoucí ochraně vkladů a k boji proti praní špinavých peněz. Je pravděpodobně možno konstatovat, že jednorázová náhrada je svou konstrukcí a formulacemi v rozporu se

jmenovanou směrnicí. Ovšem vzhledem k tomu, že jde o jednorázový předpis, který neslouží k tomu, k čemu má sloužit směrnice, ale jeho účel je zcela jiný – kompenzovat ztráty, které utrpěli vkladatelé kampeliček – je možné konstatovat, že vzhledem k omezené časové účinnosti předpisu tato právní úprava nijak nepoškozuje cíle, které jsou stanoveny směrnicí č. 94/19/ES, která je jinak naším právním řádem řádně implementována (zákonem o bankách).

B. Slučitelnost s volnou soutěží podle práva ES (zejména se zákazem státní podpory)

Navrhované jednorázové odškodnění členů družstevních záložen zajišťuje dodatečně snížení jejich nerovnoprávného postavení s klienty zkrachovalých bank, kterým byly pohledávky uhrazeny buď v plné výši bez omezení, nebo ve výši 100% do 4 mil.Kč. Členové záložen jsou převážně staří lidé, kteří své životní úspory měli uloženy v záložnách - jako jejich dědové v kampeličkách. Celkem asi 70 - 85% členů je důchodců s vklady do 400 tis.Kč, kteří své vrácené úspory použijí pro pokojné dožití, případně jako výpomoc rodinám svých dětí. Zbýlých 15% členů záložen s vyššími vklady nebo jejich dědiců nemůže narušit žádnou hospodářskou soutěž v rámci ČR ani v rámci EU, protože i při vrácení max.částky 1,6 mil.Kč jim současné ceny nemovitostí, bytů a spotřebního zboží jednoduše neumožní někoho hospodářsky ohrožovat a spíše je donutí vrácené peníze použít na opravy, rekonstrukce a obnovu svého po více než sedm let neopravovaného majetku, nebo je znovu a prozíravěji uložit pro zajištění svých rodin do budoucna.

Důkazem toho, že návrh na dodatečné odškodnění členů záložen není státní podporou je skutečnost, že návrh zákona je kompenzováním ztráty, kterou utrpěli členové nevhodným zákonodárstvím, s omezenou časovou účinností.

Slučitelnost s lidskoprávními úmluvami včetně Charty EU

Kompatibilita s lidskoprávními úmluvami a principy a zvyklostmi v oboru lidských práv je srovnatelná s tím, co bylo konstatováno výše o zákazu diskriminace a právní jistotě.

Je možno kromě toho dovodit, že přiměřené a minimální překročení zákazu retroaktivity a zákazu diskriminace nebo minimálního zásahu do právní jistoty byly nezbytné vzhledem k odpovědnosti státu za to, že nepřipravil dostatečnou zákonnou úpravu družstevních záložen, jejich dozoru, pojištění vkladů atd.

Závěrem je tedy možné shrnout výše uvedené analýzy tak, že předkládaný návrh novely zákona je v souladu s ústavním pořádkem ČR i s mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána.

Dopad na státní rozpočet

Podle údajů Ministerstva financí a MF Dnes k 1.10.2000 činil objem tzv. ohrožených vkladů 8,8 mld. Kč. Podle platné právní úpravy byly ze zákona až do 27.5.2002¹ náhrady vkladů vypláceny ve výši 80% vkladu do maximální výše 100 000 Kč. Z celkového objemu všech vkladů tvořily vklady do maximální výše 100 000 Kč asi 70%². Při absenci dalších a přesnějších dat je pro účely této analýzy s podílem „70%“ dále nakládáno i jako s podílem vkladů do 100 000 Kč na ohrožených vkladech. Z ohrožených vkladů (8,8 mld. Kč) mohlo být tedy jako náhrada podle úpravy platné do 27.5.2007 vyplaceno maximálně přibližně **4,928 mld. Kč** (= 8,8 mld. Kč*70%*80%) – opět vzhledem k absenci přesnějších dat jde jen o zjednodušený orientační výpočet.

¹ Vstupuje účinnost zákon č. 212/2002 Sb.

² In: *Stát vyplatí kampeličkářům až 400 tisíc náhrady*, Vladimír Čechlovský, Právo 23.3.2002

27.5.2002 došlo k zásadní změně podmínek vstupem nové zákonné úpravy v účinnost a hranice pro výplatu náhrad byla posunuta z 80% na 90% s maximálním limitem na úrovni 400 000 Kč. Tento posun podle předběžných odhadů měl přinést dodatečné výplaty náhrad ve výši přibližně 2,2 až 2,5 mld. Kč³. Prostým součtem zvýrazněných výše uvedených veličin lze konstatovat, že podle stávající právní úpravy výplata celkových náhrad ve výši 90% vkladu do maximálního limitu 400 000 Kč mohla činit celkem maximálně 7,128 – 7,428 mld. Kč.

Na základě uvedených údajů by si rozšíření výplaty náhrad na úroveň 100% vkladu (tj. celého vkladu v původní výši) bez omezení limitem vyžádalo dodatečných přibližně **1,372 - 1,672 mld. Kč. Velmi přibližně cca 2 mld. Kč.** Je velmi pravděpodobné, že dodatečné náklady se budou blížit spíše horní hranici intervalu. Výplata náhrad na úroveň 100% omezená limitem do 2 mil.Kč si vyžádá 1,850 mld.Kč. Z urychlení a úspěšného dokončení konkurzních řízení je možné očekávat 1 mld.Kč příjmů pro Zajišťovací fond družstevních záložen a následné vrácení do státního rozpočtu.

Dopad na rozpočty krajů a obcí

Dodatečné náhrady pro členy záložen nemají žádné dopady na rozpočty krajů a obcí.

V Praze dne

³ tamtéž

Doplňující zdroje

Příloha č. 1:

Zákon č. 9/2001 Sb.

o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen

§ 1

Státní dluhopisový program

(1) Účelem státního dluhopisového programu je získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

(2) Rozsah tohoto státního dluhopisového programu je 6 000 000 000 Kč.

(3) Veškeré závazky plynoucí z tohoto státního dluhopisového programu budou splaceny nejpozději uplynutím 20 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

(4) Použití finančních prostředků získaných emisí dluhopisů podle tohoto zákona k účelu uvedenému v odstavci 1 je výdajem státního rozpočtu.

§ 2

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

Příloha č. 2:

Návrh zákona umožňujícího výplaty náhrad z prázdného Zajišťovacího fondu družstevních záložen, podaný v r. 2000 a schválený jako zákon č. 9/2001 Sb.

2000

III. volební období

tisk č. 781

o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen

§ 1

Státní dluhopisový program

(1) Účelem státního dluhopisového programu je získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

(2) Rozsah tohoto státního dluhopisového programu je 6 000 000 000 Kč.

(3) Veškeré závazky plynoucí z tohoto státního dluhopisového programu budou splaceny nejpozději uplynutím 20 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Použití finančních prostředků získaných emisí dluhopisů podle tohoto zákona k účelu uvedenému v odstavci 1 je výdajem státního rozpočtu.

§ 2

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

a) Zhodnocení platného právního stavu

Zajišťovací fond družstevních záložen (dále jen "Fond") byl zřízen na základě zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon"). Dne 1. května 2000 nabyl účinnosti zákon č. 100/2000 Sb., který mění a doplňuje zákon.

Zákon výslovně stanoví, že Fond není státním fondem ve smyslu zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky. Čerpat z Fondu lze jen na náhrady vlastníkům vkladů, kterými jsou jen členové družstevních záložen, poskytované za podmínek stanovených zákonem, na splátky návratných finančních výpomocí a na úhradu majetkové újmy družstevních záložen způsobené rozhodnutím Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami (dále jen "Úřad"). V § 18 odst. 2 zákona je stanoveno, že náhrada se poskytuje ve výši 80 % z částky vypočtené podle zákona, nejvýše však ve výši 100 tis. Kč pro jednoho vkladatele u jedné družstevní záložny.

Zákon dále stanoví, že náhrada za pojištěný vklad se vkladateli z Fondu poskytne, pokud Fond obdrží písemné oznámení Úřadu o neschopnosti družstevní záložny dostát svým závazkům vůči vkladateli za zákonných a smluvních podmínek. Z tohoto důvodu lze Fond považovat za jediný legitimní subjekt, z něhož lze vyplácet náhrady vkladů.

Vláda ČR si byla a je dobře vědoma vážnosti situace, do které se dostali členové družstevních záložen vinou nezodpovědných členů představenstev některých družstev, které si tito družstevníci sami zvolili a svěřili jim své úspory. Za jejich svízelnou situaci nelze dávat vinu výhradně zákonu, byť ve své době liberálnímu pokud se týkalo činností družstevních záložen, neboť při dodržování ostatních zákonů ČR členy představenstev by k současné krizi tohoto sektoru nedošlo. Obviňování státu ze strany družstevníků za jejich současné problémy není opodstatněné, neboť v první řadě by měli hledat vinu u některých členů jimi zvoleného vedení družstevních záložen a v neposlední řadě také sami u sebe, neboť nevyužívali všech práv vyplývajících z jejich členství v družstvu. Přes skutečnost, že v zákoně o spořitelních a úvěrních družstvech, bylo a je výslovně uvedeno, že Fond není státním fondem a není tudíž napojen na státní rozpočet a není tedy povinností státu krýt ztráty těchto soukromých spoluvlastníků, chce vláda eliminovat, nebo alespoň zmírnit situaci, do které se družstevníci dostali. Při analyzování možností státní pomoci, která byla vyčíslena na částku 6 miliard Kč, bylo vyhodnoceno, že se jako optimální řešení jeví vydání státních dluhopisů. Za tímto účelem předložila vláda Poslanecké sněmovně dvakrát návrh zákona o státním dluhopisovém programu, který Poslanecká sněmovna vždy zamítla.

b) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Hlavní princip navrhované právní úpravy - vydání státních dluhopisů spočívá v možnosti získání touto cestou potřebných finančních prostředků pro Fond tak, aby mohly být družstevníkům vyplaceny náhrady za jejich vklady tak, jak stanoví zákon, tedy 80 % pojištěných vkladů, maximálně pak 100.000 Kč. Dle právních rozborů, se kterými se ztotožnily Ministerstvo financí, Legislativní rada vlády a Úřadu, to je jediná schůdná zákonná možnost, jak získat chybějící peníze pro Fond.

c) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Právní a technické možnosti získání potřebných 6 miliard Kč.

V úvahu přicházejí v zásadě tři možnosti:

1) Konsolidační bankou, s.p.ú. (dále jen "KOB") - tuto alternativu prosazovala Poslanecká

sněmovna;

2) poskytnutí bezúročné půjčky ze státního rozpočtu;

3) poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu prostřednictvím vydání státních dluhopisů.

ad 1)

Forma poskytnutí finančních prostředků KOB Fondu je značně problematická z těchto důvodů:

postavení a působnost Fondu upravuje zákon, který v § 14 taxativně upravuje možnosti, z jakých zdrojů může Fond prostředky získat a kdy lze z tohoto Fondu čerpat (jen na náhrady vlastníkům vkladů, na splátky návratných finančních výpomocí - půjček a na náhradu majetkové újmy, která vznikne porušením zákona ze strany Úřad);

zákon tedy neumožňuje získat prostředky ze státního rozpočtu a stejně tak ani neumožňuje použít prostředky Fondu na splácení úvěru;

KOB v rámci zákona o bankách má licenci na poskytování úvěrů, nikoliv půjček, natož pak bezúročných (dle obchodního zákoníku musí být součástí smlouvy o úvěru vždy i stanovené úroky); KOB navíc byla zřízena státem za účelem pomoci transformaci ekonomiky státu, nikoliv proto, aby státními finančními prostředky sanovala ztráty soukromých společností (družstev).

I kdyby mělo jít o poskytnutí úvěru na základě vládního usnesení, představují pro toto řešení závažnou překážku ustanovení zákona už vzhledem k uvažovaným parametrům úvěru, kdy se předem předjímá možnost prolongace, či obnovení v případě nesplacení.

Je nutné vzít v úvahu i uvažovanou délku splácení vzhledem k dnes už veřejně známé časové omezenosti trvání KOB jako banky a obecně známý fakt, že Fond není a s největší pravděpodobností nikdy nebude v situaci, kdy by mohl reálně úvěr splatit. Vzhledem k tomu, že ztráta KOB se zúčtovává se státním rozpočtem, musel by KOB takto vzniklou ztrátu stát ze státního rozpočtu uhradit.

Ustanovení § 497 obchodního zákoníku (dále jen "Obch. z."), jež je základním ustanovením upravujícím smlouvu o úvěru, stanoví, že smlouvou o úvěru se zavazuje věřitel (KOB), že na požádání dlužníka (Fond) poskytne v jeho prospěch peněžní prostředky do určité částky a dlužník se zavazuje poskytnuté peněžní prostředky vrátit a zaplatit úroky. Abychom tedy mohli jakoukoliv smlouvu označovat jako smlouvu o úvěru ve smyslu ustanovení § 497 obch.z., musí z ní jednoznačně vyplývat, že dlužník se zavazuje poskytnuté finanční prostředky bezpodmínečně vrátit a ještě zaplatit úroky, tedy cenu peněz.

Z výše uvedeného vyplývá, že KOB nemůže uzavřít smlouvu s dlužníkem, u kterého je značná míra pravděpodobnosti, že poskytnuté finanční prostředky zcela nevrátí. Takováto smlouva by nespĺňovala základní ustanovení smlouvy o úvěru dle § 497 Obch.z., nebyla by tedy smlouvou o úvěru, ale smlouvou inominátní a takovouto smlouvou o poskytnutí finančních prostředků nemůže KOB uzavřít, aniž by porušila zákon č. 21/1992 Sb., o bankách. I kdyby ji však KOB uzavřela, byla by tato smlouva ex lege neplatná dle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, jež stanoví, že banka (tedy ani KOB) nesmí uzavírat smlouvy za nápadně nevýhodných podmínek pro banku, zejména takové, které zavazují banku k hospodářsky neodůvodněnému plnění nebo plnění zjevně neodpovídajícímu poskytované protihodnotě. Smlouvy uzavřené v rozporu s tímto ustanovením jsou neplatné. V tomto případě by protihodnota byla z hlediska ekonomického pro banku nulová.

Uzavřením "úvěrové smlouvy", v níž by dlužník konstatoval, že je zde značná míra pravděpodobnosti, že poskytnuté finanční prostředky zcela nevrátí, se odpovědné osoby KOB

vystavují nebezpečí trestního postihu dle § 255 trestního zákona (porušování povinnosti při správě cizího majetku), anebo dle § 127 téhož zákona (porušování závazných pravidel hospodářského styku). U skutkové podstaty definované § 127 trestního zákona se minimálně ve formě spolupachatelství vystavuje nebezpečí trestního postihu i představenstvo Fondu.

Naopak, naplno se představenstvo Fondu vystavuje nebezpečí trestního stíhání z důvodu možného naplnění skutkové podstaty trestného činu dle § 250b trestního zákona (úvěrový podvod) v případě, kdyby uzavřelo úvěrovou smlouvu s KOB bez toho, aniž by bylo dopředu vyřešeno její reálné splacení, či minimálně reálné zajištění pohledávky KOB vzniklé z takto uzavřené úvěrové smlouvy.

Na základě výše uvedeného se domníváme, že cesta "naplnění" Fondu peněžními prostředky poskytnutými KOB na základě úvěru za předpokladu, že bude nebo bude muset být zúčastněným subjektům zřejmé, že Fond nemůže dostát svým závazkům založeným úvěrovou smlouvou, tj. vrátit peněžní prostředky v plném rozsahu a zaplatit sjednaný úrok, je z hlediska českého právního řádu contra legem. Tato forma úvěru se jeví tedy jako právně neprůchodná.

ad 2)

Poskytnutí bezúročných půjček Ministerstvem financí ze státního rozpočtu Fondu by bylo v nesouladu se zákonem č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla republiky, neboť podle tohoto zákona lze poskytovat ze státního rozpočtu pouze návratné finanční výpomoci a to pouze podnikatelským subjektům.

ad 3)

Jako možné řešení, z hlediska technického i legislativního, připadá v úvahu poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu, přičemž prostředky na tuto finanční výpomoc by byly získány státním dluhopisovým programem (vydáním státních dluhopisů). V textu zákona by bylo přímo zakotveno, že získané finanční prostředky jsou určeny ke krytí výplat náhrad za vklady členů družstevních záložen a byly by poskytnuty Fondu.

Na základě zhodnocení výše uvedených variant, současného vývoje stavu sektoru družstevních záložen a za využití právních rozborů možností pomoci členům družstev je zapotřebí, má-li být družstevníkům pomoci, aby vláda a Poslanecká sněmovna došla ke vzájemnému konsensu při snaze o zmírnění dopadů krize družstevních záložen na jejich členy. Jako jediné možné řešení přichází v úvahu varianta uvedená pod písmenem c) bod 3.

d) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Návrh zákona o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad z Fondu je v souladu s ústavním pořádkem ČR.

e) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, její slučitelnosti s právními akty ES

Navržená právní úprava se nedotýká žádných mezinárodních smluv, ani právních aktů ES.

f) Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy, zejména nároky na státní rozpočet.

Jak uvedeno výše, vznáší návrh předloženého zákona na státní rozpočet požadavek ve výši 6 miliard Kč. Protože však tato částka ve státním rozpočtu není k dispozici, je navrženo, aby potřebné peníze byly získány prostřednictvím vydání státních dluhopisů. Tím dojde k

rozložení čerpání potřebných zdrojů ve prospěch Fondu do delšího časového období, což bude mít příznivější dopad do státního rozpočtu.

Navrhovaný text zákona je v souladu se změnou zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona lze vydávat státní dluhopisy pouze v rámci státních dluhopisových programů, které musí obsahovat účel, rozsah a dobu splatnosti. V rámci státních dluhopisových programů je Ministerstvo financí oprávněno vydávat různé druhy dluhopisů a určovat jejich emisní podmínky, tj. i stanovovat doby splatnosti jednotlivých emisí.

Doba splatnosti závazků plynoucích z tohoto státního dluhopisového programu je nejpozději uplynutím 20 let ode dne účinnosti tohoto zákona proto, že je nutné přihlídnout k ostatním závazkům dluhové služby v budoucích letech.

Zvláštní část

K § 1:

Zabezpečení úhrady pojištěných částí vkladů klientům družstevních záložen je možné jen tehdy, bude-li Fondu poskytnuta návratná finanční výpomoc ze státního rozpočtu, neboť vlastní zdroje Fondu jsou, vzhledem k nárokům na výplaty, naprosto nedostačující. Poskytnutí finančních prostředků ze strany státu je možné:

Úhradou v rámci schváleného státního rozpočtu na rok 2000. Tato varianta není reálná, neboť schválený státní rozpočet s takovýmto výdajem nepočítá.

Částečným využitím zdrojů z tzv. účtu malé privatizace. O použití prostředků z tohoto účtu rozhoduje Parlament České republiky, tzn. že by bylo třeba připravit novelu zákona č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje použití prostředků z tohoto účtu. Vzhledem k tomu, že na použití těchto prostředků jsou vzneseny další požadavky, jeví se i tato varianta, zejména z hlediska možné diskuse o použití prostředků na námi navrhovaný účel, resp. diskusí o dalších požadavcích, časově mnohem komplikovanější.

Poskytnutí peněžních prostředků KOB. Rovněž tato varianta je nereálná, neboť KOB byla zřízena pro řešení problémů souvisejících s transformací podnikatelského sektoru a bank. Poskytnutí peněžních prostředků na tento účel by bylo v rozporu s jejím posláním a nebylo by transparentní. Ze stejných důvodů lze poskytnout peněžní prostředky prostřednictvím dceřinných společností KOB.

4. Varianta poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu. Zdroje této finanční výpomoci by byly získány vydáním státních dluhopisů na základě zvláštního zákona schváleného PS PČR ve výši 6 mld Kč. Po schválení tohoto zákona Parlamentem České republiky proběhne emise standardním způsobem v rámci současné strategie emisní činnosti státu. V tomto případě je tato varianta stejně časově náročná jako varianta 2., protože podle Jednacího řádu Poslanecké sněmovny projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu od okamžiku předložení trvá minimálně 90 dnů a projednání v Senátu dalších 30 dnů od doručení. Z hlediska naléhavosti řešení situace je žádoucí, aby Poslanecká sněmovna schválila návrh tohoto zákona v prvním čtení.

Vydáním státních dluhopisů ve výši 6 mld Kč vzroste k 31.12. 2000 očekávaný státní dluh z 310,8 mld Kč na 316,8 mld Kč.

Současný stav právních povolení vydávat státní dluhopisy a jejich použití při financování dlouhodobého státního dluhu uvádí v přehledu tabulka: (zde ji neuvádíme)

Ustanovení odstavce 4 v § 1 je nutné proto, aby bylo možné získané finanční prostředky do státního rozpočtu použít na návratnou finanční výpomoc.

Příloha č. 3:

Zákon č. 215/2002 Sb.

o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb.

§ 1

Státní dluhopisový program

(1) Účelem státního dluhopisového programu je získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

(2) Rozsah tohoto státního dluhopisového programu je 2 000 000 000⁴ Kč.

(3) Veškeré závazky plynoucí z tohoto státního dluhopisového programu budou splaceny nejpozději uplynutím 20 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

(4) O prostředky získané emisí dluhopisů podle tohoto zákona lze překročit celkové výdaje státního rozpočtu schválené zákonem o státním rozpočtu v rozpočtovém roce, ve kterém budou takto získané finanční prostředky použity. O toto překročení se v příslušném rozpočtovém roce mění saldo státního rozpočtu a financující položky.

§ 2

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

Příloha č.4:

Pozměňovací návrh k tisku 965:

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o spořitelních a úvěrních družstvech

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 100/2000 Sb., zákona č. 406/2001 Sb., zákona č. 212/2002 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 280/2004 Sb. a zákona č. 377/2005 Sb., se mění takto:

Za § 32 se vkládá nový § 32a, který zní:

"§ 32a

Nárok na náhradu, vzniklý do 31. prosince 2005 se poskytuje ve výši 100% částky vypočtené podle § 18 odst. 1, nejvýše však ve výši 4.000.000,- Kč pro jednu oprávněnou osobu u jedné družstevní záložny, po jeho prokázání Fondu. Pro účely vzniku tohoto dodatečného nároku na náhradu a její výplatu z Fondu, přechodu pohledávek na Fond a jejich uplatnění v konkursním řízení se použijí přiměřeně ustanovení čl. II bod 1 až 4 zákona č. 212/2002 Sb.

⁴ Novela tohoto zákona zvýšila částku z 1 200 000 000 na 2 000 000 000.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o státním dluhopisovém programu

Zákon č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb., se mění takto:

V § 1 odst. 2 se částka "2 000 000 000" nahrazuje částkou "4 000 000 000".

Předkládají poslanci

Petr Rafaj, v. r.

Milan Urban, v. r.

Josef Smýkal, v. r.

Petr Wolf, v. r.

Miloslav Vlček, v. r.

Ladislav Mlčák, v. r.

Alexander Černý, v. r.

Kateřina Konečná, v. r.