

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Pavel Valenta

Právní a ekonomické aspekty dohledu České
národní banky nad sektorem spořitelních a
úvěrních družstev

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Mgr. Pavel Seknička, Ph.D.

Katedra národního hospodářství

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 27. 09. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 225 727 znaků včetně mezer.

Pavel Valenta

V Praze dne 27. 09. 2023

Poděkování

Touto cestou bych chtěl poděkovat PhDr. Mgr. Pavlovi Sekničkovi, Ph.D., vedoucímu diplomové práce, za vstřícný přístup a cenné rady, které mi velmi pomohly a přispěly ke zkvalitnění této práce.

Úvod.....	1
1. Představení klíčových pojmů.....	4
1.1. Finanční trh a jeho členění	4
1.2. Regulovaný trh	5
1.3. Cenné papíry	5
1.4. Zásady činnosti družstevních záložen	6
1.5. Další pojmy	7
2. Česká národní banka a její dohled nad finančním trhem.....	9
2.1. Pravomoc dohledu nad finančním trhem	9
2.2. Historický vývoj.....	10
2.3. Obecně o systému dohledu nad finančním trhem a organizační struktura.....	11
2.4. Dohled nad úvěrovými institucemi	14
2.5. Dohled nad spořitelními a úvěrními družstvy	16
2.6. Sankce a opatření k nápravě.....	19
3. Historie družstevních záložen	25
3.1. Vývoj do roku 1989.....	25
3.2. Vývoj po roce 1989	28
3.3. Právní úprava po roce 1995.....	29
4. Regulace sektoru družstevních záložen	32
4.1. Obecná právní regulace	32
4.2. Struktura družstevní záložny	34
4.3. Činnost družstevní záložny	36
4.4. Významné regulatorní změny	39
4.4.1. Finanční asistence.....	46
4.4.2. Nabývání cenných papírů a limity angažovanosti	49
5. Příklad odejmutí licence spořitelnímu družstvu WPB Capital	56
5.1. Stav sektoru v rozhodné době	56
5.2. Řízení proti spořitelnímu družstvu WPB Capital.....	58
5.2.1. Správní řízení.....	58
5.2.2. Řízení u Městského soudu.....	63
5.2.3. Řízení u Nejvyššího správního soudu	64
5.2.4. Pokračující řízení u Městského soudu	65
6. Analýza vybraných aspektů	66

6.1. Finanční asistence pro splacení dalších členských vkladů.....	66
6.1.1. Skutkový průběh.....	66
6.1.2. Argumentace WPB Capital	67
6.1.3. Argumentace ČNB a posouzení soudem	70
6.1.4 Analýza.....	72
6.2. Nabývání směnek	75
6.2.1. Skutkový průběh.....	75
6.2.2. Argumentace WPB Capital	78
6.2.3. Argumentace ČNB	80
6.2.4. Posouzení soudem	81
6.2.5. Analýza.....	82
6.3. Procesní aspekty řízení.....	84
6.3.1. Princip legitimního očekávání	84
6.3.2. Výkon dohledové činnosti u dalších družstevních záložen	89
Závěr	91
Použité zkratky.....	94
Seznam obrázků	96
Seznam použitých zdrojů	97
Seznam použité literatury	97
Seznam použitých internetových zdrojů.....	98
Seznam použitých právních předpisů	101
Seznam použité judikatury	102
Seznam ostatních zdrojů.....	102
Abstrakt	104
Klíčová slova:.....	105
Abstract	106
Key words:	107

Úvod

Spořitelní a úvěrní družstva představují zajímavý a unikátní segment finančního trhu, a to nejen v České republice. Svěbytným systémem fungování se odlišují od řady jiných subjektů na finančním trhu, přestože mají blízko k bankám, pokud jde o povahu a rozsah své činnosti. Spořitelní a úvěrní družstva mají bohatou historii a specifický způsob provozu, který je výjimečný a odlišuje je od většiny dalších subjektů. Někdy bývají označovány také jako „svěpomocná úvěrová družstva“, „kampeličky“ nebo moderněji jako „(družstevní) záložny“ či ve zkratkách jen jako „SÚD“ a „DZ“. Termín „družstevní záložny“ pak představuje rovněž legislativní zkratku.¹

Tato práce pojednává o právních a ekonomických aspektech dohledu nad sektorem družstevních záložen, který v České republice vykonává Česká národní banka (dále jen ČNB), přičemž jejím ústředním bodem bude případová studie WPB Capital. spořitelního družstva (dále jen WPB Capital nebo WPBC), kterému bylo v roce 2014 odebráno povolení k činnosti jako důsledek provádění některých operací, konkrétně nabývání zakázaného typu cenných papírů a poskytování finanční asistence za účelem nabytí dalších členských vkladů, které byly spořitelním družstvům dle výkladu ČNB zapovězeny.²

Diplomovou práci na toto téma jsem si zvolil mimo jiné právě kvůli výše zmíněné kauze, na níž jsem se v rámci své pracovní činnosti podílel. V práci tak bude čerpáno jak z autentických dokumentů ze správního řízení s WPB Capital a následného přezkumu ve správním soudnictví, tak i mimo tato řízení. Tyto materiály v podobě správních rozhodnutí, činnosti nebo postupů ze strany ČNB, návrhů a vyjádření ze strany WPB Capital a samozřejmě rozhodnutí správních soudů budou hrát klíčovou roli v případové studii v části páté a analýze v části šesté.³

¹ § 1 odst. 1 zákona 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. Tato práce pak používá v drtivé většině případů buď právě tuto legislativní zkratku, příp. jen termín „záložny“ a oficiální název „spořitelní a úvěrní družstva“ či jen „spořitelní družstva“. Termíny spořitelní družstvo a družstevní záložna, příp. záložna jsou v práci užívány synonymně, většinou podle systematiky textu, kdy např. pokud chce autor zdůraznit družstevní strukturu subjektu, je použit zpravidla termín „spořitelní (a úvěrní) družstva“.

² Vzhledem k zahrnutí případové studie bude nutné pracovat i s dnes již derogovanými předpisy, příp. s jejich verzemi v rozhodné době.

³ Všechny tyto materiály byly získány řádnou cestou. V případě WPB Capital buď přímou cestou od představitelů družstva se svolením k publikaci, příp. přes právní zástupce v rozsahu zproštění mlčenlivosti. Další materiály týkající se řízení s dalšími spořitelními družstvy pak byly získány od ČNB prostřednictvím žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Práce je rozložena na několik částí, které jsou dále za účelem přehlednosti rozčleněny do jednotlivých kapitol a bodů.⁴ V první části bude po obecném úvodu do problematiky a přiblížení motivace autora následovat vymezení cílů a výzkumných otázek.

Po tomto obecném úvodu bude následovat teoretická kapitola, jejímž cílem bude definovat klíčové pojmy pro tuto práci, rozhodující pro úspěšné zodpovězení výzkumných otázek a cílů práce. Bude se jednat zejména o definici finančního trhu, jeho členění, dále definice pojmů jako je cenný papír, směnka nebo finanční asistence. Zároveň budou představeny zásady obezřetného podnikání. Nelze se vyhnout ani polemice o tzv. morálním hazardu, který bývá v souvislosti se sektorem spořitelních družstev spojován.

Druhá část práce se zabývá dohledem ČNB nad finančním trhem s důrazem na sektor spořitelních družstev, zejména co se týče kompetence regulátora v této oblasti, tedy prostřednictvím jakých předpisů, v jakém rozsahu a za jakým účelem je dohled ze strany ČNB prováděn, včetně konkrétních pravomocí ČNB i v režimu sankčních a nápravných opatření ze strany regulátora. Práce obsahuje i pohled regulátora (často je čerpáno přímo z materiálů ČNB, vyjádření představitelů centrální banky a některých družstev, příp. odborné veřejnosti).

Třetí část práce přibližuje formou historického deskriptivního exkurzu vývoj družstevních záložen od vzniku prvních subjektů v tomto sektoru v polovině 19. století až do moderní doby, a to především se zaměřením na ideovou stránku věci a chronologický vývoj sektoru, které má sloužit jako určité vodítko pro další (zejména praktické části práce).

Čtvrtá část se práce zaměří na družstevní záložny jako instituce, resp. adresáty právních norem. Tato část se zabývá konkrétně právními předpisy, organizační strukturou spořitelních družstev a jejich činností. Závěrečná kapitola této části pak pojednává o legislativním vývoji sektoru, zejména pak co se týče zákona 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 (dále jen ZSÚD), ale i vývojem unijní legislativy v podobě směrnic a nařízení a vnitrostátních podzákoných norem. Podrobně budou rozebrány především legislativní změny týkající se finanční asistence a nabývání cenných papírů jako podklad pro případovou studii a následnou analýzu v dalších částech práce.

V páté části přináší práce již zmíněnou případovou studii o kauze WPB Capital, kterému bylo ze strany ČNB odebráno povolení k činnosti působit jako družstevní záložna pro obcházení zákazu poskytování finanční asistence ke splacení dalšího členského vkladu a

⁴ Teoretická část (části 1-4), případová studie (5), analytický rozbor případu a aplikace teoretických částí (6).

nabývání zakázaných cenných papírů. Tato část práce zachycuje průběh správního řízení o odnětí povolení, jakož i následující soudní přezkum.

Šestá část práce se bude do hloubky zabírat vybranými aspekty dohledu a jejím cílem je provést podrobnou analýzu výše zmíněných instrumentů činnosti družstevních záložen, tj. oprávněnosti finanční asistence pro splacení dalšího členského vkladu a nabývání a obchodování jednotlivých typů cenných papírů. Dále bude provedena i částečná komparace s dalšími družstevními záložkami jako podklad pro zásadu analýzy legitimního očekávání. Na konec bude provedena analýza argumentů obou stran.

Cílem práce je představit družstevní záložny a jejich činnost jako takovou na straně jedné roli a kompetence národního regulátora na straně druhé (jakož i vývoj právní úpravy) a následně tento teoretický základ aplikovat na kauzu v případové studii (s přesahem do obecné roviny).

Cílem je také zodpovědět výzkumné otázky, tj. zda činnost zkoumaného subjektu byla v souladu s ustanoveními ZSÚD/evropské legislativy a zda ČNB postupovala proti zkoumanému subjektu oprávněně. Jak již bylo uvedeno, po teoretických a historických částech práce bude následovat konkrétní analytický rozbor jednotlivých institutů a instrumentů, který bude podpořen praktickou případovou studií, a to mj. za využití recentní judikatury. Mezi výzkumné otázky patří:

- Je/bylo (v rozhodné době) využití finanční asistence pro splacení dalšího členského vkladů podle ZSÚD/evropské legislativy přípustné?
- Je/bylo (v rozhodné době) nabývání a obchodování cenných papírů na neregulovaném trhu podle ZSÚD přípustné?
- Jsou výše zmíněné instrumenty, bez ohledu na právní předpisy, morálním hazardem?

Tato práce vychází z právního a faktického stavu ke dni 1.7.2023. Právní normy jsou uváděny vždy ve znění všech pozdějších předpisů, pokud není uvedeno jinak. Zejména v kapitole 4.4 a celé praktické části práce je většinou pracováno se stavem právního předpisu v minulosti. Tato skutečnost je pak oznámena uvedením např. formulace „ve znění účinném do (...)“, příp. „ve znění v rozhodné době“, pokud to vyplývá z kontextu dané situace.

1. Představení klíčových pojmů

V úvodu práce je nezbytné představit a definovat klíčové pojmy, které budou hrát význačnou roli v kontextu zkoumaného tématu. Tyto definice jsou zásadní pro porozumění obsahu práce a vytvoření jasného vztahu mezi těmito pojmy. Konzistentní používání těchto termínů v celém rozsahu práce pak přispívá k přesnosti a jasnosti formulace.

1.1. Finanční trh a jeho členění

Definic *finančního trhu* existuje v odborné literatuře nespočet. Často lze rozlišit definice i podle samotného typu odborné literatury. Pro potřeby práce je nejefektivnější vyjít z definic na poli práva a ekonomie. Ekonomická teorie popisuje finanční trh jako „*system institucí a instrumentů zabezpečujících pohyb peněz a kapitálů v různých formách mezi jednotlivými ekonomickými subjekty na základě nabídky a poptávky*“.⁵

Další z ekonomických definic popisuje finanční trh jako prostor, *kde se soustřeďuje nabídka a poptávka po finančních prostředcích, resp. penězích a kapitálu*⁶, případně jako „*souhrn investičních instrumentů, institucí, postupů a vztahů, při nichž dochází k přelévání volných finančních zdrojů mezi přebytkovými a deficitními jednotkami na dobrovolném smluvním základě*“.⁷

Na finančním trhu se vyskytují dva druhy aktérů. V první řadě se jedná o subjekty přebytkové, jež mají k dispozici finanční prostředky, které jsou ochotni umístit na finanční trh. Na druhé straně stojí naopak subjekty deficitní, tzn. ti, kteří v rozhodné době nemají dostatek finančních prostředků, a právě na finančním trhu se snaží tyto prostředky získat od první skupiny. Část těchto operací na finančních trzích je realizována přes tzv. finanční zprostředkovatele, kteří obstarávají tok finančních prostředků mezi výše uvedenými dvěma skupinami, obvykle za úplaty.

Finanční trh lze kategorizovat do různých *sektorů*. Družstevní záložny, spolu s bankami (včetně stavebních spořitelen), jsou obecně označovány jako tzv. *úvěrové instituce*. Jejich klíčovým charakteristickým rysem však není pouze poskytování úvěrů, ale také oprávnění přijímat vklady. Toto odlišuje tyto instituce od ostatních subjektů, kteří mohou nabízet pouze

⁵ ŽÁK, Milan a kol. *Velká ekonomická encyklopedie*. 2. rozšířené vydání. Praha: LINDE Praha, a. s., 2002, s. 275. ISBN 80-7201-381-5.

⁶ JÍLEK, Josef. *Finanční trhy*. Praha: Grada, 1997, s. 39. ISBN 80-7169-453-3.

⁷ VESELÁ, Jitka. *Investování na kapitálových trzích*. Praha: Nakladatelství ASPI a. s., 2007. ISBN 978-80-7598-212-4.

služby spojené s úvěrováním.⁸ Mezi úvěrové instituce tedy patří zejména banky, spořitelni a úvěrní družstva a některé další subjekty. Česká národní banka pak mj. pro potřeby výkonu dohledu rozděluje finanční trh na bankovní sektor, *sektor družstevních záložen* a další.⁹

Finanční trh lze klasifikovat podle různých hledisek. Podle doby splatnosti se rozděluje na *peněžní a kapitálový trh*. Peněžní trh se vyznačuje krátkodobou splatností, obvykle do jednoho roku, zatímco kapitálový trh zahrnuje dlouhodobé nástroje s dobou splatnosti delší než jeden rok. Hledisko věcného zaměření dělí finanční trh na peněžní trh (týkající se peněz a úvěrů), kapitálový trh (související s investičními nástroji), devizový trh (obchod s cizími měnami) a trh komoditní. Podle prostoru lze finanční trh rozdělit na lokální, regionální, národní, mezinárodní a globální, podle toho, jaké území pokrývá.¹⁰

1.2. Regulovaný trh

V prostředí kapitálového trhu pak lze rozlišovat trhy regulované a neregulované. *Regulovaný trh* představuje trh s investičními nástroji, který je řízen organizátorem regulovaného trhu, a to v souladu s povolením uděleným ČNB. Na tomto trhu dochází k pravidelným obchodům, a jeho činnost je upravena pravidly pro přijímání investičních nástrojů k obchodování, pravidly samotného obchodování na regulovaném trhu a pravidly pro přístup na tento trh. Tato pravidla musí být v souladu zákonem č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen ZKP).

Evropský regulovaný trh označuje regulovaný trh nebo trh s investičními nástroji, který má obdobné vlastnosti jako trh regulovaný a je uvedený v seznamu regulovaných trhů v některém z členských států Evropské unie.¹¹

1.3. Cenné papíry

Za cenný papír lze označit listinu, s níž je spojeno právo takovým způsobem, že ho „po vydání cenného papíru nelze bez této listiny uplatnit ani převést“.¹² *Registrovaný cenný papír*

⁸ Ministerstvo financí České republiky. Finanční gramotnost aneb proč se finančně vzdělávat? In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR. 21. 12. 2017 [cit. 2023-03-22]. Dostupné z: <https://financnigramotnost.mfcr.cz/cs/popis-financniho-trhu/struktura>

⁹ Česká národní banka. Dohled nad finančním trhem. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/postaveni-dohledu/>

¹⁰ REJNUŠ, Oldřich. *Finanční trhy*. Praha: Grada Publishing, 2014, s. 61 an.. ISBN 978-80-247-3671-6.

¹¹ Srov. § 55 odst. 1, 2 ZKP

¹² § 514 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

byl pak definován v dnes již derogovaném zákoně č. 591/1992 Sb., o cenných papírech (dále jen ZCP) jako cenný papír, který je přijat k obchodování na *veřejném trhu*.^{13,14}

Směnka je cenný papír, který obsahuje písemný slib dlužníka splatit určitou částku peněz určité osobě v určitém termínu. Institut směnky je upraven zákonem č. 191/1950 Sb., zákon směnečný a šekový (dále jen ZSŠ). Pojem směnky však není v tomto ani v jiném zákoně definován.

Běžně jsou rozlišovány směnky vlastní (které vystavuje dlužník) a směnky cizí (směnky vystavované věřitelem).¹⁵ *Aval směnky* je závazkem *avalisty* k provedení platby dlužné částky po předložení splatné směnky k zaplacení. Avalista (v posuzovaném případě fyzické osoby) je zavázán týmž způsobem jako osoba, za kterou ručí.¹⁶

Na *peněžním trhu* se pohybují krátkodobé cenné papíry, jejichž splatnost je do jednoho roku (např. směnky nebo šeky). Na *kapitálovém trhu* se pak obchodují dlouhodobé cenné papíry se splatností delší než jeden rok.¹⁷ *Investiční cenné papíry* jsou takové cenné papíry, které se obchodují právě na kapitálovém trhu; mezi ně se pak řadí zejména akcie představující podíl na právnické osobě nebo dluhopisy.¹⁸

1.4. Zásady činnosti družstevních záložen

Družstevní záložna definoval je družstvem, které provozuje převážně finanční činnosti, jako je přijímání vkladů a poskytování úvěrů, záruk a peněžních služeb, a poskytuje svým členům další služby pro uspokojování jejich potřeb.¹⁹

Při vykonávání své činnosti je družstevní záložna povinna respektovat zásady *obezřetného podnikání*. Tyto zásady mají za cíl minimalizovat rizika spojená s bankovním nebo družstevním podnikáním a zajistit udržitelnost vkladů klientů a stabilitu celého odvětví.

¹³ § 71 ZCP

¹⁴ Veřejný trh byl definován v § 8b odst. 2 ZCP. Předmětné ustanovení definovalo veřejný trh jako „*trh organizovaný burzou cenných papírů nebo jinou právnickou osobou, která k tomu má povolení podle tohoto zákona*“. Cenný papír, který je přijat k obchodování na veřejném trhu, je registrovaný cenný papír. Novelizace zákonem č. 362/2000 Sb. změnila dikci § 71 odst. 1 ZCP, tak, že namísto původního znění: „*Veřejně obchodovatelný cenný papír je takový cenný papír, se kterým lze obchodovat na veřejném trhu*“, s účinností od 1. ledna 2001 do 30. dubna 2004 zněl: „*Cenný papír, který je přijat k obchodování na veřejném trhu, je registrovaný cenný papír*“ a stejnou dikci zachoval i § 44 odst. 1 zákona ZPK. Dle § 200 odst. 19 ZPK ve znění platném ve sledovaném období a i ve znění aktuálním platí, že: „Registrované cenné papíry podle dosavadního zákona jsou kótovanými cennými papíry podle tohoto zákona“.

¹⁵ Rozdíl mezi směnkou vlastní a směnkou cizí spočívá v tom, že směnka vlastní obsahuje bezpodmínečný slib zaplatit („za tuto směnku zaplatím“) určitou peněžní částku, kdežto směnka cizí obsahuje bezpodmínečný příkaz zaplatit („za tuto směnku zaplaťte“) určitou sumu, adresovaný tomu, kdo má platit. Srov. § 1 a § 75 odst. 1 ZSŠ

¹⁶ § 30 an. ZSŠ

¹⁷ REJNUŠ, Oldřich. *Finanční trhy*. Praha: Grada Publishing, 2014, s. 61 an.. ISBN 978-80-247-3671-6.

¹⁸ § 3 odst. 2 ZKP

¹⁹ Srov. § 552 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích nebo § 1 odst. 2 ZSÚD

Pravidla obezřetného podnikání lze přitom obecně definovat jako souhrn omezení a podmínek subjektů finančního trhu stanovených v právních předpisech, na základě kterých je třeba v podnikání postupovat velmi opatrně (obezřetně), a zejména provádět obchody způsobem, který nepoškozuje zájmy vkladatelů, investorů, zákazníků, klientů a dalších osob bezprostředně navázaných na subjekty finančního trhu.²⁰

Odborná péče je charakterizována přísnějšími požadavky na subjekt finančního trhu, neboť vyžaduje profesionální výkon činnosti. Odborná péče přitom v sobě zahrnuje presumpci kompetentnosti, kvalifikace pro danou odbornou činnost, což je dáno tím, že všechny subjekty působící na finančním trhu jsou k výkonu takové činnosti autorizovány (bankovní licenci, povolením apod.).²¹

Naopak nedodržování těchto principů (ať již vědomé či nevědomé) lze vnímat jako tzv. *morální hazard*. Seknička definuje tento termín jako „*nečestné jednání, které vede k nebezpečí ztráty (je to velmi obecné vymezení) vázané na kvalitativní charakteristiky účelu člověka v hospodářském procesu*“ či jako „*morální riziko, které souvisí s možností vzniku nějakého následku či důsledku, např. ztráty v pojišťovnictví, bankovníctví, na kapitálovém trhu apod., jež je zaviněn nepoctivostí zainteresovaných osob. (...) může vzniknout i v procesu poskytování úvěrů.*“²²

Angažovanost se rozumí celkový objem současných i budoucích pohledávek vůči určitému klientovi a ekonomicky spjatým skupinám osob v poměru ke kapitálu subjektu. Angažovanost je pak zejména v důsledku snah o omezení rizik v rámci principu obezřetného podnikání regulatorně omezována (*limity angažovanosti*).

1.5. Další pojmy

Kapitálová přiměřenost vyjadřuje „*vybavenost subjektu vlastními zdroji ve vztahu k rizikové struktuře aktiv, vybraných mimobilančních aktiv a k tržním rizikům. Je souhrnným*

²⁰ Pro zajištění uvedených zásad obezřetného podnikání, obhospodařování majetku a odborné péče pak příslušné předpisy regulující oblast finančního trhu obsahují zákazy vykonávat určité úkony, eventuálně může takové zákazy vydávat příslušný regulátor. Důležitými zdroji při tvorbě zásad obezřetného podnikání jsou pak doporučení Basilejského výboru pro bankovní dohled při Bance pro mezinárodní platby a směrnice Evropské unie. I v souladu s postojem ČNB jsou významnými ukazateli pro posouzení obezřetného podnikání finančních institucí výše kapitálové přiměřenosti nebo limity angažovanosti. Srov. např. Česká národní banka. Pravidla obezřetného podnikání. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-25]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/postaveni-dohledu/dohled-nad-uverovymi-institucemi/pravidla-obezretneho-podnikani>

²¹ Srov. § 655 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník nebo § 159 odst. 1, § 51 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

²² *Acta universitatis carolinae iuridica*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009, 3/2009, s. 20-21. ISSN: 0323-0619.

*ukazatelem, do kterého se promítají veškeré aktivity (rozvahové a podrozvahové) i potenciální ztráty, které vyplývají ze znehodnocení aktiv (prostřednictvím tvorby opravných položek a rezerv“.*²³

Běžnou *likviditou* se rozumí poměr celkové hodnoty oběžných aktiv k celkové hodnotě závazků. Okamžitou likviditou znamená poměr celkové hodnoty peněžních prostředků na účtech a v pokladně k celkové hodnotě krátkodobých závazků. Pohotovou likviditou je vyjádřen poměr celkové hodnoty oběžných aktiv bez zásob k celkové hodnotě závazků.²⁴

Ustanovení § 41 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen ZOK) *finanční asistenci* vymezuje jako „*poskytnutí zálohy, půjčky nebo úvěru obchodní korporací pro účely získání jejich podílů nebo poskytnutí zajištění obchodní korporací pro tyto účely*“.²⁵

²³ Česká národní banka. Slovník. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-25]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/obecne/slovník/>

²⁴ VALACH, Josef. *Finanční řízení podniku*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 1997, 247 s. ISBN 80-901-9916-X.

²⁵ Definice obsahuje termín půjčka, kterou však pojmově nahradila zápůjčka upravená v § 2390 a násl. NOZ. Nedůslednost zákonodárce však lze překlénout výkladem a v praxi nebude způsobovat interpretační obtíže. Zálohou se podle § 1807 ZOK rozumí plnění poskytnuté před uzavřením smlouvy. Zpravidla půjde jen o část plnění, které se má na základě smlouvy poskytnout.

2. Česká národní banka a její dohled nad finančním trhem

Česká národní banka (dále jen ČNB) je centrální bankou České republiky a je orgánem odpovědným za dohled nad finančním trhem. ČNB byla zřízena Ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky (dále jen Ústava), nicméně její regulace a rozsah činností jsou stanoveny zejména zákonem č. 6/1993 Sb. o České národní bance (dále jen zákon o ČNB).

Nejvyšším orgánem ČNB je Bankovní rada, v jejímž čele stojí guvernér. Bankovní rada se kromě guvernéra dále skládá ze dvou viceguvernérů a čtyř dalších (řadových) členů. Členy Bankovní rady jmenuje a odvolává prezident. Člen může být odvolán pouze v případě závažného pochybení nebo nesplnění podmínek pro výkon funkce, přičemž důvody pro odvolání jsou přesně stanoveny zákonem o ČNB. Období, po které může člen Bankovní rady působit, obvykle trvá šest let a je omezeno na maximálně dvě funkční období.²⁶

Z hlediska dohledu nad finančním trhem pak významná role Bankovní rady spočívá v pravomoci rozhodovat v řízení o rozkladu proti rozhodnutí příslušného útvaru ČNB v prvním stupni. Rozkladová komise pak tvoří poradní orgán Bankovní rady, který Bankovní radě předkládá návrh rozhodnutí v řízení o rozkladu. Členové Bankovní rady mj. i v této záležitosti rozhodují prostou většinou hlasů.²⁷

2.1. Pravomoc dohledu nad finančním trhem

Pravomoc dohledu ČNB nad finančním trhem je zakotvena hned v úvodním ustanovení zákona o ČNB, tj. v § 1 odst. 1: „*Česká národní banka je ústřední bankou České republiky, orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem a orgánem příslušným k řešení krize*“. Dále je pak tato kompetence vymezena v § 44 a následující zákona o ČNB.

ČNB má za úkol vykonávat dohled nad bankovním sektorem, kapitálovým trhem, pojišťovnictvím, penzijním připojištěním, družstevními záložnami, institucemi elektronických peněz a směnárny. Výkon této dohledové činnosti zahrnuje celou řadu úkonů, včetně povolování a schvalování, plnění informačních povinností, přímého i vzdáleného dohledu, mezinárodní spolupráce a dalších.²⁸

V souvislosti s integrací dohledu nad finančním trhem pod ČNB dochází postupně k sjednocování a unifikaci procesů spojených s dohledem. V roce 2006 byl zřízen Výbor pro

²⁶ § 6 odst. 1 písm. b), § 6 odst. 2, § 7 odst. 1, § 10 odst. 2, § 11 odst. 1, § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ČNB

²⁷ § 5 odst. 2, písm. h), § 7 odst. 1, § zákona o ČNB

²⁸ *Česká národní banka. Výkon dohledu. In: Česká národní banka [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-12-20]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financi-trh/vykon-dohledu/>*

finanční trh jako poradní orgán bankovní rady, zaměřený na koncepční rozvoj dohledu nad finančním trhem, který však byl v roce 2013 zrušen.²⁹

ČNB vykonává dohled nad finančním trhem na základě zmocnění uvedeného v zákoně o ČNB. Pro jednotlivé sektory finančního trhu pak platí další sektorové zákony, jako například zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje povinnosti a pravomoci dohledu nad kapitálovým trhem.³⁰

2.2. Historický vývoj

Do 1. dubna 2006 byl nad finančním trhem v rámci dohledové činnosti uplatňován sektorový model, který svěřoval dohled na finančním trhem čtyřem institucím. Dohled nad kapitálovým trhem (zahrnujícím investiční společnosti a investiční fondy, burzy cenných papírů a obchodníky s cennými papíry) vykonávala Komise pro cenné papíry. Úřad státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění v rámci Ministerstva financí ČR vykonával dohled nad pojišťovnami a penzijními fondy. Družstevní záložny byly svěřeny Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami a nakonec ČNB prováděla bankovní a devizový dohled.³¹

V květnu 2004 přijala česká vláda usnesení, kterým schválila plán integrace dohledu nad finančním trhem do jediného orgánu³². Toto usnesení položilo základy dvoustupňového integračního procesu, který by nakonec sloučil bankovní dohled s dohledem nad spořitelními a úvěrními družstvy pod záštitou ČNB a integroval dohled nad kapitálovým trhem s dohledem nad pojišťovnami a penzijními fondy v rámci Komise pro cenné papíry. V druhém stupni integračního procesu pak měla být dohledová činnost vykonávána jedinou institucí³³. Ovšem snaha o urychlení procesu integrace vedla k vytvoření jediného orgánu dohledu a regulace k 1.

²⁹ Česká národní banka. Výbor pro finanční trh. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-06-20]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/regulace_a_dohled/regulace_a_dohled_v_oblasti_financniho_trhu_ii/vybor_pro_financni_trh.html

³⁰ Česká národní banka. Dohled nad finančním trhem. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/postaveni-dohledu/>

³¹ KURKA, René a Anežka PAŘÍKOVÁ. Pozice České národní banky jako orgánu dohledu nad finančním trhem. In: KURKA, René a Anežka PAŘÍKOVÁ. *Subjekty finančního trhu*, s. 1.

³² Usnesení Vlády České republiky č. 452 ze dne 12. května 2004, o záměru postupně integrovat státní dozor nad finančním trhem do jedné instituce

³³ *Česká národní banka*. Institucionální uspořádání finanční regulace a dohledu v Evropské unii a úloha bank Evropského systému centrálních bank ve finanční regulaci a dohledu. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-09-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/galleries/souhrne_informace_fin_trhy/ostatni_analyticke_publikace/download/fin_regulace_eu.pdf

dubnu 2006, kdy odpovědnost za veškerý dohled nad finančním trhem převzala v České republice ČNB.

Tímto krokem tedy došlo ke změně dosavadního modelu sektorového uspořádání, který byl nyní nahrazen tzv. integrovaným dohledem, zahrnujícím dohled nad úvěrovými institucemi, kapitálovým trhem a pojišťovnictvím. Od 1. ledna 2008 provedla ČNB reorganizaci svého dohledu nad finančním trhem a vytvořila tři nové sekce. Tyto sekce se zaměřují na regulaci a analýzu celého finančního trhu, správní řízení a vlastní dohled na dálku a na místě. Tím nahradila původní sekce bankovního dohledu, dohledu nad kapitálovým trhem a dohledu nad pojišťovnictvím. Nové sekce se soustředí na funkční oblasti, jako jsou regulace a analýza finančního trhu, licenční a sankční řízení a dohled nad finančním trhem.³⁴

Existuje mnoho důvodů pro integraci centrálních bank, včetně předcházení možným kompetenčním sporům mezi institucemi, které by mohly vzniknout v důsledku překrývání jejich působnosti. Centrální banky jsou také finančně a funkčně nezávislé na jakýchkoli vládních orgánech. Dalším pádným důvodem pro integraci je přítomnost velkého počtu odborníků v centrální bance, s nimiž lze konzultovat složitější otázky. Je také vhodné zmínit, že bankovní sektor dominuje finančnímu trhu.

Nicméně existují také argumenty proti integraci, mezi nimiž je hlavní ten, že primárním cílem centrálních bank je cenová stabilita, a nikoli dohled nad finančním trhem. Pokud tedy dojde ke konfliktu mezi těmito dvěma cíli, centrální banka teoreticky upřednostní svůj primární cíl před všemi ostatními. Další obecné riziko spočívá v tom, že veškerá moc bude soustředěna v centrální bance, což ji může učinit náchylnou ke zneužití, přičemž nezávislost centrální banky na vládních orgánech může ztížit či dokonce znemožnit případné zásahy ze strany státní moci.

2.3. Obecně o systému dohledu nad finančním trhem a organizační struktura

ČNB plní svoji roli integrovaného orgánu regulace a dohledu nad finančním trhem v souladu se vnitrostátní regulací, evropským právem a mezinárodně uznávanými standardy. K tomuto účelu využívá několika nástrojů:

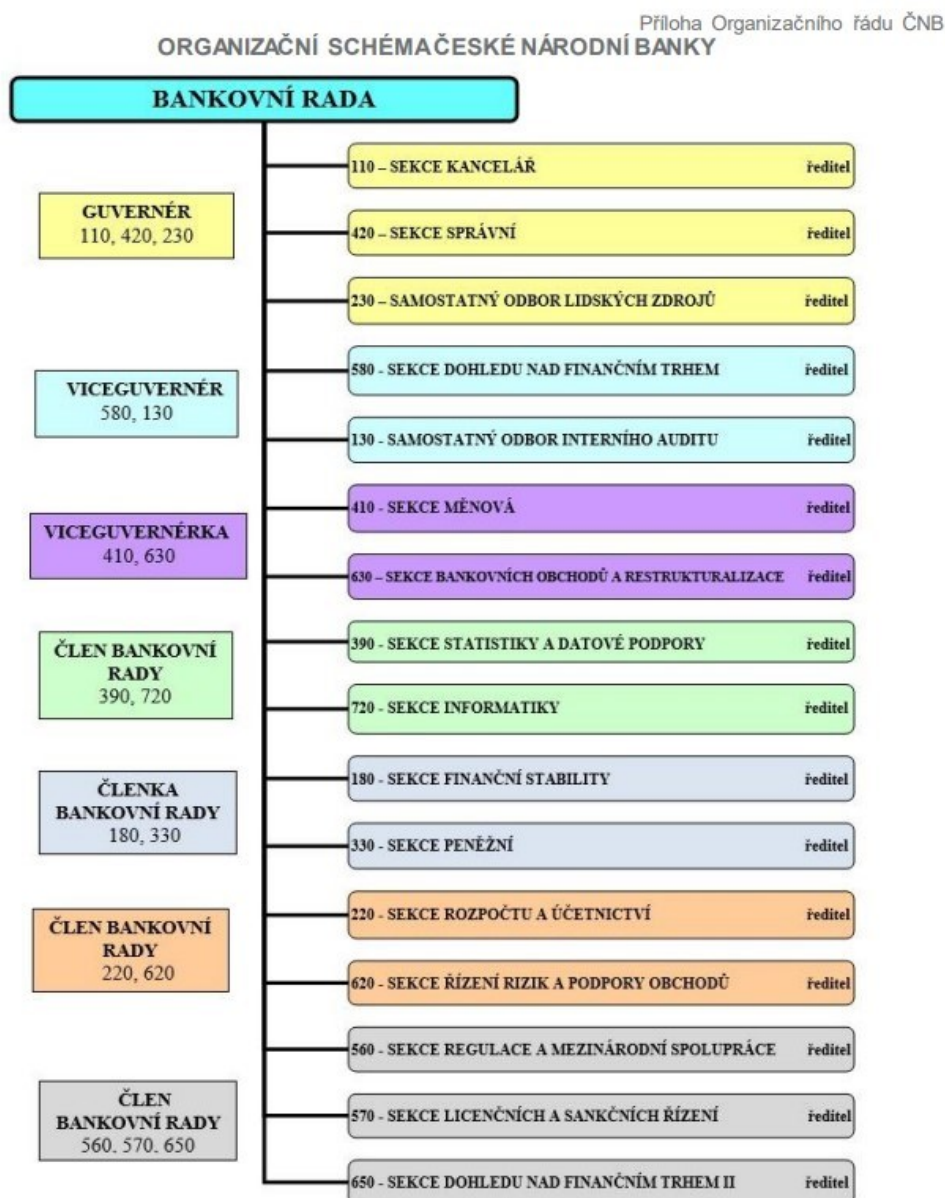
1. Regulatorní činnost, spočívající především ve stanovení pravidel obezřetného podnikání a pravidel jednání se zákazníky formou prováděcích právních předpisů, které ČNB vydává v rámci a v mezích příslušných zákonů.

³⁴ Česká národní banka. Výroční zpráva ČNB 2007. In: Česká národní banka [online]. Praha: Česká národní banka. 30. 1. 2008 [cit. 2022-12-20]. ISBN 978-80-87225-00-4. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/.galleries/archiv_cnb/vz_archiv_CNB_2007.pdf

2. Licenční a povolovací nástroje, které zahrnují udělování povolení pro vstup do regulovaných oblastí finančního trhu.
3. Dohledové činnosti, které zahrnují:
 - a) Dohled na dálku monitoruje aktivity dohlížených subjektů vycházející z rozsáhlé škály dostupných informací. To zahrnuje výkazy a hlášení pravidelně odevzdávané bankami podle standardní metodiky definované ČNB, auditované zprávy, informace získané přímo od banky a veřejně dostupné databáze, a další relevantní prameny.
 - b) Dohlídky na místě přímo v dohlížených subjektech s důrazem na analýzu systému řízení rizik
4. Stanovování nápravných opatření a, v případě zjištění nedostatků v činnosti sledovaných subjektů, i udílení sankcí.
5. Shromažďování, zpracování a vyhodnocování informací, které pomáhají při podpoře dohledu a informování veřejnosti o stavu a vývoji finančního trhu v České republice.³⁵

³⁵ Česká národní banka. Poslání dohledu nad finančním trhem. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/poslani_cnb_dohled_FT.pdf

Obrázek č. 1: Organizační struktura ČNB podle Organizačního řádu s účinností od 16.7.2023



Zdroj: Dostupné z:

https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/.galleries/download/organizacni_rad_cnb.pdf

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, centrální banka v rámci svého dohledu udržuje strukturu organizačních útvarů, která byla postupem let vypracizována do současné podoby (viz obrázek výše), kdy existuje celkem 16 sekcí, které se dále člení na odbory, případně na odbory a pobočky. V těchto organizačních útvarech je pak možné zřídit referáty.³⁶

³⁶ Čl. 2, odst. 2), 3), 4), 5) Organizačního řádu ČNB

Každý člen Bankovní rady má ve svém „portfoliu“ několik organizačních útvarů na úrovni sekcí a samostatných odborů. Například „modrý“ viceguvernér výše se zodpovídá Sekce dohledu nad finančním trhem (580) a Samostatný odbor interního auditu (130). I když jsou základní činnosti dohledu v jednotlivých sektorech podobné, vyskytují se specifické charakteristiky spojené s odlišným charakterem činnosti různých institucí finančního trhu.

2.4. Dohled nad úvěrovými institucemi

Mezi úvěrové instituce patří zejména banky, spořitelní a úvěrní družstva (někdy označovaná družstevní záložny) a další subjekty. Spořitelní družstva se od bank liší zejména právní formou (družstevní záložna musí být založena jako družstvo), výši požadovaného základního kapitálu (35 milionů Kč oproti 500 milionům Kč u bank) a okruhem klientů, pro které jsou spořitelní družstva oprávněna vykonávat své činnosti (pouze pro své členy). Ostatní požadavky, zejména pravidla obezřetného podnikání, jsou pro obě typy institucí v zásadě stejné.

Důvěryhodnost a stabilita bankovního sektoru jsou zásadními faktory pro efektivní fungování ekonomiky. Sektor spořitelních družstev má rovněž významný dopad na důvěryhodnost finančního trhu, ale jeho vliv na stabilitu finančního systému je nižší než u bank. Nicméně, je třeba zdůraznit, že družstevní záložny hrají pozitivní roli v utváření vysoce konkurenčního tržního prostředí, zejména v oblasti maloobchodních vkladů a úvěrů.

Aby se zajišťovaly důvěryhodnost, stabilita a konkurenční prostředí, nestačí spoléhat pouze na tržní mechanismy. Proto jsou aktivity úvěrových institucí předmětem regulace a řízení pomocí mnoha omezení a předpisů, zejména bankovní regulace. Dohled nad dodržováním těchto předpisů a sankcionování porušení se nazývá dohled nad úvěrovými institucemi, který zahrnuje dohled právě nad dvěma zmíněnými institucemi.

Výkon dohledu nad úvěrovými institucemi představuje klíčovou součást péče o stabilitu finančního systému v zemi a jeho spolehlivý rozvoj. Hlavním cílem tohoto poslání je *„podpora zdravého rozvoje, tržní disciplíny a konkurenceschopnosti úvěrových institucí, předcházení systémovým krizím a posilování důvěry veřejnosti zejména v bankovní systém.“*³⁷

Orgány úvěrové instituce mají odpovědnost za fungování a efektivitu svého řídicího kontrolního systému. Dohled nad úvěrovými institucemi má poté za úkol provádět kontrolu, zda jsou konkrétní regulace dodržovány. Dohledový orgán sám o sobě nemůže zabránit

³⁷ Česká národní banka. Dohled nad úvěrovými institucemi. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/postaveni-dohledu/dohled-nad-uverovymi-institucemi/>

uzavření ztrátových obchodů úvěrových institucí, ale pokud zjistí nějaké nedostatky, je povinen zasáhnout a přikročit k opatření, jako je například v krajním případě odebrání licence nebo zavedení nucené správy. Cílem těchto opatření je ochrana celého finančního trhu a omezení rizika vzniku podobných protiprávních jednání v budoucnosti.

Dohled nad úvěrovými institucemi podléhá zákonu o ČNB, který stanoví jeho rozsah. To zahrnuje schvalování žádostí o udělení licencí, povolení, registrací a předchozích souhlasů podle zvláštních právních předpisů, kontrolu, zda jsou podmínky udělených licencí a povolení dodržovány, a kontrolu dodržování zákonů, na jejichž dodržování je ČNB povinna dohlížet v rámci zmocnění zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Dohled zahrnuje také kontrolu dodržování vyhlášek a opatření, které ČNB vydává, shromažďování a ověřování informací potřebných pro výkon dohledu, včetně opatření k nápravě a sankcí, a řízení a přestupcích (dříve také správních delikttech).

Bankovní činnost je upravena především zákonem č. 21/1992 Sb. o bankách, v platném znění. Fungování spořitelních a úvěrních družstev je regulováno ZSÚD. Na základě zmocnění v těchto zákonech vydává ČNB opatření obecné povahy a vyhlášky, které blíže specifikují podmínky pro získání povolení k činnosti a obezřetnostní pravidla pro jednotlivé oblasti podnikání úvěrových institucí.³⁸

ČNB při své činnosti dodržuje i specifická sektorová pravidla, mezi něž patří Basilejské základní principy efektivního bankovního dohledu. Tyto principy byly vydány Basilejským výborem pro bankovní dohled v roce 1997 a doplněny Metodikou základních principů v roce 1999.

Principy Basilejského výboru pro bankovní dohled jsou celosvětově uznávanými minimálními standardy pro bankovní regulaci a dohled, pokrývající širokou škálu aspektů, jak je uvedeno v dokumentech z roku 1997 a 1999. Podle principu 1 (4) má orgán dohledu pravomoc jednat, pokud banka nedodržuje zákony nebo předpisy, nebo používá nebezpečné nebo nezdravé praktiky. Tato pravomoc zahrnuje okamžitou nápravu a uložení sankcí, včetně odebrání licence (povolení k činnosti).³⁹

³⁸ tamtéž

³⁹ Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/.galleries/souhrne_informace_fin_trhy/ostatni_analyticke_publikace/download/core_principles_2006_cz.pdf

2.5. Dohled nad spořitelními a úvěrními družstvy

Legislativní základ dohledu nad družstevními záložnami ČNB je stanoven v § 2 odst. 2 písm. d) zákona o ČNB ve spojení s § 44 odst. 1 tohoto zákona a dále je doplněn § 21 an. ZSÚD. ČNB se při své činnosti řídí širším spektrem právních předpisů, avšak v dohledové rovině jsou právě tyto dva uvedené předpisy nejdůležitější.

Nástroje, kterými ČNB disponuje již od počátku fungování družstevních záložen, mají de iure poměrně silný vliv na „životaschopnost“ těchto záložen. ČNB uděluje povolení pro vznik a podnikání družstevní záložny na základě písemné žádosti, kterou lze podat pouze na předepsaném tiskopise (§ 2a odst. 1 věta první a věta druhá ZSÚD). K žádosti je třeba přiložit doklady osvědčující splnění podmínek uvedených v § 2a odst. 4 ZSÚD, včetně technických a organizačních předpokladů pro výkon navrhovaných činností družstevní záložny.

Tyto předpoklady zahrnují například návrh řídicího a kontrolního systému včetně řízení rizik, vnitřní předpisy a strategický záměr rozvoje družstevní záložny na trhu. Mezi další podmínky patří zabezpečení dostatečného počtu zaměstnanců, výpočetních, informačních, účetních a statisticko-evidenčních systémů a odpovídající struktury nebo organizace družstevní záložny.

Vize uvedené v „Dlouhodobé koncepci dohledu České národní banky“ jsou pro sektor družstevních záložen neméně důležité. Tento sektor je obecně považován za systémově nevýznamný, avšak ČNB v minulosti věnovala tomuto sektoru zvýšenou pozornost a aktivně zasahovala, aby předešla jeho potenciálnímu ohrožení cílů ČNB. Tento strategický dokument je pro veřejnost velmi informačně cenný.⁴⁰

Závěry ČNB ohledně družstevních záložen v rámci kritiky systémové povahy jsou následující: „ČNB na základě zkušeností z dohledové praxe uvádí, že informace z výkonu dohledu jasně ukazují, že problémy DZ, zejména nedostatečné vnitřní kontrolní systémy a vysoké míry nesplácení úvěrů, jsou systémové povahy a vyplývají ze stávajícího principu řízení DZ úzkou skupinou osob. Stávající princip řízení DZ je dle vyjádření ČNB spojen s nadměrnou úvěrovou angažovaností vůči subjektům blízkým osobám řídícím tyto DZ.“⁴¹

Mezi kritiky sektoru družstevních záložen se řadí bývalý viceguvernér ČNB Vladimír Tomšík, který upozorňoval na rizika spojená s tímto sektorem, zejména v souvislosti se

⁴⁰ Česká národní banka. Dlouhodobá koncepce dohledu České národní banky. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Duben 2017 [cit. 2022-11-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/dlohodoba_koncepce_dohledu/dlohodoba_koncepce_dohledu.pdf

⁴¹ Příloha k důvodové zprávě návrhu zákona č. 333/2014 Sb., 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, ve znění pozdějších předpisů

zákonem č. 333/2014 Sb., 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 333/2014 Sb.). Tomšíkova kritika sektoru měla (má) několik rozměrů, které někdejší viceguvernér přehledně shrnul ve svém příspěvku v periodiku Bankovníctví č. 1/2015, speciál Družstevní záložny.⁴²

V prvé řadě se jednalo o rizikovost aktiv a řízení úvěrového rizika, k čemuž Tomšík uvádí: „ (...) družstevní záložny pracují s výrazně dražšími zdroji než bankovní sektor, a proto musí hledat výnosnější (a tím i rizikovější) umístění aktiv. V důsledku toho se prudce zvýšil podíl problematických úvěrů (úvěrů v selhání). (...) V mnoha případech je řízení úvěrového rizika zcela formální, není posuzována a zohledňována finanční a ekonomická situace žadatele o úvěr, realnost a životaschopnost financovaného projektu“.

Tomšík také kritizoval dopad těchto faktorů na kapitálovou přiměřenost. Podle něj „rizikovější úvěrová portfolia vedou zejména v období hospodářské recese k výraznému navýšení úvěrových ztrát, což se při dlouhodobě vysoké koncentraci úvěrů projeví výrazným a rychlým dopadem do kapitálové přiměřenosti.“

Dalším bodem kritiky se stal princip hlasovacích práv, kdy výše hlasovacího práva odpovídá výši členského vkladu (zejm. v souvislosti s dalším členským vkladem), což podle Tomšíka vede k popření principu družstevnictví a riziko ovládnutí záložny některým členy: „Ovládající člen má rozhodující vliv při volbě členů orgánů záložny (rozhoduje o složení představenstva, úvěrové komise, kontrolní komise, složení interního auditu), čímž je schopen prosazovat své zájmy a fakticky vystupovat vůči záložně z pozice majitele.“

Naopak řadová členové pak podle Tomšíka mohly být často prakticky vyřazováni z řízení záložny, kdy neměli možnost cokoli zásadního ovlivnit nebo se sami spokojili s pasivní rolí „klienta“, který se v případě selhání záložny spoléhá na krytí svých prostředků: „Záložny jsou si vědomy, že neúspěch při investování depozit, tj. cizích peněz, kryje ze 100 % Fond pojištění vkladů a že členové s minimálním členským vkladem tudíž nemají potřebu je kontrolovat a klást otázky týkající se nakládání s prostředky družstevní záložny.“

Stěžejní oblastí, k níž Tomšíkova kritika taktéž směřovala, se pak stalo navyšování základního kapitálu pomocí dalších členských vkladů. „Z dohledové zkušenosti ČNB také

⁴² TOMŠÍK, Vladimír. Rozlišujeme mezi družstevnictvím a bankovníctvím. Bankovníctví: speciál Družstevní záložny. In: Česká národní banka [online]. Praha: Česká národní banka. 27. 1. 2015 [cit. 2022-11-17]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Rozlisujeme-mez-druzstevnictvim-a-bankovnictvim-00001>

vyplývá, že další oblastí, ve které se velmi negativně odráží ovládnutí záložny jedním či skupinou členů, je navyšování kapitálu. V případě, že majoritní člen nedisponuje vlastními prostředky použitelnými na navýšení kapitálu, dochází k jeho fiktivnímu navýšení ze zdrojů poskytnutých samotnou záložnou. Za tímto účelem je vytvářeno tzv. kolečko, kdy záložna poskytuje dlouhodobý úvěr spřízněné společnosti, která přijaté prostředky dále postupuje dalším osobám (často do zahraničí), přičemž následně některá z těchto osob vloží příslušnou částku do kapitálu záložny jako dodatečný členský vklad.⁴³

Bývalý člen představenstva družstevní záložny Metropolitní spořitelni družstvo Jan Zavřel se zčásti ohradil vůči výše uvedenému a ve své odpovědi na jiné vystoupení téhož představitele ČNB veřejně prohlásil, že například zásada „jeden člen, jeden hlas“ není zcela nová, protože § 4 odst. 6 zákona č. 87/1995 Sb. uvádí, že k rozhodnutí členské schůze o vyloučení člena, o změně stanov, o volbě a odvolání člena kontrolní komise, o prodeji nebo pachtu obchodního závodu nebo jeho části, o jiných významných majetkových dispozicích, o změně právní formy družstevní záložny (§ 13 odst. 5), o fúzi a rozdělení a o jiném zrušení družstevní záložny se vyžaduje zároveň souhlas členů bez zohlednění hlasů z dalších členských vkladů.⁴⁴

V rozhodné době panovaly odhady, že zákon č. 333/2014 Sb. by mohla postihnout většinu družstevních záložen v České republice, což by vedlo k ukončení činnosti dvou třetin z nich.⁴⁵ Někteří autoři se vyjadřují k vztahu mezi ČNB a družstevními záložnami poměrně kriticky: „ČNB nemá tuto formu v lásce a je to skutečně poznat.“⁴⁶ Tyto obavy se však spíše nepotvrdily, neboť počet družstevních záložen se snížil z 11 v rozhodné na 6 v současnosti, přičemž několik záložen neukončilo činnost na základě zákona č. 333/2014 Sb., nýbrž došlo k jejich transformaci na banku.

⁴³ TOMŠÍK, Vladimír. *Rozlišujeme mezi družstevnictvím a bankovníctvím*. Bankovníctví: speciál Družstevní záložny [online]. 27. 1. 2015 [cit. 2022-11-17]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-promedia/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Rozlisujme-mezi-druzstevnictvim-a-bankovnictvim-00001>

⁴⁴ ZAVŘEL, Jan. Stát chystá likvidaci družstevních záložen. In: *Měsíc.cz* [online]. Praha: Internet Info, s.r.o. 5. 5. 2014 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <http://www.mesec.cz/clanky/stat-chysta-likvidaci-druzstevnich-zalozen/>

⁴⁵ ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. Zametá ČNB stopy svého selhání? In: *E15.cz* [online]. Praha: Mladá fronta a. s. 16. 9. 2014 [cit. 2022-11-22]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/clanky/ilona-svihlikova-zameta-cnb-stopy-sveho-selhani-1118953/>

⁴⁶ ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. Překážky rozvoje družstevnictví v ČR. In: *Kulturní noviny* [online]. Kulturní noviny - vydavatelské a mediální družstvo. 2014 [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <http://www.kulturni-noviny.cz/permalink/14982>

2.6. Sankce a opatření k nápravě

Pro ilustraci běžného dohledu národního regulátora lze také uvést, že ČNB se podle svých vlastních slov snaží o jednotný přístup ke všem subjektům finančního trhu. Aby toho dosáhla, organizuje své dohledové činnosti na základě funkčního hlediska, nikoli na sektorovém základě, což znamená, že odděluje výkon dohledu od tvorby regulace, přijímání licenčních a sankčních rozhodnutí, činností v oblasti restrukturalizace a makrobezpečnostní politiky pro finanční stabilitu. Tento princip umožňuje usilovat o jednotný přístup vůči jednotlivým subjektům finančního trhu bez ohledu na jejich sektorovou příslušnost a je implementován co nejdůsledněji v organizační struktuře dohledu.⁴⁷

Podle ustanovení § 28 ZSÚD má ČNB různé možnosti postupu v případě zjištění nedostatků v činnosti družstevní záložny. Jednou z variant je omezit nebo zakázat některé povolené činnosti družstevní záložny po dobu až 120 dnů, včetně nakládání s vklady vkladatelů. ČNB může také změnit povolení vyloučením nebo omezením některých činností, nařídit mimořádný audit na náklady záložny, svolat členskou schůzi na náklady záložny a určit některé body programu této schůze. Pokud nedostatky v činnosti družstevní záložny přetrvávají, ČNB má jako poslední řešení možnost odejmout družstevní záložně povolení k působení podle ustanovení § 28g ZSÚD.

Jak lze vyvodit z některých nedávných správních řízení, kdy ČNB odebrala některým záložnám povolení působit jako družstevní záložna (například WPB Capital, spořitelní družstvo, UNIBON - spořitelní a úvěrní družstvo nebo Metropolitní spořitelní družstvo), ČNB nevyužila některé silné nástroje pro nápravu nabízené ZSÚD, jak bylo již uvedeno dříve. V prvním stupni rozhodnutí o odebrání povolení záložnám působit jako družstevní záložna nebylo odůvodněno, proč nebyla zvolena mírnější opatření podle § 28 ZSÚD, což bylo předmětem kritiky např. ze strany WPB Capital nebo Metropolitního spořitelního družstva.

Pro doplnění kontextu situace týkající se družstevních záložen v České republice je relevantní zmínit i stanovisko ČNB. Na svém oficiálním webovém portálu uvádí ČNB následující: „*Od roku 2006, kdy Česká národní banka převzala dohled nad družstevními záložnami od Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami, se v družstevních záložnách uskutečnilo celkem 7 dohledových šetření na místě a 33 kontrol na místě. Většina z nich*

⁴⁷ Česká národní banka. Dlouhodobá koncepce dohledu České národní banky. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Duben 2017 [cit. 2022-11-16]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/galleries/dlohodob_a_koncepce_dohledu/dlohodob_a_koncepce_dohledu.pdf

konstatovala závažné nedostatky v řídicím a kontrolním systému dané záložny a vedla k realizaci nápravných opatření. Několika družstevním záložnám musela ČNB kvůli přetrvávajícím závažným nedostatkům v jejich podnikání i odejmout povolení působit jako družstevní záložna.⁴⁸

ČNB pak svůj postup vůči některým institucím vysvětluje následovně: „ČNB je kritizována za případy, v nichž zakročila vůči konkrétním institucím, nikoli za svůj pasivní postoj. ČNB je rozhodujícím aktérem při odhalování daného jednání, které by jinak mohlo zůstat poměrně dlouho skryté, než by se vynořilo jako problém systémový, v tomto stadiu již obtížně řešitelný. ČNB však takovou situaci evidentně nepřipustila a problémy řešila v jejich rané fázi, přestože čelila kritice, že postupuje příliš přísně vůči zavedenému a dobře fungujícímu byznysu.“⁴⁹

Z relevantních ustanovení ZSÚD (zejména § 27c) lze vyvodit, že právní předpisy umožňují ČNB provádět sankční opatření. To znamená, že ČNB má k dispozici další nástroj pro zajištění adekvátní politiky vůči družstevním záložnám a pro vynucení dodržování některých povinností daných ZSÚD. Již dříve citovaný bývalý viceguvernér Tomšík se stran fungování českých družstevních záložen v komparaci s bankami a družstevními záložnami ve světě vyjadřoval opět kriticky: „V ČR naopak záložny fungují jako ziskově orientované podnikatelské subjekty vlastněné úzkým okruhem osob, které přímo konkurují bankám, místo aby je doplňovaly.“⁵⁰

Podle odborné literatury lze konstatovat, že dohled nad družstevními záložnami je utvářen podobně jako v bankovním sektoru, tedy nápravná a sankční opatření uplatňovaná ČNB jsou koncipována obdobným způsobem⁵¹. Vzhledem k tendenci sjednotit požadavky na stabilitu družstevních záložen alespoň v rámci této oblasti se sektorem bankovním je možné vyvozovat, že nápravná a sankční opatření, která český právní řád národnímu regulátorovi uděluje, jsou z tohoto hlediska minimálně dostatečná.

⁴⁸ Česká národní banka. Otázky a odpovědi k tématu družstevních záložen. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Otazky-a-odpovedi-k-tematu-druzstevnich-zalozen/>

⁴⁹ ROZUMEK, David. Dohled regulátora se snaží nacházet problémy co nejdříve. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 23. 5. 2014 [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Dohled-regulatora-se-snazi-nachazet-problemy-co-nejdrive-00001>

⁵⁰ TOMŠÍK, Vladimír. Rozlišujeme mezi družstevnictvím a bankovníctvím. Bankovníctví: speciál Družstevní záložny. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 27. 1. 2015 [cit. 2022-11-17]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Rozlisujme-mez-i-druzstevnictvim-a-bankovnictvim-00001>

⁵¹ BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 58 an. ISBN 978-80-7400-440-7.

Zároveň ovšem nelze opominout skutečnost, která je v praxi sice nepřímá, ale úzce spojena s politikou nápravných a sankčních opatření uplatňovanou ČNB. Tato skutečnost se týká „neproporcionální zátěže“, jak ji popisuje samotná ČNB, kterou regulátor vnímá ve vztahu k sektoru družstevních záložen jako celku: „ (...) sektor družstevních záložen představuje méně než 1 procento celého finančního trhu, tak na něho ČNB vynakládá až 30 procent svých kapacit v dohledu.“⁵².

Je tak možné diskutovat o tom, zda by ČNB byla za současné situace schopna, resp. vůbec ochotna vytvořit komplexnější dohledový model pro sektor družstevních záložen, který by vyžadoval další investice do lidských zdrojů a jiných kapacit.

Před závěrem kapitoly můžeme pro lepší ilustraci provádění dohledu nad družstevními záložkami využít komentáře poskytnutého přímo ČNB: „Činnost dohledu na dálku nemůže spoléhat jen na informace z pravidelné vykazovací povinnosti, ale musí být doplněna o mimořádný monitoring, který je přizpůsobován aktuální situaci. Důležitou úlohu hraje v dohledu družstevních záložen kontrolní činnost, která byla v minulosti v poměru k nižší systémové významnosti sektoru velmi intenzivní. (...) V případě potřeby zajistit nápravu zjištěných nedostatků dohled obvykle iniciuje zahájení správního řízení v dané věci. Důvodem je nižší důvěra v motivaci družstevních záložen přijímat opatření k nápravě dobrovolně, v rámci neformálního procesu. Návrh na uložení opatření k nápravě může kromě organizačních opatření obsahovat i opatření k uložení kapitálové přírážky či opatření k odvolání některých osob. Vzhledem ke kultuře sektoru družstevních záložen není tento druh opatření nijak ojedinělý. Obdobně jako v případě bank je ukládání peněžitých pokut málo účinné. V případě závažných nedostatků, které budí pochybnosti o možnostech družstevní záložny pokračovat v rámci regulací stanovených pravidel v podnikání, je navrhováno odnětí povolení (...).“⁵³

Zaměříme-li se na zvýšenou investici zdrojů ČNB do sektoru spořitelních družstev, lze tuto tendenci pravděpodobně spojit s častější (resp. očekávanější) orientací záložen na (potenciálně) rizikovější klienty, což může zahrnovat i koncentraci na menší klientelu při poskytování úvěrů, která bývá pro bankovní sektor méně atraktivní. Zaměření na takovou klientelu může být zřejmě způsobeno historicky zakotvenou rolí družstevních záložen. Každopádně zohledňování alokace zdrojů ČNB pouze na základě celkových aktiv finančního

⁵² ZEMAN, Miroslav. Rozhovor ČNB: K dohledu nad záložkami využíváme až 30 % svých kapacit. In: *Bankovní poplatky. com* [online]. 11. 09. 2014 [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: <http://www.bankovnipoplatky.com/24824>

⁵³ Česká národní banka. Dlouhodobá koncepce dohledu České národní banky. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Duben 2017 [cit. 2022-11-16]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/dlohodoba_koncepce_dohledu/dlohodoba_koncepce_dohledu.pdf

sektoru ve srovnání s aktivy sektoru družstevních záložen se jeví jako povrchní krok, pokud není podložen bližším a důkladným odůvodněním.

Zvýšená alokace zdrojů mimo bankovní sektor (což bylo/je předmětem přímé či nepřímé kritiky za strany ČNB) může mít své objektivní ratio, které souvisí s charakterem družstevních záložen. Například se může týkat specifík, jako je personální politika, která se zaměřuje na nižší mzdové náklady, což může bránit v udržování týmu špičkových odborníků specializovaných na finanční sektor, jejichž zaměstnávání si může právě např. bankovní sektor dovolit.

Je zcela pochopitelné, že dokonce i přes veškeré úsilí ČNB nemůže být dohled schopen zajistit stoprocentní ochranu před každým možným selháním nebo nekalým jednáním družstevní záložny. K dosažení takového stupně dohledu by regulátor musel prakticky předem aktivně zasahovat do každého obchodního kroku, nebo přinejmenším ex post kontrolovat jednotlivé transakce provedené v rámci všech družstevních záložen. To je i přes jejich relativně omezený počet v České republice (navíc se stále snižujícím se trendem) obtížně realizovatelné. Totéž pak pochopitelně musí platit i pro banky, viz níže.

Pokud jsou zjištěny nedostatky v činnosti družstevní záložny, má ČNB na základě § 28 ZSÚD širokou škálu možných opatření, která může podle povahy a závažnosti těchto nedostatků aplikovat. Mezi tato opatření patří i možnost uložit spořitelnímu družstvu:

- vyměnit člena představenstva, člena kontrolní komise nebo jinou odpovědnou fyzickou osobu (§ 28 odst. 5 písm. a) bod 1. ZSÚD),
 - svolat členskou schůzi a tato členská schůze projedná s ČNB stanovenou záležitost nebo její návrh (§ 28 odst. 5 písm. a) bod 2. ZSÚD),
 - zvýšit likvidní prostředky alespoň na výši stanovenou ČNB (§ 28 odst. 5 písm. g) ZSÚD).
- ČNB je dále vybavena dalšími kompetencemi, které může v rámci opatření k nápravě sama aktivně aplikovat (v rámci systematiky zde již bez nutnosti aktivní součinnosti/konání záložny jako v předchozím odstavci), zejména pak:
- rozhodnout o omezení nebo zákazu některých povolených činností družstevní záložny až na 120 dnů, a to včetně nakládání vkladatelů s jejich vklady; nakládáním vkladatelů s jejich vklady se pro účely tohoto zákona rozumí jakákoli jejich dispozice s vkladem (§ 28 odst. 5 písm. b) ZSÚD).,
 - změnit povolení vyloučením nebo omezením některých činností v něm uvedených (§ 28 odst. 5 písm. c) ZSÚD),

- nařídít svolání členské schůze na náklady družstevní záložny a určit některé body programu jednání této členské schůze (§ 28 odst. 5 písm. e) ZSÚD, srov. rozdíl s možností požadovat svolání schůze v předcházejícím odstavci),
- zakázat nebo omezit provádění operací s osobami, které jsou spjaty úzkým propojením s družstevní záložnou nebo které jsou součástí stejné skupiny jako družstevní záložna nebo mají k družstevní záložně zvláštní vztah (§ 28 odst. 5 písm. f) ZSÚD),

Historicky před účinností novely č. 135/2014 Sb. do dne 22. 7. 2014 (tj. v době řízení proti analyzovaným záložnám) byla struktura § 28 ZSÚD odlišná, avšak i po přijetí nové systemizace ustanovení zůstaly možnosti ČNB ve většině výše uvedených kompetencích zachovány, lehce modifikovány či byly dokonce rozšířeny (srov. např. § 28 odst. 1, písm. a), body 1., 3., 4., 7., písm. h), aj.) v tehdejší znění ZSÚD).

Na základě proběhlých správních řízení nelze dovodit, že by ze strany ČNB některých výše zmíněných institutů (vybraných autorem mj. na základě ČNB vytykánych nedostatků níže zmíněným záložnám) jako jsou „zprísňení pravidel likvidity“, „zákaz provádění operací se spřízněnými osobami“ či dokonce „nařízené obměny managementu“ bylo efektivně využito, což by právě v dalších kapitolách přiblížených kauz záložen jako byly WPBC nebo Metropolitní spořitelní družstvo (např. v rámci problematiky finanční asistence ve vztahu k prvně uvedené záložně), mohlo být vnímáno jako racionální krok před „trestem nejvyšším“, tj. definitivním a nezvratným odejmutím povolení na základě § 28g ZSÚD.

Naopak v případě WPB Capital bylo dosti kontroverzně extenzivním výkladem využito de facto pravomoci „*rozhodnout o omezení nebo zákazu některých povolených činností družstevní záložny až na 120 dnů, a to včetně nakládání vkladatelů s jejich vklady*“ podle tehdejší § 28 odst. 1 písm. b), avšak na neomezenou dobu s odůvodněním, že toto opatření se přijímá podle správního řádu (k tomu podrobně zejm. kapitoly č. 5, 6.3 nebo 7).

Co se týče (potenciálních) problémů v bankovním sektoru, které by mohly vzniknout v důsledku důrazu ze strany ČNB na ostatní sektory a nedostatečného dohledu právě v sektoru bankovním, je rovněž podstatné upozornit na fenomén tzv. „bank too big too fail“, tzn. banka, která je příliš velká, aby mohla selhat (zejm. z pohledu trhu, který si její kolaps nemůže dovolit). Tento termín se vztahuje na banky s aktivy přes 30 miliard EUR a obchodními aktivitami přes 70 miliard EUR, jakož i na ty, jež evropští regulátoři označí jako systémově významné.⁵⁴

⁵⁴ SLAV, Irina. New European Parliament Legislation Aims to Tackle ‘Too Big to Fail’. In: *Finance Magnates* [online]. 30. 10. 2015 [cit. 2022-11-22]. Dostupné z: <http://www.financemagnates.com/institutional-forex/regulation/new-european-parliament-legislation-aims-to-tackle-too-big-to-fail/>

Vzhledem k tomuto fenoménu je otázka, jaký přístup by ČNB zvolila v případě problémů významných českých bank. S ohledem na právě zmíněný fenomén systémově významných bank nelze vyloučit, že by ČNB vůči selhávajícím subjektům spadajícím do kategorie „too big too fail“ v bankovním sektoru nezakročila tak tvrdě a důrazně v podobě odejmutí licence jako v případě některých družstevních záložen, ve kterých byly zjištěny nedostatky v jejich činnosti.

3. Historie družstevních záložen

Tato kapitola stručně přibližuje historii DZ se zaměřením především na moderní historii a to do let 2006-2007, kdy došlo k převzetí dohledu nad sektorem ze strany ČNB a přijetí regulačního rámce Basel II., o kterém bude pojednáváno v kapitole 4.4., která se zaobírá recentními regulačními změnami, neboť zmíněné následující období v režimu Basel II. pod integrovaným dohledem ČNB je významné pro předmět této práce a je mu tak věnována větší pozornost.

3.1. Vývoj do roku 1989

Koncept družstevního zřízení vznikl v první polovině 19. století, čerpaje teoreticky z myšlenek utopického socialismu Roberta Owena a Charlese Fouriera. Roku 1844 pak vznikla ve Velké Británii „Rochdale Society of Equitable Pioneers”. Toto průkopnické družstvo, můžeme říci, bylo pionýrem v oblasti, a lze ho považovat za první družstvo tohoto druhu na celém světě.⁵⁵

Spořitelní družstva se na území českých zemí výraznou měrou podílela (podíl) na utváření systému finančního trhu, přestože jejich podíl na celkovém objemu finančního trhu je v současné době již minimální. Nástup průmyslové revoluce v polovině 19. století přinesl mnoho nových technologií přislubujíc značné zvýšení produkce a efektivity práce. Tento fenomén nicméně narážel na značné limity spočívající převážně v nedostatku kapitálu, zejména u rodící se střední třídy. Finanční instituce, jak je známe z dnešní doby, prakticky neexistovaly.

O českých bankách v té době v podstatě nelze hovořit. Získat prostředky pro podnikatelskou činnost tak bylo možné za lichvářské úroky, což bylo pro většinu subjektů silně demotivující. K této situaci přispívala i neutěšená situace mezi českým a německým obyvatelstvem na území Zemí koruny české.

Případné přebytky ušetřené na základě hospodaření si lidé typicky schovávali doma. Prostředky tak neobíhaly na teprve se rodícím finančním trhu, tudíž ani nevytvářely hodnotu a multiplikační efekt v podstatě neexistoval, a to z důvodu chybějící struktury, která by proudění peněz umožňovala.

Tato situace podnítila vznik spořitelen. Ty byly do jisté míry schopné řešit problém ukládání nepotřebných prostředků, zejména nejchudším vrstvám, dále s nimi ovšem

⁵⁵ DVOŘÁK, Tomáš. Družstevnictví za Rakousko-Uherska. In: DVOŘÁK, Tomáš. *Družstevní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 3. ISBN 978-80-7179-551-8.

obchodovaly jen minimálně. Problém nedostatečné likvidity na straně živnostníků nebo podnikatelů tak v podstatě neřešily.⁵⁶

Právě družstevní záložny se staly řešením této svízelné situace pro podnikatele, živnostníky nebo drobné zemědělce na území dnešní ČR, resp. v té době Habsburské monarchie.

Za zřejmě neznámějšího propagátora zrodu družstevnictví lze označit Františka Cyrila Kampelíka (1805 – 1882), který zastával názor, že z malých prostředků lze nakumulovat velký kapitál. Kampelík velkou měrou přispěl k rozvoji družstevního peněžnictví. Ve svém díle *Spořitelny po farských kolaturách orbě, řemeslu ze svízely pomohou* (1861) definoval hlavní principy a myšlenky družstevních záložen.⁵⁷

Další významnou osobností byl František Šimáček (1834–1885), který reflektoval problém nedostatku volného kapitálu pro investování. Malovýrobci se podle Šimáčkova názoru měli sdružovat ve spolcích a společně ručit za úvěry, což by vedlo k jejich větší dostupnosti. Třetím důležitým průkopníkem v oblasti družstevnictví byl Filip Stanislav Kodým (1811–1884), který našel inspiraci v činnosti vídeňského spolku řemeslníků, kteří přispívali do společné pokladny.

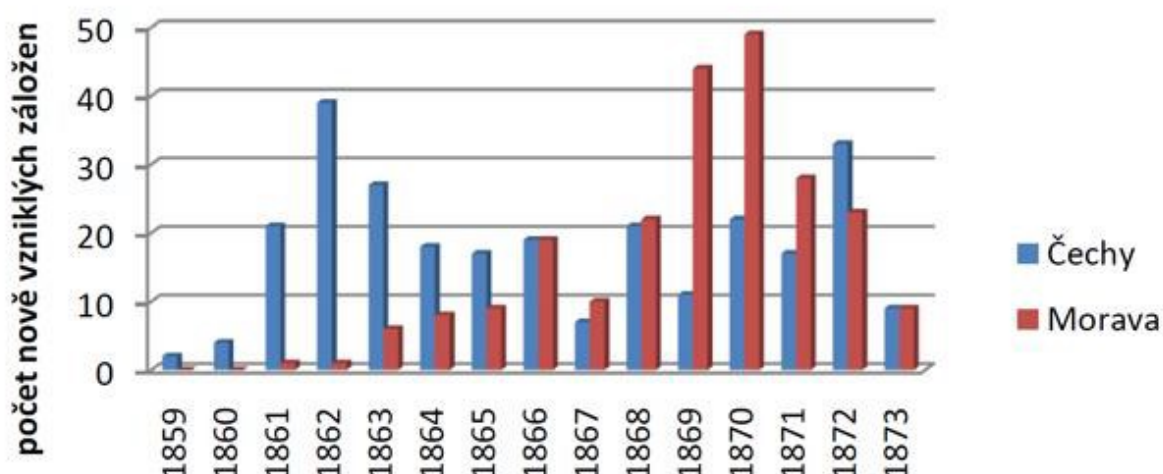
První česká záložna byla ustavena v roce 1858 ve městě Vlašim⁵⁸, čímž odstartovala velký boom. Během rok 1861 vzniklo celkem 22 záložen, o rok později jich na našem území bylo založeno dokonce čtyřicet. Posléze začaly počty nově založených subjektů na území Čech přece jen klesat, nicméně podobně dynamický boom se odehrál na území Moravy, a to zhruba s desetiletým zpožděním s rekordním rokem 1870, kdy světlo světa spatřilo téměř 50 nových záložen.

⁵⁶ BAŽANTOVÁ, Ilona. *Družstevní a svépomocné koncepce v českém ekonomickém myšlení: vývoj názor a pokusů o praktickou realizaci do roku 1948*. Praha: Prospektrum, 2002, s. 62-63. ISBN 80-717-5111-1.

⁵⁷ VENCOVSKÝ, František. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, 1999, s. 106-107. ISBN 80-7265-030-0.

⁵⁸ ŘÍMALOVÁ, Olga a Josef HOLEJŠOVSKÝ. *Družstva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 1. ISBN 80-7179-812-6.

Obrázek č. 2: Počet nově vzniklých záložen



Zdroj: HÁJEK, Josef. Počátky a rozmach českého záloženského hnutí ve třetí čtvrtině 19. století. *Hospodářské dějiny – Economic History*. Praha, 1984, s. 284.

Tomuto růstu pomáhala i značná ekonomická konjunktura v 60. a 70. letech 19. století. Podle F. Šimáčka na našem území v roce 1865 figurovalo 130 záložen s celkovým objemem 2,5 milionu zlatých, zatímco o tři roky později to bylo 153 subjektů, kdy celkový objem jimi spravovaných prostředků vzrostl na téměř 13 milionu zlatých. K roku 1873 byla výše celkového kapitálu v záložnách odhadována až na 80 milionů zlatých. Ke konci 70. let 19. století dochází k výraznější regulaci těchto subjektů. S nastupující hospodářskou stagnací tak přichází první výraznější krize tohoto sektoru, která však byla v 80. letech 19. století překonána a sektor záložen stabilizován.⁵⁹

Legislativní rámec v tomto období stanovil nejprve císařský patent č. 253/1852 ř. z., o spolicích, na něj navázal zákon č. 70/1873 ř. z., o výtěžkových a hospodářských společnostech.⁶⁰ Po vzniku Československé republiky, která recipovala výše zmíněné předpisy, byly přijímány další zákony, např. zákon č. 210/1919 Sb., o úpravě poměrů družstev na Slovensku, zákon č. 238/1924 Sb., kterým se zřizuje Všeobecný fond peněžních ústavů v republice Československé, později novelizovaný nebo zákon č. 279/1924 Sb., o přeměně společností s ručením omezeným v družstva.⁶¹

⁵⁹ VENCOSKÝ, František. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, 1999, s. 108-149. ISBN 80-7265-030-0.

⁶⁰ ŘÍMALOVÁ, Olga a Josef HOLEJŠOVSKÝ. *Družstva*, s. 1.

⁶¹ DVOŘÁK, Tomáš. Družstevnictví za Československé republiky 1918–1945. In: DVOŘÁK, Tomáš. *Družstevní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 4. ISBN 978-80-7179-551-8.

Během období Protektorátu Čechy a Morava byl dokonce zaveden proces tzv. „povolovacího řízení k založení družstva“. Právní systematika družstevnictví na českém území vytvořená během okupace byla na počátku zachována po roce 1945 a osvobození státu.⁶² V dalším vývoji družstevnictví se začala prosazovat komunistická ideologie o jeho fungování. V době před listopadem 1989 byly záložny zestátněny⁶³, přesněji řečeno v padesátých letech 20. století byla činnost peněžních a úvěrních družstev ukončena⁶⁴.

3.2. Vývoj po roce 1989

Jak již bylo uvedeno, kvůli ideovému a právnímu kontextu před listopadem 1989 bylo provozování spořitelních družstev v soukromých rukách nerealistické. Již krátce po sametové revoluci, s ohledem na návrat k tržnímu prostředí, se opětovně vynořila vzrůstající potřeba financovat drobné podnikatelské potřeby⁶⁵.

V rámci návratu k tržní ekonomice byl v roce 1991 přijat zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, který mimo jiné přinesl obecnou regulaci družstev. V dubnu roku 1995 pak byl přijat zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, což znamenalo definitivní návrat spořitelních družstev do českého právního systému. ZSÚD byl tedy přijat až půl dekády po pádu komunismu a se čtyřletým zpožděním od přijetí zákona č. 513/1991 Sb. obchodník zákoník (dále jen ObchZ). Jednu z příčin této prodlevy lze hledat v nikoli nevýznamném názoru, že družstevní záložny již nemají místo vedle opětovně vznikajícího bankovního sektoru, kterému navíc nezvládnou konkurovat.⁶⁶

Hlavní moderní rozmach družstevního záložnictví se odehrál až po účinnosti ZSÚD, což nastalo k 1. lednu 1996. Družstev přibývalo rychlým tempem; v roce 1996 bylo evidováno 45 takových subjektů v Obchodním rejstříku. O dva roky později, v roce 1998, už jejich počet stoupl na 76 a koncem 20. století přesáhl hranici 130 subjektů. Zajímavým obratem se však staly roky 2000 a 2001, kdy bylo v České republice registrováno 134 družstevních záložen, a

⁶² HELEŠIC, František. *Základy teorie evropského a českého družstevního práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 102 an. ISBN: 978-80-7400-129-1.

⁶³ JUŘÍK, Pavel. *Historie bank a spořitelů v Čechách a na Moravě*. 1. vydání. Praha: Libri, s.r.o., 2011, s. 162. ISBN: 978-80-7277-488-3.

⁶⁴ POSPÍŠIL, Boleslav. *Družstevní právo v ČSSR*. Praha: SPN, 1980, s. 14 an.

⁶⁵ POLIDAR, Vojtěch. *Management bank a bankovních obchodů*. 2. vydání. Břeclav: Ekopress, s.r.o., 1999, s. 34. ISBN: 80-901991-0-0.

⁶⁶ tamtéž

to lze považovat za významný bod zlomu v jejich historii.⁶⁷ Po těchto letech začal počet družstevních záložen prudce klesat, až nakonec klesl do jednociferných čísel.⁶⁸

Počátky znovuobjevování sektoru družstevních záložen lze bez příkras vnímat jako v zásadě bouřlivé období. Situace kolem spořitelních družstev byla vnímána jako problematická, což bylo zčásti způsobeno mediálním zpracováním některých případů, které měly dokonce kriminální pozadí.

Nicméně je třeba poznamenat, že tyto problémy nebyly izolované a zasáhly i bankovní sektor, který procházel transformací. Lze zmínit řadu nucených správ bank nebo konkurzní a likvidační řízení v bankách. Tyto události jsou zjevné ze Zprávy o činnosti bankovního dohledu v České republice za léta 1990 až 1999.⁶⁹

3.3. Právní úprava po roce 1995

ZSÚD podle § 1 odst. 2 ZSÚD explicitně stanovil subsidiární aplikaci Obchodního zákoníku. Pro založení a fungování družstevní záložny bylo nezbytné, aby měla minimálně 30 členů a základní kapitál ve výši nejméně 100 000 Kč (§ 2 odst. 1 a 2).

Družstva umožňovala členství pouze fyzickým osobám, a to s důrazem na nepřevoditelnost členství podle § 4 odst. 1. Struktura družstevní záložny se skládala z několika orgánů včetně členské schůze, představenstva a kontrolní komise, což byly orgány definované v souladu s obchodním zákoníkem. Mimo to existovala i úvěrová komise, která nesla pravomoc rozhodovat o poskytování úvěrů, záruk a zajištění úvěrů podle § 6.

Dohledem nad sektorem spořitelních družstev byl pověřen Úřad pro dohled nad družstevními záložnami, avšak tento orgán nebyl fakticky zřízen až do 1. ledna 1997, což představovalo roční zpoždění oproti účinnosti ZSÚD.

Dalším faktorem vedoucím k ukončení činnosti mnoha družstevních záložen bylo zpříšňování právních předpisů upravujících jejich činnost. Jednalo se především o novelu č.

⁶⁷ Česká národní banka. Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami za rok 2001. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 26. 7. 2002 [cit. 2022-10-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/archiv/druzstevni_zalozny/uddz_hosp2001.pdf

⁶⁸ Česká národní banka. Přehled odkazů na webové stránky družstevních záložen obsahující povinné informace k uveřejnění. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-02-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/informacni-povinnosti/prehled-odkazu-na-webove-stranky-druzstevnich-zalozen-obsahujici-povinne-informace-k-uverejneni/?fbclid=IwAR2Cm3TZI-If7ofT5ZEFVY6xh7XzqoN2k4Z0NBza8bU9D7WHJC-_OBysT4

⁶⁹ Česká národní banka. Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Prosinec 1999 [cit. 2022-09-29]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/archiv/banky/download/zprava_bd_1999.pdf

100/2000 Sb., měnicí ZSÚD s účinností od 1. 5. 2000, konkrétně pak její čl. IV bod 2., na základě kterého byly zrušeny družstevní záložny, jejichž představenstva nepožádala Úřad o povolení působit jako družstevní záložna. V tomto období se v nucené správě nacházelo 11 spořitelních družstev.⁷⁰

Novela rozšířila pravomoci Úřadu pro dohled a kromě toho přinesla několik dalších regulatorních požadavků pro družstevní záložny. Například pro vznik a provoz družstevní záložny bylo nutné získat povolení od Úřadu pro dohled. Minimální základní kapitál byl zvýšen na 500 000 Kč. Dále byla stanovena pravidla pro angažovanost členů družstev a zavedeno povinné auditování účetní závěrky nezávislým auditorem.

Dne 9. listopadu 2001 vstoupila v účinnost významná regulatorní změna v tomto sektoru, a to v podobě vyhlášek Ministerstva financí ČR č. 386 - 389/2001 Sb. Tyto vyhlášky byly vytvořeny na základě novely ZSÚD a upravovaly pravidla týkající se úvěrové angažovanosti, kapitálové přiměřenosti nebo likvidity nebo stanovení povinného obsahu výroční zprávy spořitelního družstva.

Výše popsané změny znamenaly konsolidaci a stabilizaci sektoru v následujících letech. Úřad pro dohled posoudil jako stabilní 46 záložen, jimž se podařilo úspěšně se přizpůsobit novým podmínkám na trhu a novým regulacím. Tím byla zvýšena důvěra v tento sektor, který byl téměř zbaven problematických subjektů. Období po krizi družstevních záložen je charakterizováno postupným přiblížením regulace a dohledu nad tímto sektorem k těm, které platí pro bankovní sektor. Následující odstavce se budou věnovat některým z těchto změn.

Další zásadní regulatorní změnou, která se dotkla družstevních záložen, byla novelizace, známá také jako „euro-novela“ ZSÚD (provedená zákonem č. 280/2004 Sb.). Tato novela, která nabyla účinnosti k 1. květnu 2004, měla za cíl harmonizovat podmínky pro fungování družstevních záložen s právními předpisy Evropské unie. Jedním z hlavních bodů novely bylo zvýšení minimálního kapitálu družstevní záložny na 35 000 000 Kč.

Zákon ponechal minimální výši základního kapitálu družstevní záložny na částce 500 000 Kč. Avšak § 8 této novelizované verze ZSÚD stanovil, že kapitál družstevní záložny musí být minimálně ve výši 35 000 000 Kč. Tento kapitál byl specifikován jako kombinace různých

⁷⁰ VRZAL, Ivo, et al. Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami za rok 2003. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 30. 3. 2004 [cit. 2022-09-18]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/archiv/druzstevni_zalozny/uddz_hosp2003.pdf

aktiv, včetně splaceného základního kapitálu, rizikového a rezervního fondu, nerozděleného zisku z minulých let, rezerv a dalších položek.

Spořitelní družstva, která vznikla před nabytím účinnosti nového zákona, byla povinna dosáhnout minimálního kapitálu do 12 měsíců od vstupu zákona v účinnost. Tato nová legislativa dále umožnila záložnám rozšířit své služby na směnárenské operace, akreditivní a inkasní služby, a také pronajímání bezpečnostních schránek (§ 3 odst. 1 ZSÚD).

Dalším významným krokem, který je obecně hodnocen pozitivně, bylo schválení Vyhlášky o obezřetnosti č. 123/2007 Sb., která rovněž přinesla další aproximaci družstevních záložen k bankovním standardům, zejména co se týče jejich reportingu vůči regulátorovi a podmínek pro zajištění úvěrů a podobně.

První čtvrtletí roku 2006 představovalo závěr období, během něhož Úřad pro dohled vykonával dohled nad družstevními záložnami. Dne 1. dubna 2006 byla provedena integrace dohledu nad finančním trhem do České národní banky na základě zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem který přinesl sjednocení dohledu nad finančním trhem.

Tímto krokem Česká národní banka nejen převzala pravomoci Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami, ale také dalších orgánů, včetně Komise pro cenné papíry, Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění nebo Ministerstva financí ČR. V rámci Zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem za rok 2006 uvedla Česká národní banka, že tato integrace vytvořila příležitosti pro „lepší využití synergií ve výkonu dohledu nad jednotlivými segmenty finančního trhu, větší sblížení regulačních pravidel a dohledových postupů a snížení nákladů na jeho výkon“.⁷¹

⁷¹ Česká národní banka. Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem za rok 2006. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 2. 7. 2007 [cit. 2022-12-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/download/dnft_2006_cz.pdf

4. Regulace sektoru družstevních záložen

4.1. Obecná právní regulace

Podle § 552 ZOK je družstevní záložna družstvem. Obecně bylo družstvo definováno v ObchZ jako právnická osoba (§ 222 odst. 1) a jako „*společenství neuzavřeného počtu osob založeným za účelem podnikání nebo zajišťování hospodářských, sociálních nebo jiných potřeb svých členů*“ (§ 221 odst. 1). Podle ZOK (§ 552) je družstvo „*společenství neuzavřeného počtu osob, které je založeno za účelem vzájemné podpory svých členů nebo třetích osob, případně za účelem podnikání*“. I když se družstevní záložna někdy přirovnává k „malé bance“ nebo k podnikání, je důležité si uvědomit, že podle § 1 odst. 4 ZSÚD se družstevní záložna nepovažuje za banku a její podnikání se nepovažuje za provozování živnosti.

Družstevní záložna není právně definována tak důkladně jako mnoho jiných právnických osob, například obchodní společnosti. Odborná literatura však uvádí, že družstevní záložna je družstvo, které se zaměřuje na podporu hospodaření svých členů a provozuje především finanční činnosti.⁷² Pokud tedy zahrneme činnosti, které jsou družstevním záložnám povoleny ZSÚD, můžeme tuto definici bez výhrad přijmout. § 1 odst. 2 ZSÚD ve znění do 2.8.2012 definoval družstevní záložnu jako družstvo, které provozuje převážně finanční činnosti, jako je přijímání vkladů a poskytování úvěrů, záruk a peněžních služeb, a poskytuje svým členům další služby pro uspokojování jejich potřeb.

Podle komentářové literatury je v této definici podnikání na prvním místě a zajišťování hospodářských, sociálních nebo jiných potřeb členů družstva je na stejné úrovni. Na druhé straně, § 552 odst. 1 ZOK dává na první místo vzájemnou podporu mezi členy nebo třetími osobami a podnikání je zmíněno až následně s uvozením slovem „případně“.⁷³

Základní podmínky pro vznik, činnost a zánik družstevní záložny tedy upravuje ZSÚD. Spořitelní družstvo pak generuje zisk primárně z rozdílu mezi výnosovými a nákladovými úrokovými sazbami (marže). Tento zákon se v průběhu let několikrát měnil na základě desítek různých novelizací. Zásadním novelizacím se věnuje kapitola 4.4.

Lze zmínit i další podstatné novelizace, zejm. transpozice evropských směrnic, nebo graduální zpříšňování nároku na obezřetnost podnikání družstevních záložen a řídicího a kontrolního systému (nově vložená ust. § 2a až 2j), a to zejména v reakci na „divoké“

⁷² ŘÍMALOVÁ, Olga a Josef HOLEJŠOVSKÝ. *Družstva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 367. ISBN 80-7179-812-6.

⁷³ BĚLOHLÁVEK, Alexander J. a kol. *Komentář k zákonu o obchodních korporacích*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 2303. ISBN 978-80-7380-451-0.

podnikání založen v průběhu 90. let. Co se týče demonstrativního výčtu norem, na základní úrovni se jedná o předpis ZSÚD a ZB (podle § 14 ZSÚD musí družstevní záložna participovat na mechanismus pojištění pohledávek z vkladů podle ZB, část 13.). Kromě toho platí obecné kodexové úpravy soukromého práva, tedy NOZ (dříve též OZ a ObchZ) a ZOK. Vzhledem k povaze činnosti družstevních záložen je na ně také aplikován zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

Vyhlášky ČNB jsou důležitými podzákonými předpisy, které upravují postavení družstevních záložen v České republice. Mezi ně patří například historická Vyhláška o obezřetnosti č. 123/2007 Sb., která byla nahrazena novější Vyhláškou o výkonu č. 23/2014 Sb. Ta určuje požadavky na řídicí a kontrolní systém, zprávu o ověření řídicího a kontrolního systému, pravidla pro krytí a omezení rizik, uveřejňování informací a další důležité informace a podklady, které musí být předloženy ČNB. Vyhláška o výkonu II č. 163/2014 Sb. navazuje na přímo použitelný předpis Evropské unie a zapracovává jej do svého úvodního ustanovení. Další vyhlášky také upravují některé dílčí regulatorní požadavky, například Vyhláška č. 426/2013 Sb., která se týká předkládání výkazů spořitelními a úvěrními družstvy ČNB.

Evropská legislativa přináší od vstupu do EU další významné předpisy, ať již v podobě transponovaných směrnic do národní legislativy, tak přímo aplikovatelnými nařízeními. Jedná se zejména o regulatorní rámce „Basel“, které v postupných vlnách ovlivňují družstevní legislativu nejen na evropské úrovni. Jako příklad lze zmínit Basel III., která od roku 2013 přináší např. nové kapitálové požadavky; co se týče konkrétních předpisů, tak se jedná o nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 (CRR) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/36EU (CRD IV).

Kromě právních předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů vydává ČNB také další „normy“, které jsou uveřejňovány ve Věstníku ČNB jako úřední sdělení⁷⁴. Je třeba zdůraznit, že se nejedná o závazné, tedy vynutitelné právní normy, i když § 49a odst. 3 zák. o ČNB na první pohled nejednoznačně zní: „*Česká národní banka vydává úřední sdělení České národní banky, kterými informuje zejména o rozhodnutích bankovní rady o úrokových sazbách, o výkladových stanoviscích České národní banky, o podmínkách pro provádění obchodů České národní banky a o skutečnostech důležitých pro osoby, které působí na finančním trhu.*“

Podle teorie práva lze dojít k závěru, že úřední sdělení ČNB jsou spíše pouhou konvencí. Nejvyšší správní soud České republiky se také domnívá, že pokud jsou splněny určité podmínky, nemohou být považována za opatření obecné povahy, ale spíše jde o

⁷⁴ § 49a odst. 5 zákona o ČNB

metodický výklad.⁷⁵ Tyto úřední sdělení informují zejména o rozhodnutích bankovní rady a dalších záležitostech. Pokud jde o jejich právní závaznost pro družstevní záložny, mají spíše doporučující charakter, ale například při kontrole družstevní záložny lze očekávat, že se jimi ČNB bude řídit. Při přijetí nových nebo novelizujících právních předpisů mohou být původní úřední sdělení hromadně rušena a/nebo nahrazována.⁷⁶ Neméně důležitými jsou pak Obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA)⁷⁷, např.:

- EBA/GL/2012/06, k posuzování vhodnosti členů řídicího orgánu a osob v klíčových funkcích
- EBA BS 2011 116, k internal governance (řídicí a kontrolní systém)
- Guidelines CEBS, upravující pravidla angažovanosti.

4.2. Struktura družstevní záložny

Pro založení spořitelního družstva je třeba mít alespoň 30 členů a základní kapitál alespoň ve výši 500 000 korun. Sídlo spořitelního družstva se musí nacházet v České republice. Pro svůj vznik musí družstevní záložna získat povolení od České národní banky, což může učinit až po splacení částky ve výši 35 000 000 Kč, která představuje základní kapitál družstevní záložny, popřípadě rizikový nebo rezervní fond, pokud jsou tyto fondy při založení vytvářeny.⁷⁸

Podmínky pro udělení povolení k činnosti družstevní záložny jsou stanoveny zákonem (odborná způsobilost, důvěryhodnost a zkušenost členů žadatele o povolení a řídicích orgánů, reálnost podnikatelského záměru, transparentnost původu základního kapitálu a další).⁷⁹ Povolení k činnosti je udělováno na dobu neurčitou, ČNB jej však může odejmout.⁸⁰

Spořitelní družstvo musí obligatorně do svého názvu zahrnout jeden z následujících pojmů: „spořitelní a úvěrní družstvo“, „družstevní záložna“, „spořitelní družstvo“ nebo

⁷⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky pod č. j. 2 Ao 1/2006-47, ze dne 21. listopadu 2006

⁷⁶ Úřední sdělení České národní banky ze dne 19. února 2014, o zrušení některých úředních sdělení České národní banky souvisejících s pravidly obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

⁷⁷ CEBS (Committee of European Banking Supervisors), který později nahradila EBA (European Banking Authority), je nezávislým poradním orgánem pro bankovní dohled v Evropské unii. Mezi jeho úkoly patří zlepšování podmínek pro fungování vnitřního trhu, regulaci a dohled s cílem zajistit integritu, průhlednost a efektivitu finančních trhů, a posílení dohledu na mezinárodní úrovni. EBA vydává tzv. Obecné pokyny (Guidelines), což jsou nezávazné pokyny pro národní regulační orgány a finanční instituce. Adresáti jsou povinni se jimi řídit a informovat o jejich dodržování.

⁷⁸ § 2 ZSÚD

⁷⁹ § 2a odst. 4 ZSÚD

⁸⁰ § 28g ZSÚD

„úvěrní družstvo“.⁸¹ Vnitřní předpisy družstevní záložny jsou upraveny jejími stanovami.⁸²

Družstevní záložna vytváří čtyři obligatorní orgány. Jsou jimi:

- členská schůze,
- představenstvo,
- kontrolní komise a
- úvěrová komise.

Základní organizační struktura družstevní záložny se odvíjí ze skutečnosti, že se jedná o družstvo jako právnickou osobu. V souladu s ObchZ a nově ZOK za daných podmínek je družstvo povinno pořádat schůze svých členů - tzv. „členské schůze“, které jsou de iure i de facto nejvyšším orgánem družstva, což platí i pro družstevní záložny.⁸³ Dalšími orgány jsou představenstvo a kontrolní komise. Obchodní zákoník a Zákon o obchodních korporacích rovněž presumují existenci dalších orgánů družstva, které mohou být určeny ve stanovách.⁸⁴

V sektoru družstevních záložen dále kromě standardní obligatorní trojice orgánů (tj. členská schůze, představenstvo a kontrolní komise) existuje již zmíněný specifický orgán – úvěrová komise. Družstevní záložny mají povinnost vytvořit tuto komisi jako další orgán, který má zvláštní úlohu v procesu poskytování úvěrů.⁸⁵

Představenstvo, kontrolní a úvěrová komise jsou kolektivní volené orgány, které svou vůli projevují usnesením.⁸⁶ Orgánem družstevní záložny nebo jeho členem může být pouze člen spořitelního družstva, a pouze důvěryhodná a odborně způsobilá osoba.⁸⁷ Členové volených orgánů družstevní záložny a řídicí osoby jsou povinni neprodleně a úplně informovat Českou národní banku o všech skutečnostech, které by mohly mít za následek ohrožení hospodaření družstevní záložny a o ztrátě odborné způsobilosti nebo důvěryhodnosti členů volených orgánů družstevní záložny. Tyto osoby jsou pak povinny vykonávat svoji činnost s odbornou péčí (*diligentia diligentis patris familias*). Jsou povinny vykonávat své funkce tak, aby neohrozily návratnost vkladů členů družstevní záložny a její bezpečnost a stabilitu ve vztahu k hospodaření.⁸⁸

Nejvyšším orgánem spořitelního družstva je *členská schůze*, které se zodpovídají všechny další orgány. Jedná se o jediný obligatorně zřizovaný, nevolený orgán ve spořitelním

⁸¹ § 1 odst. 3 ZSÚD

⁸² § 5 ZSÚD

⁸³ § 239 odst. 1 ObchZ, resp. § 635 ZOK

⁸⁴ § 237 ObchZ, resp. § 629 ZOK

⁸⁵ Viz. § 5a an. ZSÚD

⁸⁶ např. § 5a odst. 1 ZSÚD

⁸⁷ § 2a odst. 4 ZSÚD

⁸⁸ § 6 odst. 10 ZSÚD

družstvu. Členská schůze je shromážděním všech členů družstva, které je nadáno pravomocí rozhodovat o všech zásadních otázkách jako volit a odvolávat členy představenstva, kontrolní komise a úvěrové komise, schvalovat řádnou účetní závěrku nebo rozhodovat o rozdělení a užití zisku, popřípadě způsobu úhrady ztráty.

Představenstvo je statutárním orgánem spořitelního družstva. Představenstvo řídí činnost a rozhoduje o všech záležitostech spořitelního družstva, které nejsou vyhrazeny jinému orgánu (např. si je může atrahovat členská schůze). Jedná se o kolektivní orgán volený z členů spořitelního družstva, za který jedná navenek jeho předseda nebo místopředseda. Představenstvo je odpovědno členské schůzi. Představenstvo spořitelního družstva rozhoduje zejména o úročení vkladů a úvěrů, o poskytnutí úvěru jinému spořitelnímu družstvu nebo bance nebo o přijetí úvěru od jiného spořitelního družstva nebo banky a o přijetí vkladu od jiného spořitelního družstva nebo banky.

Kontrolní komise je vnitřním kontrolním orgánem družstva a je oprávněna kontrolovat veškerou činnost družstva. Tento orgán je odpovědná pouze členské schůzi a je nezávislá na ostatních orgánech družstva. Kontrolní komise má nejméně tři členy. Kontrolní komise se vyjadřuje k řádné účetní závěrce a návrhu na rozdělení zisku nebo úhradu ztráty družstva.

Úvěrová komise je specifickým orgánem spořitelního družstva, který není obligatorně zřizován u jiných typů družstev. Povinnost zřídit úvěrovou komisi stanoví pro spořitelní družstva přímo zákon o spořitelních a úvěrních družstvech. Úvěrová komise má nejméně tři členy. Volí ji členská schůze z řad členů spořitelního družstva. Úvěrová komise rozhoduje o poskytování úvěrů členům, poskytování záruk ve formě ručení nebo finanční záruky za členy a zajištění úvěrů.⁸⁹

4.3. Činnost družstevní záložny

Podle ustanovení § 1 odst. 2 ZSÚD v současném znění, spořitelní družstvo funguje na základě povolení udělené ČNB k následujícím činnostem:

- přijímání vkladů od svých členů a
- poskytování úvěrů svým členům.

Před novelou č. 254/2012 Sb. ZSÚD bylo spořitelní družstvo v rámci § 1 odst. 2 ZSÚD definováno jako „*družstvo, které pro podporu hospodaření svých členů provozuje finanční činnosti, jimiž se rozumí zejména přijímání vkladů a poskytování úvěrů, ručení a peněžních služeb v různých formách*“. Navíc spořitelní družstvo poskytuje další služby pro uspokojování

⁸⁹ § 5a an. ZSÚD

potřeb svých členů. Jak již bylo uvedeno, činnost družstevní záložny vychází z definice družstva, jež jej specifikuje jako společenství neuzavřeného počtu osob, které je založeno za účelem vzájemné podpory svých členů nebo třetích osob, případně za účelem podnikání.⁹⁰

ZSÚD pak ve svém § 3 upravuje další činnosti, které družstevní záložny zpravidla provozují:

„1) Družstevní záložna je oprávněna v rámci svého podnikání vykonávat kromě činností uvedených v § 1 odst. 2 písm. a) a b) tyto další činnosti, má-li je uvedeny v uděleném povolení⁹¹:

- a) finanční leasing pro členy,*
- b) platební služby a vydávání elektronických peněz pro členy a činnosti související s poskytováním platebních služeb nebo vydáváním elektronických peněz,*
- c) poskytování záruk ve formě ručení nebo finanční záruky za členy,*
- d) otvírání akreditivů pro členy,*
- e) obstarání inkasa pro členy,*
- f) nákup a prodej cizí měny pro členy,*
- g) pronájem bezpečnostních schránek členům,*
- h) vydávání a správu platebních prostředků pro členy, jestliže se nejedná o poskytování platebních služeb nebo vydávání elektronických peněz podle písmene b).*

2) Výlučně za účelem zajištění činností podle odstavce 1 a § 1 odst. 2 písm. a) a b) je družstevní záložna oprávněna⁹²:

- a) ukládat vklady v družstevních záložnách a bankách a u poboček zahraničních bank,*
- b) přijímat úvěry od družstevních záložen a bank,*
- c) nabývat majetek pro účely zajištění vlastního provozu a disponovat s ním,*
- d) obchodovat na vlastní účet s devizami a nástroji směnných kurzů a úrokových sazeb za účelem zajištění rizik vyplývajících z činností podle tohoto zákona,*
- e) obchodovat na vlastní účet s cennými papíry přijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu,*
- f) obchodovat na vlastní účet s dluhopisy, jejichž emitentem je členský stát Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj nebo centrální banka tohoto státu, dluhopisy, za které převzal záruku členský stát Organizace pro ekonomickou spolupráci a*

⁹⁰ § 552 ZOK

⁹¹ § 3 odst. 1 ZSÚD

⁹² § 3 odst. 2 ZSÚD

rozvoj, a dluhopisy vydanými Evropskou investiční bankou, Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj nebo Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj nebo jinou mezinárodní finanční institucí, které je Česká republika členem,

g) *provádět obchody s Českou národní bankou podle zákona upravujícího činnost České národní banky“.*⁹³

Družstevní záložna je povinna při svém podnikání postupovat obezřetně a s náležitou péčí, zejména podnikat způsobem, který neohrožuje návratnost vkladů jejích členů a její bezpečnost a stabilitu⁹⁴. Přestože základním motivem družstevní záložny je uspokojení potřeb svých členů, stále se jedná o podnikatelský subjekt, který by ze své podstaty měl usilovat o ziskovost v rámci svého hospodaření.⁹⁵ Hlavním příjmovým zdrojem záložny je marže, což je rozdíl mezi výnosovými a nákladovými úroky. Dalším způsobem získávání prostředků jsou rozdíly mezi příjmy a výdaji z poplatků a provizí.

Družstva spojují základní zásady, které je odlišují od dalších právních forem podnikání, což z podstaty věci platí i pro družstva spořitelní. Mezi tyto zásady, které se do jisté míry vzájemně prolínají, patří principy samosprávy (členové mají kontrolu nad vlastními záležitostmi, které si zároveň sami spravují), svépomoci (společný zájem a snaha členů k podpoře ekonomických cílů družstva), družstevní demokracie a vzájemná podpora (ústředním cílem není pouze zisk pro družstvo jako celek, ale i pro jeho individuální členy).

Podmínky pro udělení povolení k činnosti spořitelního družstva jsou stanoveny zákonem (zejm. odborná způsobilost, důvěryhodnost a zkušenost členů a řídicích orgánů, reálnost podnikatelského záměru, transparentnost původu základního kapitálu⁹⁶).

Členství ve spořitelním družstvu zaniká vystoupením člena. V případě smrti nebo zániku člena přechází družstevní podíl na právního nástupce. Se členstvím v družstevní záložně se pojí práva a povinnosti (např. právo hlasovat na členské schůzi, právo na informace apod.).

Připouští-li to stanovy družstevní záložny, může člen vložit do základního kapitálu družstevní záložny další členský vklad, který musí být celočíselným násobkem základního členského vkladu (§ 4b odst. 2 ZSÚD). Převod družstevního podílu z dalšího členského vkladu

⁹³ Před novelou provedenou zákonem č. 254/2012 Sb. s účinností od 3. 8. 2012 byla systémová struktura zákona odlišná. Základní činnost v podobě přijímání vkladů a poskytování úvěrů, která byla tehdy i dnes vymezena v § 1 odst. 2, byla před novelou uvedena i v rámci § 3 odst. 1 písm. a), b), ze kterého byla novelou vyškrtuta. Tato konkrétní systémová změna není pro těžiště práce zásadní, naopak stěžejním změnám novely se bude podrobně věnovat kapitola č. 4. 4.

⁹⁴ § 1 odst. 5, písm. b) ZSÚD

⁹⁵ Srov. např. § 420 odst. 1 NOZ

⁹⁶ § 2a odst. 4 ZSÚD

je pak možný pouze na jiného člena.⁹⁷ Další členský vklad pak znamená navýšení hlasovacího podílu pro daného člena s výjimkou např. hlasování o změně stanov, prodeji obchodního závodu nebo jiných významných majetkových dispozicích. Novelou zákonem č. 338/2020 Sb. účinnou od 1. 10. 2020 pak mohou stanovy určit, že k dalším členským vkladům se při hlasování nepřihlíží.⁹⁸

Ze zisku vytváří družstevní záložna rizikový a rezervní fond ke krytí případných ztrát. Zbylý zisk je možné rozdělit mezi členy v poměru jejich členských vkladů (při zohlednění dalších členských vkladů). Stejně jako banky mají i spořitelní družstva povinnost plnit pravidla likvidity, kapitálové přiměřenosti a úvěrové angažovanosti.

4.4. Významné regulatorní změny

V této kapitole jsou uvedeny a rozebrány některé významné regulatorní změny od roku 2006, kdy ČNB převzala dohled na sektorem a navazuje tak na stručné historické pojednání ve třetí části. Vstup do EU přinesl povinnost implementovat do českého sektoru družstevních záložen unijní legislativu. Zároveň globální finanční a ekonomická krize, která započala v roce 2007 na hypotečním trhu v USA a postupně se šířila do celého světa, odhalila nedostatečnost tehdejšího regulativního rámce.

Dohledové a regulační instituce v jednotlivých zemích reagovaly na tuto situaci různými způsoby, což bylo ovlivněno jejich kompetencemi, pozicí, zkušenostmi a nezávislostí. Byly provedeny změny, jako je reorganizace sektorových výborů EU a vytvoření nové Basilejské dohody, které odrážely tuto různorodou reakci na krizi.

Basilejské dohody⁹⁹ samy o sobě nemají právní závaznost a mají spíše doporučující formu. Stávají se závaznými teprve poté, co jsou zakotveny do příslušných právních předpisů. V Evropské unii jsou tyto dohody transponovány prostřednictvím tzv. Směrnic o kapitálových požadavcích (známých také jako „CRD“), které jsou členské státy povinny začlenit do svých vnitrostátních předpisů.

Dne 20. března 2000 byla přijata první z těchto směrnic – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu. Tato směrnice je často označována jako „konsolidovaná bankovní směrnice“, neboť spojila a sjednotila soubor sedmi směrnic, které do té doby upravovaly tuto oblast.

⁹⁷ § 4 odst. 4 ZSÚD

⁹⁸ § 4 odst. 7 ZSÚD

⁹⁹ Tyto rámce se týkají zejm. pravidel pro přeshraniční činnost a spolupráci mezi dohledovými orgány, kapitálové přiměřenosti a s ní spojená opatření nebo řízení rizik.

S účinností od 1. července 2007 byl zákonem č. 120/2007 Sb. a prováděcí vyhláškou č. 123/2007 Sb., která stanovila pravidla pro obezřetné podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, zaveden koncept kapitálové přiměřenosti Basel II (Basilejská dohoda) do českého právního systému, mj. do zákona o bankách, ZSÚD nebo ZPK. Tento krok byl prováděn na základě dvou směrnic Evropského parlamentu a Rady.¹⁰⁰

Přechod na Basel II představoval pro družstevní záložny zavedení nových regulací. Na rozdíl od původního konceptu z roku 1996 (někdy označovaného jako Basel I), který byl zaměřen převážně na mezinárodně působící banky, byly požadavky Basel II aplikovány na všechny banky, ale i družstevní záložny, obchodníky s cennými papíry a částečně také na instituce elektronických peněz. Tato nová pravidla nejen upravovala hodnocení rizik na jednotlivých úrovních, ale také zahrnovala posuzování rizik na konsolidované úrovni celé skupiny institucí. Koncept Basel II se skládal ze tří hlavních pilířů:

1. Kapitálové požadavky: Tento první pilíř se zakládal na stávajících pravidlech, ale zahrnoval zpřesnění výpočtu kapitálových požadavků. Bylo zohledněno úvěrové riziko portfolia finančních institucí a nově bylo zavedeno operační riziko, což vedlo k stanovení nových kapitálových požadavků, např. požadavek kapitálové přiměřenosti na 8 % kapitálových požadavků k úvěrovému, tržnímu a operačnímu riziku.
2. Proces dohledu: Druhý pilíř zahrnoval nový rámec pro dohled nad finančními institucemi, např. kontrolu strategií pro výpočet rizik, sledování a sběr informací nebo kontrolu vnitřních kontrolních systémů.
3. Tržní disciplína: Třetí pilíř měl za cíl zvýšit tržní disciplínu a transparentnost trhu tím, že stanovil požadavky na výkaznictví a povinnosti pro komplexní zveřejňování relevantních informací.¹⁰¹

Kapitál družstevní záložny byl rozdělen na tři části¹⁰²:

- Tier 1 (původní kapitál): Tento typ kapitálu zahrnuje splacený základní kapitál (i ten nezapsaný v obchodním rejstříku), a rezervní fond, rizikový fond a případně ostatní fondy, nerozdělený zisk (nebo ztrátu) z předchozích let a hospodářský výsledek běžného účetního období po zdanění. Tento kapitál je snížený o hodnotu nehmotného majetku a goodwill.

¹⁰⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí.

¹⁰¹ Česká národní banka. *Nový koncept kapitálové přiměřenosti (Basel II)*. In: Česká národní banka [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/regulace_a_dohled/regulace_a_dohled_v_oblasti_financniho_trhu_ii/novy_koncept_kapitalove_primerenosti_basel_ii.html

¹⁰² Vyhláška č. 123/2007 Sb., § 54-60

- Tier 2 (Dodatkový kapitál): Tento typ kapitálu se dělí na dvě části: hlavní a vedlejší. Hlavní část zahrnuje přebytek určený k pokrytí očekávaných úvěrových ztrát na individuálním základě. Vedlejší část obsahuje podřízený dluh A a oceňovací rozdíl vzniklý ze změn reálných hodnot kapitálových nástrojů.
- Tier 3 (Kapitál na krytí tržního rizika): Tento typ kapitálu zahrnuje podřízený dluh B. Jeho hlavním účelem je krytí měnového, komoditního, pozičního rizika nebo rizika angažovanosti v obchodním portfoliu.

CRD II byla představena v roce 2009 jako odpověď na projevy finanční krize. Tato krize vedla k revizi regulatorních požadavků, zejména Basel II a později Basel 2.5. V roce 2010 byla následně vytvořena CRD III. Posledním krokem byla implementace Basel III do právního rámce EU prostřednictvím směrnice CRD IV a nařízení CRR¹⁰³. Tím, že bylo poprvé v historii EU použito nařízení spolu se směrnicí, se dosáhlo rychlejšího přijetí a jednotného uplatňování regulatorních pravidel.

Jako reakce na nedostatky odhalené krizí byly nejprve rychle provedeny nezbytné změny v rámci původní dohody Basel II, což vedlo ke vzniku tzv. Basel 2.5. Později byla vypracována nová dohoda Basel III¹⁰⁴. Na mikroúrovni byla provedena vylepšení a nová opatření, včetně zvýšení kapitálové přiměřenosti a zahrnutí ukazatelů zadluženosti a standardů likvidity. Všechna tato nová opatření mají za cíl významně snížit riziko, které by mohlo ohrozit vybrané sektory finančního trhu, příp. stabilitu finančního trhu jako celku.¹⁰⁵

V roce 2014 byla v souvislosti s implementací Basel III vydána vyhláška ČNB č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. Související zákonná ustanovení byla změněna novelou zákona č. 135/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením přístupu k činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry a dohledu nad nimi.

Basel III přináší omezení využívání interních modelů dohlížených finančních institucí, které byly povoleny v rámci Basel II a ukázaly se jako nedostatečné během finanční krize. Nový rámec tak zavádí tři nové kapitálové požadavky, známé jako kombinovaná kapitálová

¹⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36EU (CRD IV) ze dne 26. června 2013 a nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 (CRR) ze dne 26. června 2013

¹⁰⁴ PAVLÁT, Vladislav. *Globální finanční trhy*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2013, s. 168. ISBN 978-80-7408-076-0.

¹⁰⁵ Basel Committee on Banking Supervision. High-level summary of Basel III reforms. In: *Bank for International Settlements* [online]. Prosinec 2017 [cit. 2022-5-12]. ISBN 978-92-9259-118-2. Dostupné z: https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

rezerva. Tato rezerva se skládá z tří složek: bezpečnostní kapitálové rezervy, proticyklické kapitálové rezervy a kapitálové rezervy pro pokrytí systémového rizika.¹⁰⁶

Jak již bylo uvedeno, nařízení Evropského parlamentu a rady č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 (dále jen CRR) je součástí regulatorního rámce Basel III a věnuje se řadě opatření pro zvýšení stability a bezpečnosti finančního sektoru v Evropské unii. Zde je shrnutí jeho klíčových prvků:

- 1) Kapitálové požadavky: CRR stanovuje minimální kapitálové požadavky pro banky a finanční instituce v EU. Tyto požadavky zahrnují různé druhy kapitálu, jako je základní kapitál (Tier 1), dodatečný kapitál (Tier 2) a kapitál pro tržní riziko (Tier 3). CRR také obsahuje ustanovení pro výpočet a správu kapitálových požadavků.
- 2) Likvidita: Nařízení se věnuje také otázkám likvidity finančních institucí. Zavedlo požadavky na udržování adekvátní likvidity a představuje mechanismy pro zvládání krizových situací týkajících se likvidity.
- 3) Opatření pro prevenci krizí: Nařízení obsahuje ustanovení pro prevenci finančních krizí a zavedení mechanismů pro řešení krizí, včetně procesů restrukturalizace a likvidace bank.
- 4) Opatření pro řízení rizik: Nařízení stanovuje požadavky na řízení rizik bank a finančních institucí, včetně operačního a likviditního rizika.
- 5) Nadnárodní spolupráce: CRR podporuje spolupráci mezi dohledovými orgány v rámci EU a zahrnuje mechanismy pro řešení problémů spojených s nadnárodními institucemi.
- 6) Harmonizace: Nařízení CRR má za cíl harmonizovat pravidla pro banky a finanční instituce v rámci EU, což usnadňuje fungování jednotného evropského bankovního trhu.

Celková suma těchto rezerv se označuje jako kombinovaná kapitálová rezerva. Tyto zmíněné rezervy mohou být začleněny pouze do hlavního kmenového kapitálu Tier 1. V případě, že celková výše kombinované rezervy nedosáhne předepsaného standardu, budou povinné instituce podléhat určitým pravidlům týkajícím se manipulace s kapitálem. Akcionáři nebudou oprávněni vyplácet dividendy a manažeři neobdrží bonusy.

¹⁰⁶ Česká národní banka. Časté otázky a odpovědi - směrnice Capital Requirements Directive (CRD IV) a nařízení Capital Requirements Regulation (CRR). In: Česká národní banka [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-01-14]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Caste-otazky-a-odpovedi-smernice-Capital-Requirements-Directive-CRD-IV-a-narizeni-Capital-Requirements-Regulation-CRR/>

S účinností od 3. 8. 2012 byla přijat zákon č. 254/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen zákon č. 254/2012 Sb.), o kterém bude podrobně pojednáno v bodu 4.4.2. Další změnou byla rekodifikace soukromého práva provedená od 1. 1. 2014, kdy v účinnost vstoupili NOZ a ZOK. Zároveň došlo ke zrušení mj. ObchZ.

Novelizace zákonem č. 333/2014 Sb. byla relativně významnou a přinesla několik zásadních změn. Její přijetí vycházelo zejména z dokumentu Mezinárodního měnového fondu (MFF) a shrnutí závěrečné zprávy RIA Ministerstva financí České republiky k návrhu zákona č. 333/2014 Sb. se shodují v tom, že návrh novely by měl vést ke zlepšení stability finančního sektoru:

„ČNB na základě zkušeností z dohledové praxe uvádí, že informace z výkonu dohledu jasně ukazují, že problémy DZ, zejména nedostatečné vnitřní kontrolní systémy a vysoké míry nesplacení úvěrů, jsou systémové povahy a vyplývají ze stávajícího principu řízení DZ úzkou skupinou osob. Stávající princip řízení DZ je dle vyjádření ČNB spojen s nadměrnou úvěrovou angažovaností vůči subjektům blízkým osobám řídícím tyto DZ. Na základě těchto zjištění ČNB doporučuje jako jediné možné řešení změnu regulace sektoru DZ směrem k demokratickému řízení.“¹⁰⁷

Mezi změny inkorporované touto novelou patřilo zvýšení minimálního základního členského vkladu na 1000 Kč (§ 4b odst. 1 ZSÚD). Dále byl zaveden tzv. princip 1:10, který znamenal modifikaci vazby členského vkladu se složenými vklady, a to tak, že *„Souhrn zůstatků vkladů člena spojený s úrokem nebo obdobnou výhodou nesmí překročit desetinásobek souhrnu jeho splaceného základního členského vkladu a splaceného dalšího členského vkladu.“* (§ 3 odst. 4 ZSÚD).

Další změna byla provedena v § 3 odst. 5 ZSÚD, kterou byla zavedena limitace úvěrování vůči jednotlivým členům případně ESSO, kdy družstevní záložny mohly nově poskytnout úvěr do maximální úhrnné výše 30 000 000 Kč.

Dále pak lze zmínit zvýšení příspěvku do Fondu pojištění vkladů (nově zastřešován Garančním systémem finančního trhu). Nově podle § 14 odst. 1 věty druhé byly družstevní záložny přispívat povinně procentuálně dvojnásobek příspěvku banky. Tento mechanismus byl ovšem zrušen zákonem č. 375/2015 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu a v souvislosti s úpravou

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 333/2014 Sb., 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, č. 333/2014 Dz); srov. kritiku Vladimíra Tomšíka v části druhé

systemu pojištění vkladů s účinností od 1. 1. 2016, a to v návaznosti na implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů.

Družstevní záložna, která plánuje změnit svoji právní formu na akciovou společnost a žádat o udělení bankovní licence podle § 13 odst. 5 ZSÚD, má zvláštní podmínky týkající se minimálního základního kapitálu. Po schválení takové žádosti se po dobu 12 měsíců od nabytí účinnosti novely nevyžaduje minimální základní kapitál stanovený podle § 4 odst. 1 zákona o bankách (500 000 000 Kč), ale naopak se vyžaduje základní kapitál ve výši alespoň 5 000 000 EUR. Tato záložna také musí předložit plán na postupné navýšení svého základního kapitálu v průběhu pěti let od udělení bankovní licence, s výjimkou případu, kdy má základní kapitál ve výši nejméně 500 000 000 Kč.

Pokud družstevní záložna změní svoji právní formu na akciovou společnost a získá bankovní licenci, taková banka nemusí po dobu 5 let dodržovat minimální základní kapitál stanovený podle bankovního zákona, ale zároveň nesmí dovolit, aby její základní kapitál klesl pod částku odpovídající 5 000 000 EUR.¹⁰⁸

Zejména zásada 1:10 byla předmětem politické a odborné kritiky, která měla za to, že v jejím důsledku dojde k znevýhodnění družstevních záložen, neboť „*Omezí totiž příliv nových vkladů a učiní tuto formu pro střadatele - ve srovnání s bankami - neatraktivní, neboť 9 % jejich vkladů bude fakticky umrtveno a nepojištěno*“. Novela pak byla v tomto rozsahu označována za protiústavní např. senátorkou Wagnerovou¹⁰⁹. Novela byla později napadena ústavní stížností, konkrétně formou skupinového senátorského návrhu na zrušení ustanovení § 3 odst. 4 věty druhé zákona č. 87/1995 Sb., které upravuje zmíněné pravidlo 1:10.

Ústavní soud dne 10. července 2018 pod sp. zn. Pl. ÚS 3/16 tuto stížnost zamítl s odůvodněním, že „*má-li družstevní záložna efektivně plnit funkce, jež ji odlišují od bank na jedné straně a od nebankovních poskytovatelů úvěrů na straně druhé, není v rozporu s ústavním pořádkem, jestliže je zákonem požadováno důsledné naplňování členského principu takovým způsobem, aby byli členové družstevní záložny adekvátně motivováni ke skutečnému zájmu o její zdravé hospodaření*.“¹¹⁰

V návaznosti na zákon č. 333/2014 Sb. dochází zákonem č. 338/2020 Sb. s účinností od 1. 10. 2020 k další „demokratizaci“ rozhodovacího procesu v družstevní záložně, a to

¹⁰⁸ čl. II. odst. 1,2, zákona č. 333/2014 Sb.

¹⁰⁹ ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. Otevřený dopis poslancům proti likvidaci kempelicek. In: *Britské listy* [online]. 25. 11. 2014 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: <https://www.blisty.cz/art/75609-otevreny-dopis-poslancum-proti-likvidaci-kempelicek.html>

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 3/16

konkrétně § 4 odst. 7 ZSÚD: „Stanovy mohou určit, že každý člen má při hlasování jeden hlas bez ohledu na výši vloženého členského vkladu.“ Tato novela dále znamenala zavedení zákonného odkladu vykonatelnosti kasační stížnosti regulátora v případě zrušujícího rozsudku krajského soudu v žalobě proti odnětí povolení (licence). Nově bylo vloženo ust. § 28ha ZSÚD:

„(1) Rozsudek, jímž soud zrušil rozhodnutí České národní banky o odnětí povolení podle § 28g, je vykonatelný

a) marným uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti, nebo

b) právní mocí rozhodnutí, jímž byla kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítnuta, zamítnuta nebo řízení o ní zastaveno.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, pokud byl žalobě proti rozhodnutí České národní banky o odnětí povolení podle § 28g přiznán odkladný účinek.“

ČNB v rámci svých oficiálních připomínek ze dne 14. 9. 2018, č. j. 2018/098672/CNB/001 k výše uvedenému návrhu zákona, která byla zveřejněna v informačním systému VeKLEP Úřadu vlády, jako „zásadní“ označila tuto připomínku: „**Navrhujeme vyjasnit v zákoně, jaké má důsledky na probíhající likvidaci banky či družstevní záložny, pokud soud zruší rozhodnutí o odnětí licence resp. povolení ze strany ČNB. Zákon řeší vystoupení právnické osoby z likvidace pouze pro případy, kdy o likvidaci rozhodl příslušný orgán právnické osoby (např. § 170 občanského zákoníku). V ostatních případech vstupu právnické osoby do likvidace (např. v důsledku rozhodnutí soudu či v důsledku jiné právní skutečnosti) zákon vystoupení právnické osoby z likvidace neřeší, z čehož lze dovodit, že z jednou zahájené likvidace právnická osoba v těchto případech již vystoupit nemůže. Předmětný názor lze opřít i o judikaturu (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 29 Cdo 419/2012, ze dne 27. 11. 2012). S ohledem na význam bank pro národní hospodářství je však nutné uvedené pravidlo postavit najisto, tj. upřesnit v zákoně.**“¹¹¹

Připomínce ČNB týkající se nemožnosti vystoupení z likvidace nakonec nebylo vyhověno, nicméně novela prošla ve výše citovaném znění spočívajícím v automatickém odkladném účinku případné kasační stížnosti ze strany ČNB proti rozhodnutí krajského soudu o zrušení rozhodnutí o odnětí licence (povolení). Důvodová zpráva k navrhované novele včetně testu proporcionality a souladu s ústavním pořádkem pak uvádí následující:

„Do doby, než bude ve správním soudnictví definitivně postaven najisto stav věcí, tj. zda rozhodnutí o odnětí licence je v souladu se zákonem, či nikoli, se proto v zájmu právní

¹¹¹ Dostupné např. z: <https://www.zakonyprolidi.cz/media2/file/1907/File30801.pdf?attachment-filename=6247399-2018-09-12-vyporadani-pripominek-6598933.pdf>

jistoty jeví žádoucím na rozhodnutí správního orgánu hledět jako na zákonné a na důsledky, které vyvolalo, jako přetrvávající. Zájem osoby, které byla odňata licence, na zachování statusu quo ve věci okamžiku vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu o rozhodnutí České národní banky, jímž byla úvěrové instituci odňata licence, tudíž nemůže převážit zájem vkladatelů a státu na ochraně miliardových hodnot a na tom, aby účinky rozhodnutí České národní banky o odnětí licence zůstaly zachovány až do definitivního rozhodnutí soudu nejvyšší instance.“¹¹²

4.4.1. Finanční asistence

Regulace finanční asistence, tedy podpory korporací při nabytí vlastních podílů (včetně poskytnutí zajištění), vychází z diskuse evropského zákonodárce a má kořeny především v anglickém právu. Původně evropský zákonodárce zakázal poskytování finanční asistence akciovým společnostem (viz původní článek 23 Druhé směrnice Rady ze dne 13. prosince 1976, o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření, dále jen Druhá směrnice). Patrně i pod vlivem této kritiky je již v současné době finanční asistence pro akciové společnosti povolena (viz aktuální znění článků 23 a 23a Druhé směrnice). Evropský zákonodárce se však vždy věnoval tématu korporátního práva primárně na úrovni akciových společností a jiné typy korporací, včetně družstev, ponechal na národních zákonodárcích.

Koncept finanční asistence, resp. jejího zákazu, byl do českého práva včleněn transpozicí Druhé směrnice: *Finanční asistence byla historicky zejména britským právem chápána jako zdroj případného fiktivního kapitálu, jako projev morálního selhání vedoucího k tvorbě falešného trhu apod. Finanční asistence coby jednání společnosti, kterým poskytnete plnění na získání vlastních akcií, byla pro své negativní konotace čl. 23 Druhé směrnice zakázána, byť o spornosti tohoto zákazu se vedly letité spory. Česká regulace byla o to přísnější, že požadavek Druhé směrnice vztáhla také na společnosti s ručením omezeným. Aktuální recast Druhé směrnice, směrnice 2012/30/EU, reguluje finanční asistenci v čl. 25.“¹¹³*

¹¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 338/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a 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, č. 338/2020 Dz

¹¹³ HAVEL, Bohumil a kol. *Zákon o obchodních korporacích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 114 s. ISBN: 978-80-7208-923-9.

Původní dikce Druhé směrnice sice zahrnovala akciové společnosti, avšak česká právní úprava rozšířila její dopad také na společnosti s ručením omezeným, nikoliv však na všechny obchodní korporace nebo družstva.¹¹⁴ Nicméně, tato úprava nezakládala obecný zákaz týkající se všech obchodních korporací. V roce 2009 byla úprava zmírněna pro akciové společnosti (§ 161f ObchZ) i pro společnosti s ručením omezeným (§ 120a ObchZ)¹¹⁵. Avšak další obchodní společnosti a družstva zůstávaly bez obecné regulace v této otázce až do velké občansko-právní rekonstrukce na přelomu let 2013-14.

ZOK přinesl později změnu v oblasti finanční asistence. Zatímco předchozí právní úprava řešila finanční asistenci pouze pro akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným (§ 200 a § 311 ZOK), nově se ZOK věnuje této otázce i u družstev. Důvodem pro tuto změnu bylo to, že před účinností ZOK neexistovala obecná regulace finanční asistence u družstev, což znamenalo, že byla povolena. ZOK nyní zavádí pravidla pro finanční asistenci u družstev, která mají garantovat ochranu společníkům a věřitelům (§ 608 a násl. ZOK). Zákon rovněž umožňuje finančním institucím, včetně družstevních záložen, vyhnout se omezujícím ustanovením, pokud poskytnou finanční asistenci za obvyklých podmínek a nepovede to k zakázanému snížení vlastního kapitálu (§ 609 odst. 2 ZOK). Nový zákon tímto způsobem reagoval na absenci obecného zákazu finanční asistence v rámci regulace finančních institucí.

Spořitelni a úvěrní družstva, jakožto specifické finanční instituce, reguluje zvláštní zákon – ZSÚD. Podle tamního § 11 se stanoví pravidla pro angažovanost, s tím, že družstevní záložny mají v rámci těchto pravidel mj. upravit pravidla pro omezení a podmínky některých druhů úvěrů, investic, vkladů, záruk a závazků (§ 11 odst. 2 písm. b) ZSÚD), a pravidla pro nabývání, financování nebo posuzování aktiv (§ 11 odst. 2 písm. c) ZSÚD). Česká národní banka je pověřena stanovením pravidel a ukazatelů pro tyto účely prostřednictvím vyhlášky (§11 odst. 3 ZSÚD, nyní § 11 odst. 2).

Konkrétně ustanovení § 11 ZSÚD stanovilo v odst. 2 povinnost družstevní záložny trvale udržovat svou platební schopnost. Družstevní záložna je podle zmiňovaného ustanovení povinna dodržovat stanovená pravidla likvidity a bezpečného provozu, přičemž tato pravidla mohou dle § 11 odst. 2 b) ZSÚD upravovat zejména omezení a podmínky pro některé druhy

¹¹⁴ Obchodní zákoník ve svém původním znění právní úpravu finanční asistence neobsahoval, a finanční asistence tak nebyla upravena a tedy ani zakázána. Zákaz finanční asistence byl do obchodního zákoníku vložen až zákonem č. 142/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého bylo doplněno ustanovení § 161e odst. 1, které stanovilo, že společnost „nesmí poskytovat zálohy, půjčky ani úvěry pro účely nabytí jejích akcií ani úvěry nebo půjčky poskytnuté na tyto účely nebo jiné závazky související s nabýváním jejích akcií zajišťovat.“

¹¹⁵ Srov. *HAVEL, Bohumil. Komentář k § 120a an. In: ŠTENGLOVÁ, Irena et. al. Obchodní zákoník – Komentář. 13. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 1477 s. ISBN: 978-80-7400-480-3.*

úvěřů nebo investic, vkladů, záruk a závazků a dle § 11 odst. 2 c) ZSÚD pravidla pro nabývání, financování nebo posuzování aktiv. § 11 odst. 3 ZSÚD následně zmocňuje ČNB ke stanovení pravidel a ukazatelů k zajištění výše uvedených povinností.

V daném případě zákonodárce v ustanovení § 11 odst. 2 ZSÚD ukládá družstevním záložnám povinnost dodržovat pravidla likvidity a bezpečného provozu, přičemž demonstrativně naznačuje, o jaká pravidla může jít. Určení pravidel je však velmi obecné, zákon jejich obsah a rozsah nijak nevymezuje, čímž de facto zmocňuje exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo a jaká jsou konkrétní práva a povinnosti osob, čímž normotvorbu (stanovení značného rozsahu primárních práv a povinností) deleguje na exekutivu.

Lze jasně vidět, že citovaný zákon nezakazuje finanční asistenci, ale předpokládá, že bude poskytována v souladu s obecnými pravidly pro omezení a podmínky některých druhů úvěřů a pravidly pro nabývání a financování aktiv, a to transparentně a bez ohledu na likviditu a bezpečný provoz. Jak již bylo zmíněno, zákon v § 11 odst. 3 ZSÚD poskytuje České národní bance prostor pro další úpravu pravidel a ukazatelů týkajících se například omezení a podmínek pro některé druhy úvěřů a nabývání, financování a posuzování aktiv.

Zákonné zmocnění provedla ČNB vyhláškou č. 123/2007 Sb. v § 193 odst. 3, kterým se družstevním záložnám finanční asistence zakázala. Toto pravidlo bylo později nahrazeno § 69 odst. 3 nové vyhlášky ČNB č. 23/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev, účinné od 5. 3. 2014, nicméně samotné pravidlo zůstalo zcela stejné. V případě obou vyhlášek se tak jedná o stejné zákonné zmocnění. Tento zákaz se objevil i v § 77 v nyní účinné vyhlášce č. 163/2014 Sb.

Zatímco vnitrostátní úprava finanční asistence byla někdy až ambivalentní, v oblasti unijního práva byla problematika finanční asistence bank a jiných finančních institucí upravena jednoznačně. Toto řešení bylo nastaveno v roce 2013 prostřednictvím tzv. Směrnice CRD IV, která se specificky zabývá úvěrovými institucemi. Současně s ní bylo přijato Nařízení CRR. Tyto legislativní kroky byly přijaty v souladu s opatřeními posilujícími finanční systém skupiny G-20 a zohledňují doporučení Basilejského výboru pro bankovní dohled (již zmíněný rámec Basel III).

Druhá směrnice, jak již bylo zmíněno dříve, se věnovala obecně finanční asistenci akciových společností, ale úpravou pro banky a další finanční instituce se nezabývala. V článku 57 písm. a) Směrnice CRD stanoví obecnou povinnost pro úvěrové instituce, že „základní kapitál posuzované společnosti musí být splacen“. Tato směrnice však neposkytuje konkrétní pokyny ohledně způsobu nebo nástrojů pro splacení základního kapitálu.

Směrnice CRD byla několikrát novelizována, ale skutečné osvětlení problematiky finanční asistence přinesly Pokyny CEBS k článku 57 písm. a) CRD, které následovaly po změně CRD provedené Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2009/11/ES, ze dne 16. září 2009, kterou se mění směrnice 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2007/64/ES.

Směrnice CRD stanovila minimální požadavky na tuzemskou úpravu členských států, ale jim umožnila přijmout přísnější vnitrostátní opatření, zachovávajíc přístup minimální harmonizace, zatímco regulace v podobě Nařízení (CRR) na evropské úrovni je inovací. Dříve byly veškeré unijní legislativní kroky v této sféře řešeny formou směrnic. Tato nová metodika jednoznačně ukazuje záměr zavést jednotná pravidla pro finanční sektor napříč členskými zeměmi, minimalizujíc tím prostor pro odchylné národní úpravy.

Finanční asistence není nařízením CRR zakázána. CRR nicméně upravuje mimo jiné její dopad na vlastní kapitál úvěrové instituce. Základní členský vklad, resp. další členský vklad financován institucí přestane splňovat podmínky stanovené v čl. 28 a 29 nařízení CRR a přestane být okamžitě považován za nástroj zahrnovaný do kmenového kapitálu tier 1. Nařízení CRR tedy zákaz finanční asistence neobsahuje, obsahuje však pravidla, která jako důsledek finanční asistence stanoví nemožnost započítání takto financovaného členského vkladu (kapitálového nástroje) do kmenového kapitálu tier 1. Jelikož se výše uvedená pravidla uplatňují na kapitál vytvořený až po nabytí účinnosti nařízení CRR, ohledně kapitálu u existujících úvěrových institucí upravuje nařízení CRR prostřednictvím přechodných ustanovení i režim členských vkladů splacených před 1. 1. 2014.

U základního kapitálu, který byl splacen před 1. 1. 2014, i kdyby byl přímo nebo nepřímo financován spořitelním družstvem, musí být odpovídajícím způsobem započítán pro účely stanovení kapitálové přiměřenosti. ČNB jako příslušný orgán dle nařízení CRR v rámci své pravomoci vydala Úřední sdělení ČNB ze dne 20. 12. 2013, které upravuje použitelný procentní podíl dle článku 486 odst. 5 nařízení CRR, tj. procentní podíl, v jakém lze tyto položky zahrnout do kmenového kapitálu tier 1, takto: 60% v roce 2014, 40% v roce 2015, 20% v roce 2016 a 0% od roku 2017. Analogicky vydala 16. 10. 2014 Opatření obecné povahy se stejným obsahem.

4.4.2. Nabývání cenných papírů a limity angažovanosti

Jak již bylo předesláno, zákon č. 87/1995 Sb. prošel za dobu jeho účinnosti řadou novelizací, z nichž některé byly pro sektor družstevních záložen zásadní a přelomové, naopak řada z nich byla čistě technicistního rázu (změna terminologie, reakce na legislativní změny dalších předpisů). Několikrát novelizováno bylo i znění § 3, který upravuje předmět podnikání

družstevních záložen, přičemž novelizace podstatná pro tuto práci byla provedena zákonem č. 254/2012 Sb.

Podle čl. III bodů 7 a 9 zákona č. 254/2012 Sb. bylo s účinností od 3. 8. 2012 upraveno znění § 3 odst. 2 písm. c) a e) ZSÚD tak, že podle písmene c) dle původní textace byla družstevní záložna oprávněna „nabývat majetek a disponovat s ním“, zatímco po novele byla družstevní záložna oprávněna „nabývat majetek pro účely zajištění vlastního provozu a disponovat s ním“. Podle písmene e) dle původní textace byla družstevní záložna oprávněna „obchodovat na vlastní účet s registrovanými cennými papíry, nestanoví-li tento zákon jinak“ a po novela byla družstevní záložna oprávněna „obchodovat na vlastní účet s cennými papíry přijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu“.

ČNB v roce 2011 společně s Ministerstvem financí připravovala návrh předmětné novely (zákon č. 254/2012 Sb.), jenž byl nejprve v říjnu 2011 předmětem veřejného mezioborového připomínkování, aby následně byl předložen vládě a poté uveden do legislativního procesu. V důvodové zprávě k § 3 odst. 2 písm. c) ZSÚD, jehož navrhovaná změna byla tato: „V § 3 odst. 2 písm. c) se za slovo majetek vkládají slova pro účely zajištění vlastního provozu“, pak ČNB uvedla následující: „Dochází k vyjasnění povahy majetku, který může družstevní záložna nabývat za účelem zajištění svých činností podle § 3 odst. 1 a § 1 odst. 2 písm. a) a b) ZSUD. Nejedná o jakýkoli majetek družstevní záložny, ale pouze o ten, který slouží k zajištění vlastního provozu družstevní záložny.“¹¹⁶

Následující obrázky přehledně představují legislativní změny § 3 provedené zákonem č. 254/2012 Sb. Podstatnou změnou je tedy upřesnění povahy majetku, který je možné nabývat podle § 3 odst. 2, písm. c), kdy nově už nelze nabývat „majetek“ bez upřesnění, což implikuje možnost nabývat „jakýkoli“ majetek a disponovat s ním, pokud to vyhovuje korektivu v § 3 odst. 2, větě první, tj. musí to být za účelem zajištění činností podle odst. 1. Nově je tedy možné nabývat pouze „majetek pro účely zajištění vlastního provozu“, opět pod podmínkou respektování korektivu v § 3 odst. 2, větě první.

¹¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 254/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 254/2012 Dz

Obrázek č. 3: Proměna § 3 ZSÚD (derogace)

- 1) Družstevní záložna je v rámci svého podnikání **oprávněna** vykonávat **činnosti**:
- a) **přijímání vkladů od členů,**
 - b) **poskytování úvěrů členům,**
 - e) finanční leasing pro členy,
 - d) platební styk, zúčtování a vydávání a správa platebních prostředků pro členy,
 - e) poskytování záruk ve formě ručení nebo bankovní záruky za členy,
 - f) otvírání akreditivů pro členy,
 - g) obstarání inkasa pro členy,
 - h) nákup a prodej cizí měny pro členy,
 - i) pronájem bezpečnostních schránek členům.
- 2) Výlučně za účelem zajištění činností podle odstavce 1 je družstevní záložna oprávněna
- a) ukládat vklady v družstevních záložnách a bankách a u poboček zahraničních bank,
 - b) přijímat úvěry od družstevních záložen a bank,
 - c) **nabývat majetek a disponovat s ním,**
 - d) obchodovat na vlastní účet s devizami a nástroji směnných kurzů a úrokových sazeb za účelem zajištění rizik vyplývajících z činností podle **odstavce 1,**
 - e) **obchodovat na vlastní účet s registrovanými cennými papíry, nestanoví-li tento zákon jinak.**

Poznámka: červené přeškrtnuté části byly derogovány k 2.8.2012 v důsledku novely č. 254/2012 Sb.

Obrázek č. 4: Proměna § 3 ZSÚD (novelizace)

- 1) Družstevní záložna je **oprávněna** v rámci svého podnikání vykonávat **kromě činností uvedených v § 1 odst. 2 písm. a) a b) tyto další činnosti, má-li je uděleném povolení:**
- a) finanční leasing pro členy,
 - b) platební styk, zúčtování a vydávání a správa platebních prostředků ^{3e)} pro členy,
 - c) poskytování záruk ve formě ručení nebo bankovní záruky za členy,
 - d) otvírání akreditivů pro členy,
 - e) obstarání inkasa pro členy,
 - f) nákup a prodej cizí měny pro členy,
 - g) pronájem bezpečnostních schránek členům.
- 2) Výlučně za účelem zajištění činností podle odstavce 1 **a § 1 odst. 2 písm. a) a b)** je družstevní záložna oprávněna
- a) ukládat vklady v družstevních záložnách a bankách a u poboček zahraničních bank,
 - b) přijímat úvěry od družstevních záložen a bank,
 - c) **nabývat majetek pro účely zajištění vlastního provozu a disponovat s ním,**
 - d) obchodovat na vlastní účet s devizami a nástroji směnných kurzů a úrokových sazeb za účelem zajištění rizik vyplývajících z činností podle **tohoto zákona,**
 - e) **obchodovat na vlastní účet s cennými papíry přijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu,**
 - f) **obchodovat na vlastní účet s dluhopisy, jejichž emitentem je členský stát Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj nebo centrální banka tohoto státu, dluhopisy, za které převzal záruku členský stát Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, a dluhopisy vydanými Evropskou investiční bankou, Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj nebo Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj nebo jinou mezinárodní finanční institucí, které je Česká republika členem,**
 - g) **provádět obchody s Českou národní bankou podle zákona upravujícího činnost České národní banky.**

Poznámka: zelené části nabyly účinnosti dne 3.8.2012 v důsledky novely č. 254/2012 Sb.

Změny v § 3 odst. 1 písm. a), b) jsou technického charakteru, neboť činnosti „přijímání vkladů od členů“ a „poskytování úvěrů členům“ byly přesunuty do § 1 odst. 2, proto je na toto ustanovení odkazováno v nové verzi § 3 odst. 2, věty první. Dále změna § 3 odst. 2, písm. e)

je také technické povahy, kdy pojem „registrovaný cenný papír“ je nahrazen termínem „cenný papír přijatý k obchodování na evropském regulovaném trhu“.

Pro úplnost lze dodat, že § 3 odst. 2, písm. c) ZSÚD působil ve verzi „nabývat majetek a disponovat s ním“ a § 3 odst. 2, písm. e) ZSÚD „obchodovat na vlastní účet s registrovanými cennými papíry, nestanoví-li tento zákon jinak“ s účinností již od 1.5.2004 po novele č. 280/2004 Sb., tj. přes 8 let v nezměněné verzi. Předchozí verze této normy (v té době § 3 odst. 2, písm. d) ZSÚD pak zněla „nabývat majetek, který slouží jen k výkonu činností družstevní záložny, a nakládat s ním“. Z jazykového i teleologického hlediska lze přijít s výkladem, že se novelou č. 254/2012 norma vrací do původní verze před rokem 2004.

§ 3 odst. 2, písm. c) ve znění do 30. 4. 2000, tj. první verze ZSÚD, zněl: „nabývat státní dluhopisy a komunální obligace a hypoteční zástavní listy; jiné cenné papíry nesmí družstevní záložna nabývat.“ § 3 odst. 2, písm. d) ve znění do 30. 4. 2000 zněl: „nabývat majetek, který slouží jen k výkonu činností družstevní záložny, a nakládat s ním.“

Z důvodové zprávy pro novelu provedenou zákonem č. 100/2000 Sb. lze pak vyčíst snahu zákonodárce o liberalizaci nabývání cenných papírů i majetku: „*Dosavadní ustanovení obsahovalo nepřesné vymezení cenných papírů, které je oprávněna družstevní záložna nabývat. Jednotlivé tituly se upřesňují v souladu se zavedenými pojmy a rozšiřuje se jejich výčet s uvedením povoleného způsobu nabytí. **Je účelné, aby družstevní záložna nabývala i jiné cenné papíry, souhlas k jejich nabytí a další podmínky z důvodu obezřetného podnikání vydává Úřad, který přitom posuzuje, zda jde o bezpečné investování.***“¹¹⁷

§ 3 odst. 2, písm. c) ve znění do 30. 4. 2004 zněl: „nabývat státní dluhopisy a dluhopisy, za které převzal stát záruku, dluhopisy, jejichž emitentem je Česká národní banka, hypoteční zástavní listy, komunální obligace a dluhopisy vydané centrálními bankami členských států OECD, za které převzaly tyto státy záruku. Jiné dluhopisy je družstevní záložna oprávněna nabývat jen po předchozím souhlasu Úřadu, který posoudí rizikovost nabytí dluhopisů ve vztahu k návratnosti vkladů členů a stabilitě a bezpečnosti družstevní záložny.“

§ 3 odst. 2, písm. d) ve znění do 30. 4. 2004: „nabývat majetek, který slouží jen k výkonu činností družstevní záložny, a nakládat s ním.“

Možnost nabývání cenných papírů byla stále omezena, navíc majetek bylo možné nabýt pouze k výkonu činnosti družstevní záložny. Nicméně norma týkající se nabývání majetku (§ 3 odst. 2, písm. d) novelizována nebyla. K tomu došlo až novelou č. 280/2004 Sb. účinnou od

¹¹⁷ 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 některé další zákony, č. 100/2000 Dz

1.5.2004. Novelu lze vykládat tak, že zároveň byla norma přesunuta do § 3 odst. 2, písm. c): „nabývat majetek a disponovat s ním“ a následně platila v nezměněném znění do přijetí zák. č. 254/2012 Sb.

V oblasti cenných papírů se objevila dokonce možnost obchodování. Nejednoznačnost může vyvolat i výklad, že ustanovení § 3 odst. 2, písm. c), které nyní řešilo majetek, přepsalo ustanovení o nabývání CP, tj. tenkrát dluhopisů. Důvodová zpráva pak žádným způsobem tyto změny nevysvětluje. Lze ovšem argumentovat, že po zpřísnění sektoru – např. nutnost získání povolení v této době, kdy došlo k ozdravě sektoru, nebylo nutné tak tvrdě omezovat předmět činnosti záložen.

Toto ustanovení tedy obsahuje omezení v podobě určení charakteru cenného papíru při obchodování s tímto cenným papírem družstevní záložnou na vlastní účet. Zde je stanovena podmínka, že takový cenný papír, s nímž je družstevní záložna oprávněna obchodovat, musí být registrovaný. Tato podmínka se tedy uplatní v případě, že družstevní záložna s cenným papírem obchoduje.

Pokud § 3 odst. 2 písm. e) ZSÚD definuje zákaz, tak se je jedná o zákaz obchodování. Podle ZKP obchodování znamená poskytování investiční služby, tedy prodej cenného papíru třetí osobě, tedy nakládání s ním. Pojem „obchodování“ byl pak vymezen v § 45 odst. 2 vyhlášky č. 123/2007 Sb. následovně:

„Nástroje držené se záměrem obchodovat s nimi jsou nástroje záměrně držené pro krátkodobý opětovný prodej nebo nástroje držené se záměrem využívat skutečných nebo očekávaných krátkodobých cenových rozdílů mezi kupní a prodejní cenou nebo jiných výkyvů v ceně či úrokové míře.“

Od účinnosti zákona č. 254/2012 Sb. pak skutečně došlo k vyjasnění povahy majetku, který je spořitelní družstvo oprávněno nabýt. Z ustanovení § 3 odst. 2, písm. c) je pak vcelku zjevné, že záložna není oprávněna nabýt jakýkoli cenný papír do majetku, neboť povaha majetku byla omezena korektivem „pro účely zajištění vlastního provozu“, pod který cenné papíry pochopitelně spadat nemohou. Je tedy nutné vyjít ze speciálního ustanovení § 3 odst. 2, písm. e) s tím, že družstvo může nabýt, ale i zároveň obchodovat cenné papíry, pokud jsou přijaty k obchodování na evropském regulovaném trhu.

Další právně-ekonomickou otázkou je problematika angažovanosti. Ta znamená, že spořitelní družstvo nesmí přesáhnout určitý finanční objem vůči jednomu subjektu. To by mohlo přivodit riziko přílišné vázanosti na jeden subjekt a ohrozit tak stabilitu družstva při problémech tohoto subjektu (povinná diverzifikace rizika). Situace je v podstatě podobná požadavku bezpečnosti cenného papíru.

Pole § 11 odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění účinném do 2. 8. 2012, družstevní záložna dodržuje pravidla, která omezují výši aktiv a podrozvahových položek vůči osobě nebo skupině osob v závislosti na kapitálu na individuálním základě. Družstevní záložna dodržuje také pravidla angažovanosti na konsolidovaném základě, jestliže je odpovědnou úvěrovou institucí ve skupině finanční holdingové osoby nebo odpovědnou družstevní záložnou ve skupině ovládající úvěrové instituce.

Dle § 11 odst. 3 zákona č. 87/1995 Sb. ZSÚD, ve znění účinném do 2. 8. 2012, pak pravidla a ukazatele podle odstavců 1 a 2 stanoví Česká národní banka vyhláškou. Ta pravidla, která jsou pro družstevní záložny odlišná od pravidel pro ostatní subjekty na finančním trhu, stanoví Česká národní banka opatřením České národní banky, vyhlášeným ve Věstníku České národní banky.

Pokud jde o vyhlášku č. 123/2007 Sb., ta byla rovněž několikrát novelizována, a s účinností od 5. 3. 2014 byla zrušena vyhláškou č. 23/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev. Limit angažovanosti investičního portfolia vůči osobě nebo ekonomicky spjaté skupině osob po zohlednění zajištění nesmí podle zákona přesáhnout 25 % součtu původního a dodatkového kapitálu sníženého o odčitatelné položky.¹¹⁸ Podle § 181 odst. 6 Vyhlášky musí být uvedený limit dodržován průběžně.

Již několikrát zmiňované ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) ZSÚD, ve znění účinném do 2. 8. 2012, stanoví oprávnění družstevní záložny obchodovat na vlastní účet s registrovanými cennými papíry, nestanoví-li tento zákon jinak, výlučně za účelem zajištění činností uvedených v § 3 odst. 1 ZSÚD. Nabytí cenných papírů za účelem s nimi obchodovat pak s sebou nese odlišná pravidla zacházení, zejména nutnost zařadit takový nástroj do obchodního portfolia podle § 45 vyhlášky č. 123/2007 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2012, a s tím spojená odlišná pravidla pro nastavení kapitálové přiměřenosti a limitů angažovanosti.

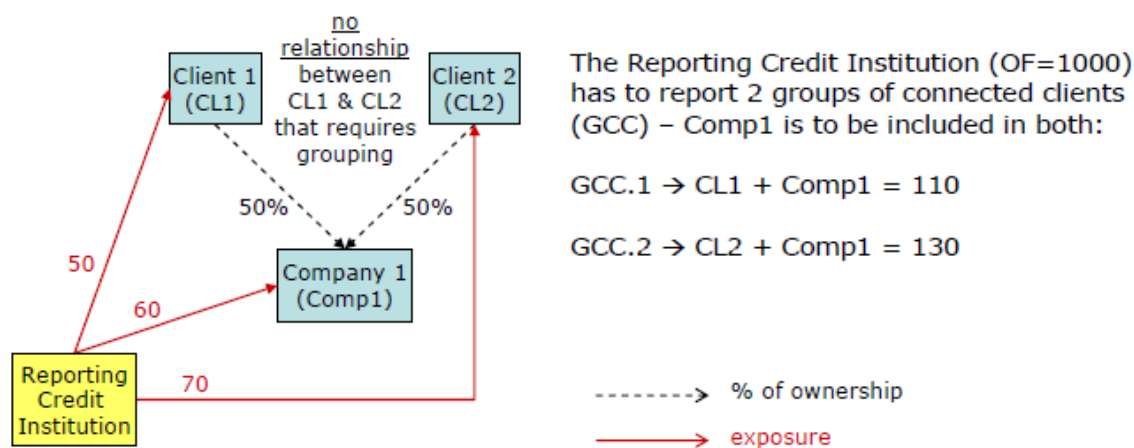
Co se týče pravidel vykazování angažovanosti vůči ESSK, lze vyjít z doporučení Evropského výboru orgánů bankovního dohledu (*Committee of European Banking Supervisors*, dále jen CEBS) ze dne 11. 12. 2009 týkajících se velkých expozic (*Guidelines on reporting requirements for the revised large exposures regime*),¹¹⁹ která byla vydána ve vztahu

¹¹⁸ Znění § 181 vyhlášky č. 123/2007 Sb., účinné do 30. 6. 2012

¹¹⁹ Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16094/47b9f2bf-820a-4f32-be34-0a368b4fb0b2/Guidelines-on-Large-Exposures-reporting.pdf>

ke Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2006/48/EC o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (ČNB se k jejich respektování přihlásila)¹²⁰.

Obrázek č. 5: Grafické znázornění schématu posuzování limitů angažovanosti z citovaných pravidel CEBS ze dne 11. 12. 2009



Zdroj: Guidelines on reporting requirements for the revised large exposures regime) ze dne 11. 12. 2009 (čl. 32, str. 10), Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16094/47b9f2bf-820a-4f32-be34-0a368b4fb0b2/Guidelines-on-Large-Exposures-reporting.pdf?retry=1>

Dle článku 32 Guidelines CEBS vydaným ke Směrnici 2006/48/EC není nutné pro posouzení ekonomicky spjaté skupiny subjektů spojit všechny tři subjekty do jedné ekonomicky spjaté skupiny subjektů, přičemž vztah mezi nimi je založen na společném (subjekty A+B) vlastnictví třetího subjektu (subjekt C). Je pak otázkou, zda dozorovaný subjekt může vykazovat dvě ekonomicky spjaté skupiny subjektů ESSK1 jako A+C a ESSK2 jako B+C s tím, že vlastnictví jednoho subjektu dvěma dalšími subjekty nezakládá ekonomicky spjatou skupinu subjektů mezi A a B.

¹²⁰ Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/legislativa/.galleries/Vestnik-CNB/2010/v_2010_20_22710560.pdf

5. Případ odejmutí licence spořitelnímu družstvu WPB Capital

5.1. Stav sektoru v rozhodné době

V poslední cca dekádě odebrala ČNB povolení několika pro sektor významným spořitelním družstvům, čímž se potvrdil neustále se snižující trend co do těchto subjektů. ČNB tímto definitivním způsobem zakročila proti Úvěrnímu družstvu PDW (v právní moci od 10. března 2010), Vojenské družstevní záložně (dne 14. prosince 2010), UNIBON - spořitelnímu a úvěrnímu družstvu (v právní moci od 8. března 2012), Metropolitnímu spořitelnímu družstvu (v právní moci od 18. prosince 2013) a WPB Capital, spořitelnímu družstvu (dne 24. června 2014). Zároveň některé družstevní záložny jako CREDITAS prošly úspěšnou transformací na banku.¹²¹

Družstevní záložna PDW byla delší dobu v hledáčku národní banky. Byly zde provedeny dvě kontroly na místě v roce 2006 a 2009 (tato provedena mj. K prověření nápravy nedostatků zjištěných při kontrole v roce 2006). Mj. na základě těchto prohlídek na místě ČNB dospěla k závěru, že odejmutí povolení k činnosti „*bylo jediným možným řešením*“¹²² vzhledem k závažným pochybením, mezi které patřilo mj. neexistence řídicího a kontrolního systému, nedodržování pravidel pro posuzování aktiv (ignorace rizik spojených s pochybnými pohledávkami), uzavírání smluv za nápadně nevýhodných podmínek, poskytování služeb nečlenům, uzavírání pochybných poradenských smluv (zjevně tunelování), dokonce i nerespektování vlastních předpisů jako například porušování jednacího řádu členské schůze. V

¹²¹ ČTK. Hubáčková kampelička Creditas dostala od ČNB bankovní licenci, zaměří se na maloobchod a firmy. In: *E15. cz* [online]. Praha: Mladá fronta a. s. 19. 10. 2016 [cit. 2022-10-22]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/finance-a-bankovnictvi/hubackova-kampelicka-creditas-dostala-od-cnb-bankovni-licenci-zameri-se-na-maloobchod-a-firmy-1324174>

¹²² PETRUŠ, Marek. Odejmutí licence družstevní záložně PDW. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 15. 3. 2010 [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/Odejmuti-licence-druzstevni-zalozne-PDW/>

této záložně tedy docházelo k soustavnému ignorování pravidel, kterých si sám subjekt byl zřejmě vědom, neboť proti rozhodnutí o odejmutí povolení ani nepodal rozklad.¹²³

K odnětí povolení Vojenské družstevní záložně došlo po správním řízení, kterému předcházela kontrola ČNB na místě, která zjistila řadu zcela zásadních pochybení v řídicím a kontrolním systému Vojenské družstevní záložny, řízení rizik, poskytování úvěrů, compliance atd., přičemž povolení bylo odňato mj. na základě nedodržování standardů řídicího a kontrolního systému v celkem 38 bodech. Jako příklad lze uvést např. poskytování tzv. Individuálního neúčelového úvěru, který nebyl schválen představenstvem nebo pověřeným výborem, ani nebyl řádně analyzován, přičemž úvěrová komise v podstatě nefungovala (nevedly se zápisy, nebyla řádně obsazena kvalifikovanými osobami, nebyly zavedené kontrolní mechanismy). ČNB záložně dále vytkla soustavné porušování předpisů AML, udržování základního kapitálu pod hranicí 35 mil. či překračování úvěrové angažovanosti vůči ESSO.

Řízení bylo zastaveno v rozsahu týkající se podezření o neinformování o dalších členských vkladech, kterými došlo k překročení 10 % podílu na základním kapitálu.¹²⁴ Vojenská družstevní záložna dle obsahu Výroční zprávy za rok 2009 k 31. 12. 2009 poskytla úvěry ve výši 4,1 mil. Kč na financování dalších členských vkladů, což se shoduje s opravnými položkami vytvořenými na základě požadavku v částce odpovídající této výši.¹²⁵ Řízení bylo obecně doprovázeno obdobně chabou procesní aktivitou ze strany dohlíženého subjektu v podobě nepředložení důkazů nebo nevyjádření se k podkladům pro rozhodnutí.

Spořitelní a úvěrní družstvo UNIBON přišlo o povolení pro přetrvávající nedostatky mj. spočívající v soustavném překračování limitů angažovanosti investičního portfolia „*i přes opakované upozornění ČNB*“¹²⁶ Byla zde provedena kontrola na místě, bylo uloženo opatření k nápravě snížit úroveň limitů vůči ESSO, aby byly v souladu s vyhláškou č. 123/2007 Sb.. Podle ČNB se tato opatření ukázala býti neefektivními.¹²⁷

¹²³ Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení Úvěrnímu družstvu PDW ze dne 12. února 2010, č.j. 2010 / 1287 / 570, sp. zn. Sp/2009/179/573

¹²⁴ Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení Vojenské družstevní záložně ze dne 10. září 2010, č. j. 2010 / 8033 / 570, sp. zn. Sp/2010/73/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 2. prosince 2010, č. j. 2010 / 3540 / 110

¹²⁵ Výroční zpráva Vojenské družstevní záložny za rok 2009. Dostupná z: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=14676797&subjektId=473858&spis=311735>

¹²⁶ PETRUŠ, Marek. Odejmutí povolení záložně UNIBON - spořitelní a úvěrní družstvo. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 8. 3. 2012 [cit. 2022-10-25]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/Odejmuti-povoleni-zalozne-UNIBON-sporitelni-a-uverni-druzstvo/>

¹²⁷ Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení UNIBON – spořitelní a úvěrní družstvo ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 2011 / 13455 / 570, sp. zn. Sp/2011/282/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 1. března 2012, č. j. 2021 / 674 / 110

Naopak velmi zajímavým a procesně bohatým se ukázalo jak správní, tak následné insolvenční řízení ve věci Metropolitního spořitelního družstva, kde podle centrální banky v podstatě neexistoval kontrolní a řídicí systém a s tím spojená mj. (účelová) neexistence řízení úvěrového rizika a vyvádění prostředků. U účastníka byla dne 29. 4. 2013 zahájena kontrola na místě, zaměřená na prověření dodržování obezřetnostních a dalších pravidel stanovených v ZSÚD a ve vyhlášce č. 123/2007 Sb. V návaznosti na to bylo zahájeno správní řízení, jehož výsledek bylo odejmutí povolení k činnosti kvůli nedostatkům „v oblasti řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi družstva a v oblasti naplňování předpokladů řádné správy a řízení družstva v souvislosti s předcházením vzniku střetu zájmů“¹²⁸

Další kapitola práce se bude do hloubky věnovat správnímu řízení (a navazujícímu soudnímu přezkumu) vůči WPB Capital, spořitelnímu družstvu (dále jen WPB Capital nebo WPBC).

5.2. Řízení proti spořitelnímu družstvu WPB Capital

5.2.1. Správní řízení¹²⁹

Dne 15. 5. 2013 bylo WPBC ze strany ČNB doručeno předáním oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), jímž bylo zahájeno správní řízení pro údajné podezření, že WPBC (v citaci níže jako „účastník řízení“):

- (i) „poskytoval na základě úvěrových smluv peněžní prostředky, které byly řadou transakcí prostřednictvím dalších subjektů převedeny na účet účastníka řízení za účelem splacení dalších členských vkladů nebo na účty jeho členů, kteří tyto peněžní prostředky užili ke splacení dalších členských vkladů a mohlo tak porušit pravidla pro nabývání, financování a posuzování aktiv ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) a c) ZSÚD ve spojení s ustanovením § 11 odst. 3 téhož zákona provedených ustanovením § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb.; a
- (ii) nakupoval směnky emitované společností J&T Priváte Equity B. V., se sídlem Amsterdam, Weteringschans 26, Nizozemské království, a společností Energetický a průmyslový holding, a.s., IČO 283 56 250, se sídlem Příkop 843/4, 602 00 Brno,

¹²⁸ Rozhodnutí ČNB o odebrání povolení Metropolitnímu spořitelnímu družstvu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 2013/10482/570, sp. zn. Sp/2013/161/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 2013/4655/110.

¹²⁹ Oznámení ČNB o zahájení správního řízení proti WPB Capital ze dne 15.3.2013, č. j. 2013/5636/570, sp. zn. Sp/2013/148/573

a to samostatně a prostřednictvím společností s ručením omezeným, kterým za tímto účelem poskytnul peněžní prostředky na základě úvěrových smluv, a mohl tak porušit zákaz obchodovat na vlastní účet s cennými papíry jinými než přijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) ZSÚD a zároveň také mohl porušovat limit úvěrové angažovanosti vůči uvedeným emitentům směnek ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 ZSÚD ve spojení s ustanovením § 11 odst. 3 ZSÚD provedené ustanovením § 181 vyhlášky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění účinném do 4. 3. 2014.“

Téhož dne, tj. 15. 5. 2013 ČNB vydala rozhodnutí o předběžném opatření č. j. 2013/5637/570, a to „*podle ustanovení § 61 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 28 odst. 1 ZSÚD*“, čímž efektivně došlo k efektivní neutralizaci téměř jakékoli činnosti WPBC. WPBC bylo zakázáno provádět základní činnosti družstevní záložny, tj. poskytování úvěrů a přijímání vkladů, dále pak přijímání nových základních a dalších členských vkladů či vyplácení vypořádacích podílů.¹³⁰

ČNB zahájení správního řízení a vydání předběžného vyjádření odůvodnila mj. tím, že ke dni jeho vydání měla kapitálová přiměřenost WPBC činit zhruba 4,75 %, tedy bylo pod nezbytným minimem, což dle ČNB mohlo bezprostředně ohrožovat návratnost vkladů členů, jakož i bezpečnost a stabilitu WPBC.¹³¹

WPBC proti rozhodnutí o předběžném opatření podal dne 30. 5. 2013 rozklad bankovní radě ČNB. O rozkladu WPBC rozhodla bankovní rada ČNB rozhodnutím ze dne 22. 8. 2013, č.j. 2013/3312/110 tak, že rozklad zamítla a rozhodnutí o předběžném opatření potvrdila.

WPBC opakovaně žádalo o zrušení rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu ust. § 61 odst. 3 správního řádu, a to mimo jiné podáním ze dne 19. 3. 2014: „*Opakovaná výzva ke zrušení rozhodnutí České národní banky o předběžném opatření ze dne 15. 5. 2013, a to zejména v rozsahu bodu (iii) odpovídajícímu omezení přijímání základních členských vkladů a bodu (iv) odpovídajícímu omezení přijímání dalších členských vkladů*“.

Na ústním jednání konaném v rámci zahájeného správního řízení dne 23. 5. 2013 WPBC ČNB informovalo o záměru posílení základního kapitálu dalšími členskými vklady z

¹³⁰ Rozhodnutí ČNB o uložení předběžného opatření WPB Capital ze dne 15.5.2023, č.j. 2013/5637/570

¹³¹ Ukazatel kapitálové přiměřenosti byl v rozhodné době nastaven na 8 % z podílu kapitálu a kapitálových požadavků ve smyslu § 43 vyhlášky č. 123/2007 Sb.

řad renomovaných investorů, což mělo vést k vyvrácení tvrzení ČNB, příp. napravení stran nedodržování kapitálové přiměřenosti.¹³²

Dne 3. 2. 2014 (téměř po 9 měsících po zahájení správního řízení) bylo ČNB vydáno usnesení č. j. 2014/1144/570, jímž rozhodla, že WPBC se může ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit k podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě 10 dnů. K uvedené výzvě podalo WPBC v období od 7. 2. 2014 do 25. 2. 2014 několik vyjádření.

Proti usnesení č. j. 2014/1144/570 ze dne 3. 2. 2014 byl WPBC podán rozklad, v němž WPBC uvedl rozhodnou argumentaci vztahující se k nedodržení zákonem stanoveného postupu dokazování ze strany ČNB.

Dne 7. 4. 2014 bylo WPBC doručeno meritorní rozhodnutí ČNB ve věci ze dne 4. 4. 2014, č.j. 2014/3539/570, jímž ČNB rozhodla podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. f) ZSÚD v tehdejší znění o odnětí povolení působit jako družstevní záložna. ČNB jako důvody odnětí povolení uvedla dva skutky, které byly WPBC vytýkány již na počátku správního řízení, konkrétně:

- (i) nedostatky v činnosti družstevní záložny podle § 28 odst. 3 písm. c) a h) zákona o družstevních záložnách tím, že WPBC „uzavřelo dne 16.7.2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21429 se společností SOLECRON PRO s.r.o., IČO 283 53 811, se sídlem Domažlická 1256/1, 130 00 Praha 3, dne 2.8.2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21435 se společností Bubble dolce Raffaello, s.r.o., IČO 282 54 627, se sídlem Pstružná 821/2, 104 00 Praha 10 – Uhřetěves, dne 11.8.2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21442 se společností X - CASE s.r.o., IČO 289 79 630, se sídlem Ocelářská 1354/35, 190 00 Praha 9, dne 17.9.2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21452 se společností Formicida Consulting, s.r.o., IČO 284 25 839, se sídlem Sokolovská 428/130, 186 00 Praha 8 – Karlín, dne 24.3.2011 smlouvu o Úvěru č. 3100000618 se společností MANTER s.r.o., IČO 289 80 476, se sídlem VIPADD Centrum, Vinohradská 2029/124, 130 00 Praha 3 – Vinohrady a dne 1.8.2011 smlouvu o Úvěru č. 3100000837 se společností VLK Invest s.r.o., IČO 248 40 181, se sídlem Karlovo náměstí 290/16, 120 00 Praha 2, a na základě

¹³² WPBC v následujících měsících aktivně jednalo o možnosti přijetí dalšího členského vkladu s kvalifikovanou účastí. Toto opatření mělo mj. posílit ochranu členských vkladů a odstranit zjištěné nedostatky v dohledu ČNB. Jednalo se zejména o společnost Arca Investments, a.s., která dne 25. února 2014 požádala o souhlas ČNB s nabytím kvalifikovaného podílu ve WPBC v souladu s § 2b odst. 3 ZSÚD. Tento podíl měl dosahovat celkové sumy 351,5 milionů Kč, což mělo zahrnovat složení dalšího členského vkladu ve výši 45 milionů Kč a nabytí dalších členských vkladů od členů WPBC ve výši 306, 5 milionů Kč. Členská schůze s tímto postupem dne 26. února 2014 vyslovila souhlas. Na základě této žádosti bylo ČNB dne 27. 2. 2014 zahájeno správní řízení o udělení předchozího souhlasu k nabytí kvalifikované účasti s tím, že je nutné vyčkat na rozhodnutí meritorního řízení. ČNB posléze uzavřela, že tento postup by neodstranil její pochybnosti ohledně dodržování obezřetnostních pravidel.

těchto úvěrových smluv poskytl peněžní prostředky za účelem, aby Radoslav Jusko, dat. nar. 18.7.1982, dne 30.7.2010, Ondřej Svoboda, dat. nar. 15.7.1979, dne 30.8.2010, Ondřej 2 Baudyš, dat. nar. 16.9.1972, dne 16.9.2010, Peter Mojčík, dat. nar. 15.8.1978, dne 20.12.2010, Petr Malivánek, dat. nar. 6.1.1973, dne 26.4.2011 a Robert Němec, dat. nar. 1.7.1972, dne 14.12.2011 splatili další členské vklady vložené do jeho základního kapitálu“, čímž WPBC porušilo zákaz poskytnout úvěr za účelem splacení dalšího členského vkladu dle § 11 odst. 2 písm. b) a c) ZSÚD ve spojení s § 11 odst. 3 ZSÚD provedený § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb.

- (ii) nedostatky v činnosti družstevní záložny podle § 28 odst. 3 písm. b) a h) zákona o družstevních záložnách tím, že WPBC „svým jménem a na vlastní účet
- *dne 9. 2. 2011 koupilo a dne 9. 8. 2012 předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTEPH008 v nominální hodnotě 75 mil. Kč;*
 - *dne 25. 2. 2011 koupilo a dne 25. 8. 2011 předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE277 v nominální hodnotě 75 mil. Kč; směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE278 v nominální hodnotě 75 mil. Kč; směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE279 v nominální hodnotě 75 mil. Kč;*
a současně na vlastní účet
 - *prostřednictvím společnosti Clair de Lune s.r.o., IČO 290 40 469, koupilo dne 25. 2. 2011 a dne 24. 2. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTEPH009 v nominální hodnotě 75 mil. Kč;*
 - *prostřednictvím společnosti CRN Praha 1 s.r.o., IČO 290 53 129, koupilo dne 4. 3. 2011 a dne 2. 3. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTEPH010 v nominální hodnotě 75 mil. Kč;*
 - *prostřednictvím společnosti Rowlings Comps.r.o., IČO 247 69 061, koupilo dne 9. 9. 2011 a dne 9. 3. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE530 v nominální hodnotě 100 mil. Kč;*
 - *prostřednictvím společnosti KLARI.NET s.r.o., IČO 247 61 583, koupilo dne 16. 9. 2011 a dne 16. 3. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE541 v nominální hodnotě 100 mil. Kč;*
 - *prostřednictvím společnosti Tapovan s.r.o., IČO 290 21 791, koupilo dne 22. 9. 2011 a dne 22. 3. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE542 v nominální hodnotě 100 mil. Kč;*

- prostřednictvím společnosti Etilia s.r.o., IČO 241 96 380, koupilo dne 20. 3. 2012 a dne 20. 9. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTJTPC000767 v nominální hodnotě 100 mil. Kč;
- prostřednictvím společnosti Office World s.r.o., IČO 247 25 340, koupilo dne 27. 3. 2012 a dne 27. 9. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTJTPC000771 v nominální hodnotě 100 mil. Kč;
- prostřednictvím společnosti Landino s.r.o., IČO 241 69 803, koupilo dne 6. 4. 2012 a dne 5. 10. 2012 vlastním jménem předložilo k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTJTPC000783 v nominální hodnotě 100 mil. Kč;
čímž porušilo vůči společnosti JaT Private Equity B.V., se sídlem Amsterdam, Weteringschans 26, Nizozemské království a vůči společnosti Energetický a průmyslový holding, a.s., IČO 283 56 250, povinnost dodržovat limit angažovanosti investičního portfolia stanovenou v § 11 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 3 ZSÚD provedeným § 181 odst. 1, 6 vyhlášky č. 123/2007 Sb., a zároveň povinnost stanovenou § 1 odst. 5 písm. a) ZSÚD vykonávat pouze činnosti stanovené zákonem o družstevních záložnách upřesněnou v § 3 odst. 2 písm. e) ZSÚD stanovující zákaz obchodovat s cennými papíry nepřijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu.¹³³

Dne 22. 4. 2014 WPBC podalo proti meritornímu rozhodnutí rozklad Bankovní radě ČNB, který následně doplnilo několika svými podáními, jimiž stručně shrnulo základní pochybení ČNB v rámci správního řízení před rozhodnutím bankovní rady ČNB o rozkladu proti meritornímu rozhodnutí.

Dne 9. 6. 2014 předložilo WPBC ČNB žádost o poskytnutí stanoviska ve věci aplikace a interpretace Úředního sdělení České národní banky ze dne 20. 12. 2013 ve věci unijní legislativy týkající se činnosti a obezřetnostních požadavků na úvěrové instituce a investiční podniky a obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, zejména požadavků na skladbu kapitálu úvěrových institucí, přičemž o této žádosti nebylo rozhodnuto.

O rozkladu proti meritornímu rozhodnutí WPBC rozhodla ČNB dne 19. 6. rozhodnutím č. j. 2014/7620/CNB/110 tak, že rozklad zamítla a meritorní rozhodnutí potvrdila.

¹³³ Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení WPB Capital ze dne 4.4.2014, č.j. 2014/3539/570 sp.zn. Sp/2013/148/573

5.2.2. Řízení u Městského soudu

Dne 24. 6. 2014 WPBC podala proti rozhodnutí ČNB v rozkladovém řízení správní žalobu. Zde WPBC brojilo zejména proti:

(i) Nesprávnému hmotněprávnímu posouzení finanční asistence

- ČNB nesprávně aplikovala § 41 ZOK, který finanční asistenci u družstevních záložen výslovně připouští a tudíž finanční asistence nemůže být zákonem zakázané jednání, co způsobuje částečnou protiústavnost vyhlášky č. 123/2007 Sb.;
- ČNB se nezabývala, resp. nesprávně aplikovala právo Evropské unie, konkrétně Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013, o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky ze dne 26. 6. 2013 (dále též „nařízení CRR“) účinné od 1. 1. 2014. CRR povoluje finanční asistenci u úvěrových institucí.

(ii) Nesprávnému hmotněprávnímu posouzení otázky nabývání směnek

- ČNB nesprávně vykládá § 3 odst. 2, písm. c), e), tj. že podle ní existoval zákaz držet směnky z důvodu, že se nejedná o registrované cenné papíry/cenné papíry přijaté k obchodování na evropském regulovaném trhu. WPBC tvrdí, že směnky držel do splatnosti jako majetek, navíc nikoliv k obchodování;
- Závěrů ČNB ohledně překročení limitů angažovanosti a výkladu pravidel CEBS;
- WPBC dále odmítalo, že provádělo obchody se směnkami skrze nastrčené společnosti.

(iii) Jiným vadám řízení

- Porušení zásady legitimního očekávání (nepředvídatelnost)¹³⁴;
- Prekluze v souvislosti s otázkou správního trestání;
- Podjatosti některých pracovníků ČNB¹³⁵
- a další.¹³⁶

¹³⁴ Tato námitka nebyla připuštěna pro opožděnost, nicméně z důvodu propojenosti s námitkami hmotně-právními bude v kapitole 6.3. podrobně rozebrána. Dále není ambicí hodnotit procesní postup soudu, ale spíše materiální složku věci, tj. zda skutečně došlo k porušení zásady legitimního očekávání

¹³⁵ Námitka podjatosti se týkala především viceguvernéra Tomšíka kvůli jeho vztahům k bývalému nepřátelsky naladěnému členovi družstva Ing. Pavlu Petrovičovi, který do dnešního dne vede s WPBC rozsáhlé obchodní spory. Viceguvernéř Tomšík byl hostem akcí pořádaných v Klubu FIDO, jemuž Ing. Petrovič předsedá.

¹³⁶ WPBC dále vzneslo otázku přičitatelnosti jednání, porušení principu přiměřenosti či nezákonnosti vydaného předběžného opatření, které ČNB vydala jako opatření podle § 28 odst. 1 písm. b) ZSÚD, jehož maximální doba účinnosti je pouze 120 dní. Nicméně ČNB v průběhu správního řízení toto opatření nechala v platnosti s argumentem, že pro zrušení neshledává důvody podle § 61 odst. 3 správního řádu. Podle WPBC vztah § 61 správního řádu a § 28 odst. 1 ZSÚD je vztahem obecného a zvláštního předpisu – a pokud zvláštní předpis (§ 28 ZSÚD) obsahuje speciální dobu trvání předběžného opatření, nelze aplikovat obecný předpis (§ 61 správního řádu), který žádnou zvláštní dobu trvání předběžného opatření neupravuje.

Dne 15. června 2018 vydal Městský soud v Praze rozsudek č. j. 5 Af 31/2014-500, kterým vyhověl žalobě WPBC a zrušil napadené rozhodnutí žalované ČNB. Městský soud v Praze považoval napadené rozhodnutí za nezákonné, zejména proto, že **odnětí povolení bylo zcela nepřiměřeným opatřením ve vztahu k výtýkaným nedostatkům**. Městský soud v Praze dále uzavřel, že **odnětí povolení je z materiálního hlediska správním trestem**, a proto se na řízení, v němž je tento trest ukládán, uplatní zákonné prekluzivní lhůty podle § 27d odst. 3 ZSÚD, které však ve vztahu k oběma skutkům, pro které ČNB odňala WPBC povolení, již marně uplynuly.

5.2.3. Řízení u Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 Af 31/2014- 500-518 napadla ČNB kasační stížností, na základě které NSS dne 21. února 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411 tento rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k novému řízení. Nejvyšší správní soud se zabýval toliko otázkou prekluze jednání spočívající ve finanční asistenci a otázkou přiměřenosti odejmutí povolení WPBC, resp. mezi správního uvážení a dostatečnému odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Rozsudek Městského soudu v Praze přitom zrušil pro nepřezkoumatelnost, když Městský soud v Praze se dle něj nezabýval otázkou zániku odpovědnosti za jednání spočívající ve směnečných obchodech.

Zrušovací rozhodnutí odůvodnil NSS tím, že na správní řízení o odnětí povolení působit jako družstevní záložna nedopadá ustanovení § 27d odst. 3 ZSÚD o správních deliktech a tudíž nelze aplikovat prekluzivní lhůty zde uvedené. Dále NSS na rozdíl od Městského soudu v Praze došel k závěru, že nápravné opatření dle § 28 odst. 1 písm. f) ZSÚD bylo v tomto konkrétním případně dostatečně odůvodněno a ČNB při jeho uložení nevybočila z mezí správního uvážení.

NSS dále v obecné rovině uzavřel, že *„oprávnění České národní banky odejmout povolení působit jako družstevní záložna [§ 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění zákona č. 303/2013 Sb.] mohlo být podle povahy a závažnosti zjištěného nedostatku v činnosti družstevní záložny prvním ve věci přijatým opatřením tohoto dohledového orgánu, a nemuselo mu tedy nezbytně předcházet mírnější opatření dle výčtu obsaženého v § 28 odst. 1 tohoto zákona.“*¹³⁷

¹³⁷ NSS zdůvodnil své rozhodnutí mj. zajímavým, avšak nepříliš právně uchopitelným odkazem na „firemní kulturu“ WPBC údajně zaměřenou na soustavné obcházení právních předpisů, přičemž v takovém případě je i bez předchozího varování nebo výzvě k nápravě na místě razantní zásah regulátora, který může směřovat k odejmutí povolení k činnosti

5.2.4. Pokračující řízení u Městského soudu

Městskému soudu v Praze dále NSS uložil, aby v dalším řízení posoudil podle okolností ty žalobní body, které ve zrušeném rozsudku s ohledem na zásadu procesní ekonomie nevypořádal. Vzhledem k tomu, že Městský soud ve svém původním rozsudku zrušil rozhodnutí ČNB z procesních důvodů, tj. nepřiměřenosti a marného uplynutí prekluzivní lhůty, se Městský soud v pokračujícím řízení musel zabývat zejména hmotně-právními námitkami, které WPBC vzneslo ve správní žalobě, viz výše.

Městský soud v Praze vydal dne 23. 6. 2021 pod č. j. 5 Af 31/2014-1064 rozsudek, kterým zamítl žalobu proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2014/7620/CNB/110. Tento rozsudek Městského soudu byl napaden kasační stížností u Nejvyššího správního soudu. Z důvodu procesního pochybení na straně právního zástupce WPBC však bylo řízení definitivně zastaveno.¹³⁸

Celá nesmírně zajímavá a dlouho trvající kauza se tak bohužel nedostala k meritornímu přezkumu Ústavním soudem, který by mohl definitivně rozhodnout zejména spor o finanční asistenci, tj. především aplikování Vyhlášky č. 123/2007 Sb. a její soulad s českým ústavním pořádkem, případně poté otázku aplikace evropského práva, zejména nařízení CRR. Ústavní soud by také mohl posoudit námitky WPBC stran porušení základních zásad správního řízení, či dokonce porušení ústavně garantovaných práv spořitelního družstva.

¹³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 2 Afs 259/2021-150

6. Analýza vybraných aspektů

Tato část se zaměřuje na v předchozí kapitole přibližně správní řízení a následně rozhodnutí ČNB o odnětí povolení spořitelnímu družstvu WPB Capital a je tedy hlavním těžištěm této práce. Předmětem této analýzy jsou dva základní důvody, které ČNB uvádí jako základ pro toto rozhodnutí.

Prvním důvodem, který ČNB uvádí, je tzv. finanční asistence. Podle ČNB mělo WPB Capital uzavřít několik úvěrových smluv v období od 16. 7. 2010 do 1. 8. 2011, na základě kterých poskytlo peněžní prostředky za účelem splacení dalších členských vkladů vložených do základního kapitálu. Tímto krokem mělo družstvo porušit zákaz poskytování úvěrů za účelem splacení dalšího členského vkladu podle příslušných paragrafů zákona o spořitelních a úvěrních družstvech ve spojení s vyhláškou č. 123/2007 Sb. Regulátor toto jednání označil za nedostatek v činnosti družstevní záložny.

Druhým důvodem, který ČNB uvádí, je nabytí a držení směnek. ČNB tvrdí, že WPB Capital nabylo zakázané směnky a drželo je do splatnosti. Tímto jednáním WPB Capital porušilo povinnost dodržovat limity angažovanosti investičního portfolia dle ZSÚD a také zákaz obchodovat s cennými papíry, které nejsou přijaté k obchodování na regulovaném trhu.

Oba uvedené důvody vedly k rozhodnutí ČNB odejmout povolení WPB Capital k působení jako spořitelní družstvo. Kapitola se tak zabývá podrobným rozborům těchto důvodů a posuzuje, zda byla reakce ČNB adekvátní ve světle právních předpisů a předpokládaného dopadu na dané družstvo (reakcí ČNB je míněno nejen rozhodnutí o odejmutí, nýbrž i aspekty vedení správního řízení a aplikovaná opatření), jakož i za pomoci komparace s řízeními, která ČNB vedla proti jiným spořitelním družstvům, zejm. pak MSD, VDZ nebo UNIBON.

6.1. Finanční asistence pro splacení dalších členských vkladů

6.1.1. Skutkový průběh¹³⁹

ČNB rozhodla o odejmutí povolení působit jako družstevní záložna na základě zjištění, že WPBC porušilo zákaz poskytnout úvěr za účelem splacení dalšího členského vkladu stanovený v § 11 odst. 2 písm. b) a c) ZSÚD ve spojení s ustanovením § 11 odst. 3 téhož zákona provedený ustanovením § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb. WPBC bylo vytýkáno, že na základě 6 úvěrových smluv uzavřených v období od 16. 7. 2010 do 1. 8. 2011 poskytl peněžní prostředky za účelem splacení dalších členských vkladů vložených do základního kapitálu

¹³⁹ Správní řízení s WPB Capital

záložny peněžité prostředky za účelem, aby vyjmenované osoby splatily další členské vklady vložené do základního kapitálu.

Obrázek č. 6: Další členské vklady

Osoba	Datum příchozí platby na DČV	Objem	Datum reportu ČNB	Schválení členskou schůzí	Zahájení správního řízení
Jusko	29.7.2010	20 000 000 Kč	15.10.2010	21.7.2010	15.5.2013
Svoboda	30.8.2010	21 500 000 Kč	15.10.2010	27.8.2010	
Baudyš	15.9.2010	21 500 000 Kč	15.10.2010	27.8.2010	
Mojcík	17.12.2010	16 500 000 Kč	15.1.2011	20.12.2010	
Malivánek	26.4.2011	36 000 000 Kč	15.7.2011	19.4.2011	
Němec	14.12.2011	15 500 000 Kč	15.1.2012	7.11.2011	

Obrázek č. 7: Úvěry poskytnuté WPBC

Úvěr	Jistina	Datum úvěrové smlouvy	Datum čerpání	Datum reportu ČBN	Zahájení správního řízení
Solecron Pro s.r.o.	33 000 000 Kč	16.7.2010	20.7.2010	29.8.2010	15.5.2013
Bubble dolce Raffaello s.r.o.	36 000 000 Kč	2.8.2010	3.8.2010	29.9.2010	
X-CASE s.r.o.	24 000 000 Kč	11.8.2010	13.8.2010	29.9.2010	
Formicida Consulting s.r.o.	38 000 000 Kč	17.9.2010	17.9.2010	29.10.2010	
Manter s.r.o.	75 000 000 Kč	24.3.2011	28.3.2011	29.4.2011	
VLK Invest s.r.o.	90 000 000 Kč	1.8.2011	4.8.2011	29.9.2011	

Toto jednání má charakter finanční asistence, kterou v současné době definuje § 41 ZOK jako poskytnutí zálohy, půjčky nebo úvěru obchodní korporací pro účely získání jejich podílů nebo poskytnutí zajištění obchodní korporací pro tyto účely.

Ustanovení ČNB citovaného § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb. v rozhodné době účinném znění znělo: „*Družstevní záložna nesmí poskytovat úvěry ani vystavovat zajišťovací nebo platební nástroje za účelem splacení základního členského vkladu nebo dalšího členského vkladu.*“

6.1.2. Argumentace WPB Capital¹⁴⁰

WPBC v první řadě odmítalo, že by k finanční asistenci vůbec došlo a zpochybnilo závěry ČNB o jejím provádění. Nicméně i v případě, že by k ní skutečně došlo, WPBC tvrdilo,

¹⁴⁰ Správní řízení s WPB Capital, Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 15.6.2018, č. j. 5 Af 31/2014 – 500 a ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064, Rozsudek NSS ze dne 21. února 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411

že takové jednání není zakázané. WPBC především poukazovalo na to, že výše citovaný zákaz obsažený ve vyhlášce č. 123/2007 Sb. (stejně jako zákazy vtělené do vyhlášek č. 23/2014 Sb. a 163/2014 Sb.) je protiústavní. WPBC dále poukazovalo na dovolenost finanční asistence v ZOK a nařízení CRR s tím, že je nutné použít úpravu účinnou v době rozhodnutí. Nakonec WPBC argumentovalo i postojem regulátora při přijímání ZOK.

Podle WPBC je zmocnění v § 11 odst. 3 ZSÚD blanketní a nestanoví meze, v nichž má být vyhláška vydána a tedy již samotné zmocňovací ustanovení zákona je tedy v rozporu s Ústavou a principem dělby moci. WPBC poukázalo na ustálenou judikaturu Ústavního soudu vyjádřenou např. nálezem sp. zn. Pl. ÚS 23/02¹⁴¹.

Ustanovení § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb. podle WPBC dále nenaplnuje smysl a účel zákonné úpravy a překračuje meze zákonného zmocnění – zákaz finanční asistence nemá vliv na likviditu družstevní záložny ani neslouží k bezpečnému provozu družstevní záložny. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy je možné vydat podzákonný právní předpis pouze na základě zákona, v mezích zákona a dle výslovného zákonného zmocnění. Tyto podmínky nebyly podle WPBC v případě § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb. splněny, a toto ustanovení tedy bylo vydáno v rozporu s Ústavou.

Nová úprava § 609 odst. 2 ZOK a čl. 28 a 29 nařízení CRR účinná od 1. 1. 2014 je pro WPBC jako osobu, proti níž je vedeno řízení o nápravném opatření se sankčními důsledky, jednoznačně příznivější, neboť výslovně povoluje družstevním záložnám poskytnout finanční asistenci.

ČNB navíc ještě před zahájením správního řízení proti žalobci dlouhodobě zastávala názor, že finanční asistence je u družstevních záložen povolena. K tomu WPBC poukázalo na připomínky samotné ČNB k legislativnímu návrhu zákona o obchodních korporacích ze dne 15. 2. 2011 (konkrétně str. 18). Sama ČNB v těchto připomínkách uvádí k návrhu ustanovení § 600 odst. 2 ZOK¹⁴² (dnešní § 609 odst. 2 ZOK) následující: *„Doporučujeme neuvádět banky a doplnit spořitelní a úvěrní družstva. Odůvodnění: Uvedení bank v § 600 odst. 2 ZOK je bezpředmětné, neboť banka může mít pouze právní formu akciové společnosti, nikoliv družstva. Doporučujeme naopak doplnit spořitelní a úvěrní družstva (družstevní záložny).“*

¹⁴¹ „Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy, protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění, neboť prováděcí předpis by institut smluvní rodiny musel přesně vymezit. Chybí tedy příslušná zákonná úprava, kterou by měla ministerská vyhláška provést. Zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro zmíněný podzákonný předpis.“

¹⁴² „Při poskytování finanční asistence se odstavec 1 a § 599 nevztahují na banky a finanční instituce, pokud je poskytována v obvyklých mezích jejich hlavní činnosti a pokud nezpůsobí snížení jejich vlastního kapitálu pod upsaný základní kapitál zvýšený o fondy, které nelze podle tohoto zákona nebo stanov rozdělit mezi družstevníky.“

Z výše uvedeného podle WPBC vyplývá, že pokud ČNB již v roce 2011 navrhovala, aby bylo ve finálním znění ZOK explicitně stanoveno, že finanční asistence je u spořitelních a úvěrních družstev dovolena. ČNB se tak jednoznačně vyjádřila k dovolenosti finanční asistence dle ZOK u družstevních záložen.

Pojem „banka“ je v ZOK používán jako legislativní zkratka pro banky a družstevní záložny, srov. § 23 odst. 1 ZOK: *Peněžitý vklad do kapitálových společností se splácí na zvláštní účet u banky nebo spořitelního a úvěrního družstva (dále jen „banka“), který zřídí správce vkladů.*¹⁴³

Z výše uvedeného s odkazem na čl. 40 odst. 6 LZPS vyplývá, že ustanovení § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb. je nezbytné od 1. 1. 2014 vykládat konformně s úpravou ZOK, tedy tak, že finanční asistence (poskytnutí úvěru družstevní záložnou pro účely získání družstevních podílů v družstevní záložně) je za podmínek ZOK u družstevních záložen povolena.

Podle WPBC § 193 odst. 3 vyhlášky 123/2007 Sb., resp. § 69 odst. 3 vyhlášky 23/2014 Sb., jsou v přímém rozporu se ZOK, který finanční asistence ve vztahu ke spořitelním družstvům¹⁴⁴ upravil výslovně, zejména v § 609 odst. 2 ZOK. Dle tohoto § se zákaz finanční asistence nevztahuje na spořitelní a úvěrová družstva, je-li jimi finanční asistence poskytována „v obvyklých mezích jejich hlavní činnosti, a pokud nezpůsobí snížení jejich vlastního kapitálu pod upsaný základní kapitál zvýšený o fondy, které nelze podle tohoto zákona nebo stanov rozdělit mezi družstevníky“, tedy při zachování kapitálové přiměřenosti.

Důsledkem rozporu je podle WPBC neústavnost § 193 odst. 3 vyhlášky 123/2007 Sb. ZSÚD sleduje a dotváří obecná pravidla pro finanční asistence u družstev, jak je upravil ZOK, ale podzákoný předpis již tyto limity přesahuje, k překlenutí neústavnosti lze jediné vykládat § 193 odst. 3 vyhlášky 123/2007 Sb. v souladu s § 609 odst. 2 ZOK, tedy tak, že pokud je poskytována v obvyklých mezích hlavní činnosti a nedojde-li k porušení ukazatelů kapitálové přiměřenosti, je povolena – v opačném případě by byl navíc § 609 odst. 2 nadbytečný, což by bylo v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce.

WPBC dále poukázalo, že k tvrzeným nedostatkům v činnosti mělo dojít v letech 2011 a 2012, ČNB však vydala rozhodnutí o odnětí licence až 4. 4. 2014, tedy po nabytí účinnosti ZOK a nařízení CRR. WPBC s odkazem na čl. 40 odst. 6 LZPS platí: „*Trestnost činu se*

¹⁴³ Bankou ve smyslu § 609 odst. 2 ZOK se tedy rozumí i družstevní záložna. Pro družstevní záložnu se od 1. 1. 2014 neuplatní omezení pro poskytnutí finanční asistence (poskytnutí úvěru družstevní záložnou pro účely získání družstevních podílů v družstevní záložně), a to za podmínky, že finanční asistence bude v obvyklých mezích hlavní činnosti a pokud nezpůsobí snížení vlastního kapitálu pod upsaný základní kapitál.

¹⁴⁴ Legislativní zkratka § 23 odst. 1 ZOK: „*Peněžitý vklad do kapitálových společností se splácí na zvláštní účet u banky nebo spořitelního a úvěrního družstva (dále jen „banka“)*“.

posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

S účinností od 1. 1. 2014 se úprava činnosti úvěrových institucí řídí nařízením CRR, které ČNB na neaplikovala, resp. aplikovala chybně.¹⁴⁵ Měla jej aplikovat, neboť v případě řízení o odejmutí povolení jde o správní trestání a jde o předpis výhodnější pro WPB, a 2) nařízení CRR má aplikační přednost před podzákonným právním předpisem.¹⁴⁶

ČNB při posuzování nedostatku v činnosti spočívající ve složení kapitálu spořitelního družstva chybně neaplikovala právní úpravu obsaženou v nařízení CRR a Úředním sdělení ČNB, které jednoznačně stanoví pravidla pro případ, že členské vklady a další členské vklady byly splaceny do 31. 12. 2013.

Ve světle výše uvedeného platí, že pro právní stav po 1. 1. 2014 upravuje specificky otázky podmínek tvorby kapitálu úvěrových institucí samostatně přímo účinné nařízení CRR, s jasnými důsledky i pro případné poskytnutí finanční asistence. Toto nařízení tedy normuje stejný předmět jako § 193 odst. 3 vyhlášky 123/2007 Sb., resp. § 69 odst. 3 vyhlášky 23/2014 Sb., čili finanční asistence, resp. její dopad na vlastní kapitál spořitelních družstev. Ve vztahu k uvedeným vyhláškám je pak nezbytné dát přednost uvedenému nařízení, které je vyšší právní síly. Současně, nařízení CRR upravuje přímo závazně také splacení kapitálu spořitelního družstva před 31. 12. 2013, přičemž tato úprava je ve vztahu k vyhlášce 123/2007 Sb. benevolentnější.

6.1.3. Argumentace ČNB a posouzení soudem¹⁴⁷

ČNB ve správním a navazujícím soudním řízení odmítala námitky WPBC s tím, že nejsou stanovena konkrétní kritéria, podle nichž by bylo možné označit finanční asistenci za dovolenou. Co se týká právní úpravy finanční asistence, ČNB setrvala na stanovisku, že by měla být posuzována podle úpravy účinné v době, kdy došlo k vytýkanému jednání (tj. 16. 7. 2010 až 14. 12. 2011). Tuto právní úpravu bylo třeba porovnat s úpravou účinnou v době rozhodnutí prvostupňového správního orgánu (4. 4. 2014) a posoudit, zda pozdější úprava není mírnější. V daném případě však finanční asistence byla zakázána jak v době činu, tak v době rozhodnutí správního orgánu, a proto se skutek posuzuje podle dříve platné úpravy.

¹⁴⁵ S tímto nařízením se ČNB vypořádala pouhou poznámkou pod čarou č. 201 meritorního rozhodnutí, kdy se pouze omezila na vyjádření, že CRR existuje a obsahuje shodnou právní úpravu finanční asistence jako ZSÚD a vyhláška č. 123/2007 Sb., podle které ČNB rozhodla, tedy že v ní má být výslovně stanoven zákaz finanční asistence.

¹⁴⁶ NSS se zabýval otázkou trestní povahy odnětí povolení a dospěl k názoru, že se nejedná o správní trestání

¹⁴⁷ Správní řízení s WPB Capital, Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 15.6.2018, č. j. 5 Af 31/2014 – 500 a ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064, Rozsudek NSS ze dne 21. února 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411

ČNB dále odmítla, že článek 28 odstavec 1 CRR umožňuje finanční asistenci a upozornila, že další členské vklady, nabyté v rozporu s § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb.¹⁴⁸ ke dni 31. 12. 2011, nebyly považovány za (regulární) kapitál podle českého, ani podle práva evropského. Proto nelze na tyto vklady aplikovat výjimky uvedené v článku 484 CRR.

Výtku WPBC o neaplikování nařízení CRR na danou věc shledal Městský soud účelovou již v roce 2018. Soud předně poukázal na úzkou provázanost s CRD IV, která v článku 104 odst. 1 písm. e) udělila příslušným dohledovým orgánům pravomoc zakázat nebo omezit obchody, operace nebo požadovat omezení činností, které představují nadměrné riziko pro stabilitu dohlížených subjektů.

Soud dospěl k závěru, že pokud ČNB identifikovala nadměrné riziko v činnosti družstevních záložen spočívající v tzv. finanční asistenci, měla oprávnění toto jednání zakázat. Toto opatření však nebylo přímo vyplývající z nařízení CRR, a tudíž neexistoval zřejmý důvod pro aplikaci tohoto nařízení na danou situaci.¹⁴⁹

Městský soud po vrácení věci NSS taktéž výtku WPBC o řádném neaplikování nařízení č. 575/2013 na danou věc shledal soud nedůvodnou. Soud setrval na svém názoru a dodal, že že předmětná činnost je nařízením považována za rizikovou a důsledkem takového jednání činí jejich nezahrnutí do kmenového kapitálu.

K námitce protiústavnosti § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb. soud souhlasil s argumentací ČNB a doplnil, že ústavní omezení nelze vykládat tak, že veškeré podrobnosti uložené povinnosti je nutné stanovit pouze přímo zákonem. Soud dále odkázala na nálezk Ústavního soudu č. 96/2001 Sb. s tím, že na podzákoný předpis *„je kladen požadavek, aby bylo obecné a dopadalo tedy na neurčitou skupinu adresátů, neboť Ústava zmocňuje k právní úpravě, nikoli k vydání individuálního správního aktu. Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení)“*.

Podle Městského soudu tedy v dané záležitosti měla ČNB v § 11 odst. 3 ZSÚD jasně definované zákonné oprávnění stanovit prostřednictvím podzákoného předpisu pravidla a ukazatele pro všechny družstevní záložny, včetně aspektů jako je angažovanost, likvidita a bezpečný provoz. Toto oprávnění dávalo ČNB právo vydat podzákoný předpis, který je v

¹⁴⁸ ČNB přirozeně odmítala namítanou protiústavnost normy absolutně zakazující finanční asistenci vtělenou do § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb.

¹⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Af 31/2014-500

rámci sporu s žalobcem předmětem diskuse, a v tomto předpisu detailně specifikovat požadavky týkající se likvidity, bezpečného provozu a angažovanosti. ČNB tak měla právo formulovat konkrétní podrobnosti týkající se těchto aspektů včetně vydání zákazů či příkazů, jak by měly být tyto oblasti plněny.¹⁵⁰

6.1.4 Analýza

V prvé řadě je otázkou, zda ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) a c) ve spojení s ustanovením § 11 odst. 3 ZSÚD ve znění v rozhodné době, které zmocňuje ČNB k úplnému zakazu finanční asistence, jak bylo ze strany ČNB provedeno ustanovením § 193 odst. 3 vyhlášky ČNB č. 123/2007 Sb. a následně vyhláškou č. 23/2014 Sb. a posouzení, zda § 69 odst. 3 vyhlášky č. 23/2014 Sb., v souladu s právní úpravou finanční asistence v § 609 odst. 2 ZOK, respektive zda ČNB nepřekročila své oprávnění provést § 11 odst. 2 ZSÚD úplným zákazem.

Zákonné zmocnění pro úpravu pravidel a ukazatelů je formulováno poměrně široce a zůstává otázkou, kde jsou hranice pro jeho naplnění. Může se tak objevit otázka, zda lze zákaz, který není explicitně obsažen v zákoně, přidat do textu vyhlášky. V rámci legislativního procesu platí obecný požadavek, že zákonné zmocnění musí být účelné a potřebné, aby bylo možné delegovat pravomoci na ústřední orgány státní správy. Podzákonné předpisy nejsou samozřejmostí, ale musí být v každém případě důsledně odůvodněny s ohledem na zásadu svrchovanosti zákona.¹⁵¹

Teoreticky platí, že každé zákonné zmocnění musí obsahovat specifikaci věci, která má být regulována prostřednictvím prováděcího předpisu. Je zapotřebí pečlivě definovat tuto věc a stanovit rozsah, v jakém bude regulována. Zároveň musí být splněn požadavek na účelnost a nutnost delegace, neboť podzákonné předpisy nejsou samozřejmostí v právním řádu, nýbrž musejí být opodstatněny a respektovat zásadu svrchovanosti zákona.¹⁵²

Čl. 79 odst. 3 zákona Ústavy předpokládá vydání sekundárního předpisu a stanovuje pro tuto normotvorbu specifické podmínky. Normotvorná pravomoc správních úřadů vyžaduje, aby tyto předpisy byly vydány na základě zákona, v mezích zákona a na základě výslovného zákonného zmocnění. Vyhláška č. 123/2007 Sb. byla bezesporu vydána na základě zákona a na základě explicitního zmocnění v něm obsaženého.

Diskutabilní je však otázka, zda tato vyhláška respektuje podmínku „v mezích zákona“. Judikatura Ústavního soudu rozvinula tyto předpoklady a zdůraznila, že nařízení nesmí vybočit ze zákonných mezí, tj. postupem *praeter legem*. To znamená, že musí být v souladu se

¹⁵⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064

¹⁵¹ Šín, Z., *Tvorba práva a její pravidla*, UP: Olomouc, 2000, str. 94 an.

¹⁵² Boháč, R., Kohajda, M., in *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, str. 365 an.

zákonem, který buď výslovně vymezuje hranice, nebo hranice z jeho účelu a smyslu vyplývají.¹⁵³ Dále Ústavní soud specifikoval, že ústavní vymezení odvozené od exekutivní normotvorby se zakládá na následujících zásadách:

1. Nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,
2. Nařízení nesmí zasahovat do oblastí vyhrazených zákonu (tedy nemůže stanovit primární práva a povinnosti),
3. Zákonodárce musí vyjádřit jasnou vůli k úpravě nad zákonný standard (tedy musí být otevřen prostor pro oblast nařízení)¹⁵⁴.

Současně je v souladu s Ústavou, aby nařízení na základě jasně stanoveného zákonného zmocnění upřesňovalo otázky, které již zákonem byly v základních rysech upraveny.¹⁵⁵ Teorie i judikatura ukazují, že při hodnocení souladu podzákonného předpisu se zmocňovacím ustanovením je nutné zvážit nejen formální, ale i materiální stránku, stejně jako smysl a účel zákona. V případě zákazu finanční asistence družstevními záložnám není tento zákaz uveden v zákoně.

ZSÚD požaduje specifikaci pravidel a ukazatelů pro eliminaci rizik likvidity a běžného provozu podniku, ale nevyžaduje pravidla pro zákaz rizik. Proto nelze logicky dovodit, že finanční asistence sama o sobě přináší riziko. Finanční asistence není zakázána ani pro obchodní korporace ani pro finanční instituce.

Zákon stanoví, že kroky, které by mohly ohrozit likviditu a bezpečnost záložny, nejsou bez dalšího zakázány, ale musí být následovány dalšími kroky, které riziko eliminují nebo jinak řeší. Poskytnutí finanční asistence v řádově nízkém objemu družstevní záložnou samo o sobě neznamená riziko. Proto § 11 odst. 3 ZSÚD umožňuje resortní normotvorbu a přináší možnost rozvíjet pravidla a reagovat na právní regulaci tak, aby byly sníženy negativní aspekty činnosti družstevních záložen. Evropské právo tyto otázky podrobně reguluje, ale zákaz finanční asistence není jeho součástí.

Podle mého názoru je důležité, že zákon o obchodních korporacích z roku 2014 přináší základní regulaci pro finanční asistenci družstev s účinností od 1.1.2014. Tento zákon také poskytuje základní test pro kontrolu rizik, který se vztahuje na finanční instituce, včetně družstevních záložen, s výjimkou případů, kdy jsou splněny požadavky § 609 odst. 2 ZOK. Obecné družstevní právo nezakazuje finanční asistenci a umožňuje ji v různých modalitách.

¹⁵³ např. náleží Ústavního soudu ČR č. 48/1998 Sb. ÚS, sv. 10 (č. 119/1998 Sb.)

¹⁵⁴ tamtéž

¹⁵⁵ náleží Ústavního soudu ČR č. 149/2001 Sb. ÚS, sv. 24 (č. 410/2001 Sb.)

Mám za to, že úprava ZSÚD sice sleduje a dotváří obecná pravidla pro finanční asistenci u družstev, jak je postavil ZOK, a zde nesouhlasím s názorem Městského soudu v Praze, neboť podzákoný předpis již tyto limity přesahuje, protože zasahuje do „primárních“ práv a povinností regulovaných subjektů, což může učinit jen zákon, resp. na základě zákona. Fakticky bychom se navíc při opačném přístupu dostali do situace, kdy podzákoný předpis ruší účinky obecného zákona (příp. evropského nařízení), což je v rozporu se základní dělbou právního řádu a tím také s principy právního státu. Tuto otázku by měl každopádně posoudit Ústavní soud i pro futuro, neboť obecný zákaz finanční asistence pro družstevní záložny je stále vtělen do vyhlášky č. 163/2014 Sb.

Sluší se ještě dodat, že Městský soud v Praze dále ignoroval (resp. nepřipustil důkaz), že sama ČNB v oficiálním vyjádření k důvodové zprávě k ZOK připouští finanční asistenci u družstevní záložny jako dovolenou činnost, což logicky poměrně přesvědčivě neguje její argumentaci stran finanční asistence coby závažného problému, jak ve vztahu k WPBC, tak obecně v sektoru družstevních záložen.

Jak již bylo výše představeno, další střet vyvstává při konfrontaci podzákoných norem (všech tří zmíněných vyhlášek) s unijní legislativou. Na úvod je třeba uvést, že způsob, jakým zákonodárce zajistí stabilitu finančních institucí v souladu s limity stanovenými CDR IV a CRR, je výhradně v rukou každého národního zákonodárce. Nicméně pokud má být omezeno právo a povinnosti finančních institucí, mělo by to být provedeno prostřednictvím zákona. To je důležité zejména vzhledem k tomu, že omezení se týká pouze některých finančních institucí.¹⁵⁶

Zjednodušeně lze uvést, že Nařízení CRR stanovuje požadavky na řízení rizik spojených s činností dohlížených subjektů, zatímco Směrnice CRD IV se věnuje regulaci podmínek, za nichž mají orgány dohledu monitorovat a kontrolovat dodržování těchto požadavků.

Na rozdíl od Směrnice CRD IV, která členským státům poskytuje určitou flexibilitu pro přijímání dalších opatření nad její minimální rámec¹⁵⁷, Nařízení CRR prosazuje maximální harmonizaci¹⁵⁸. Tímto způsobem se usiluje o vytvoření rovných podmínek v celé Evropské unii a stanovení jednotného souboru pravidel pro všechny účastníky trhu. Nařízení CRR nepřipouští, aby členské státy zavedly ve svém vnitrostátním právu přísnější požadavky, než ty, které jsou v něm stanoveny.

¹⁵⁶ Tato úprava se netýká např. subjektů kolektivního investování atd.

¹⁵⁷ Např. bod č. 41 odůvodnění CRD IV

¹⁵⁸ Bod č. 9 Odůvodnění CRR

Co se týče finanční asistence, neobsahuje ani Nařízení CRR ani Směrnice CRD IV výslovný zákaz. Naopak, Nařízení CRR specifikuje, že kapitál získaný prostřednictvím finanční asistence nesmí být započítáván do kmenového kapitálu.¹⁵⁹

Celkově lze konstatovat, že před rokem 2014 nebyla právní úprava týkající se finanční asistence finančních institucí v českém právním systému dostatečně jasná a adekvátní. Vyhláška ČNB, byť byla závazným právním předpisem, vyvolávala otázky ohledně své ústavní konformity a vhodnosti jako podzákonná norma. Tato situace naznačovala potřebu revize a zlepšení regulace této oblasti, což se později realizovalo přijetím evropských nařízení CRD IV a CRR, která stanovila jasnější a harmonizovaná pravidla pro finanční asistenci.

Před přijetím Směrnice CRD IV a Nařízení CRR v roce 2014 byla úprava finanční asistence v rámci Evropské unie spíše založena na minimální harmonizaci, což znamenalo, že členské státy mohly přijmout přísnější vnitrostátní opatření, pokud to považovaly za vhodné. Tato situace se změnila s přijetím Směrnice CRD IV a Nařízení CRR. Z hlediska evropského práva bylo možné vydat předmětnou vyhlášku č. 123/2007 Sb., protože Směrnice CRD stanovovala pouze minimální harmonizaci a nedošlo tak k omezení členských států v přijímání přísnějších vnitrostátních opatření. Zásadní změnu v právní regulaci přinesla až Směrnice CRD IV, vydaná společně s Nařízením CRR, které má přímou účinnost.

I přes skutečnost, že pravidla obsažená v Nařízení CRR jsou od 1. 1. 2014 bezprostředně závazná pro členské státy Evropské unie, ČNB přistoupila k zákazu finanční asistence v nové vyhlášce č. 23/2014 Sb. ze dne 4. 3. 2014 což opět vyvolává pochybnosti ohledně ústavní konformity a samozřejmě také ohledně potenciálního střetu v interpretaci této národní normy s přímo účinnými pravidly evropského práva.

6.2. Nabývání směnek

6.2.1. Skutkový průběh¹⁶⁰

ČNB rozhodla o odejmutí povolení působit jako družstevní záložna na základě zjištění, že WPBC porušilo povinnost vykonávat pouze činnosti stanovené ZSÚD a současně povinnost dodržovat limit angažovanosti investičního portfolia. Konkrétně se jednalo o nedostatky v činnosti spočívající v porušení povinnosti:

a) stanovené v ustanovení § 1 odst. 5 písm. a) ZSUD vykonávat pouze činnosti stanovené zákonem upřesněné v ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) ZSUD stanovující zákaz obchodovat

¹⁵⁹ Čl. 28 odst. 1 písm. b) CRR.

¹⁶⁰ Správní řízení s WPB Capital, Komunikace ČNB a WPB Capital během srpna a září 2012

s neregistrovanými cennými papíry/cennými papíry nepřijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu.

b) dodržovat limit investičního portfolia stanovenou v ustanovení § 11 odst. 1 ZSUD. ve spojení s ustanovením § 11 odst. 3 téhož zákona provedeným ustanoveními § 181 odst. 1 a 6 vyhlášky č. 123/2007 Sb.

WPBC nakoupilo svým jménem na vlastní účet směnku vystavenou společností Energetický a průmyslový holding, a.s. a tři směnky vystavené společností J&T Private Equity B.V.¹⁶¹ každou v nominální hodnotě 75 000 000,- Kč, jejichž držení ČNB vytknula WPBC

Obrázek č. 8: Přehled směnečných operací

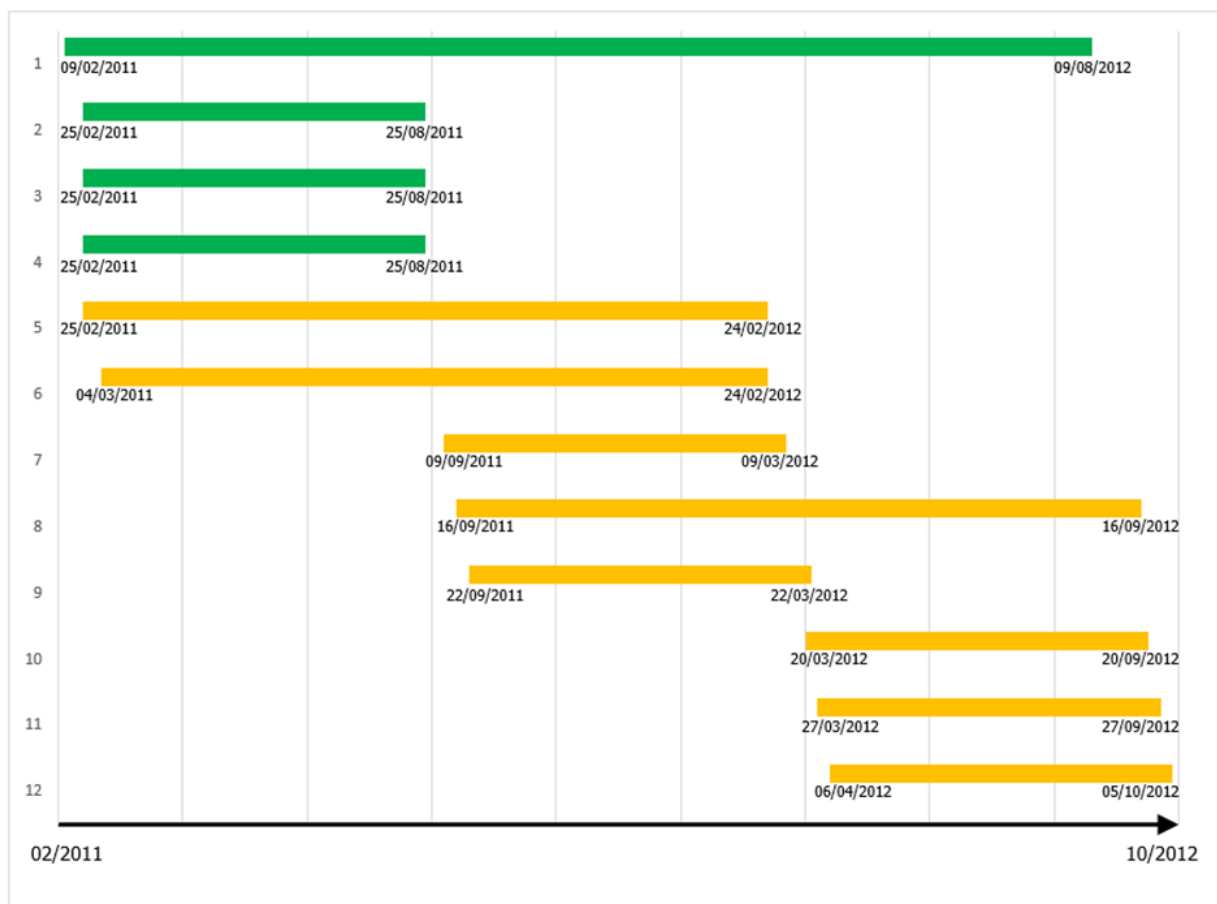
Emitent směnky	Vystavení	Splatnost	1. report do ČNB	Výzva ČNB	Odpověď na výzvu ČNB	Vyjádření ČNB	Zahájení správního řízení
J&T	25.2.2011	25.8.2011	29.3.2011	6.8.2012	14.8.2012	18.9.2012	15.5.2013
J&T	25.2.2011	25.8.2011					
J&T	25.2.2011	25.8.2011					
EPH	9.2.2011	9.8.2012					

Družstvo dále poskytlo úvěry ve výroku uvedeným společností, prostřednictvím kterých níže zmíněné společnosti koupily a následně předložily k proplacení směnky vystavené společnostmi Energetický a průmyslový holding, a.s. a J&T Private Equity B.V.¹⁶²

¹⁶¹ Oba emitenti jsou v tabulce uvedeni ve zkratkách jako EPH, resp. J&T

¹⁶² Detailní popis směnečných operací je uveden v rozhodnutí ČNB o odnětí povolení části páté této práce

Obrázek č. 9 Datace nabytí a proplacení směnek (zeleně na vlastní účet, oranžově na účet dalších společností úvěrovaných WPB Capital)



Dále je nutné přiblížit komunikaci mezi ČNB a WPB Capital ohledně držení předmětných směnek¹⁶³. Dne 6.8.2012 ČNB vyzvala WPBC k předložení identifikace cenných papírů, které WPBC uvedl dne 30.6.2012 v pravidelném hlášení ROZAS11, datová oblast ROZA11_05. Výzva ČNB vůči WPBC ze dne 6.8.2012 byla učiněna po nabytí účinnosti zákona č. 254/2012 Sb., který novelizoval § 3 odst. 2 zákona č. 87/1995 Sb. ZSÚD.

WPBC na výzvu reagovalo dne 14.8.2012 a zaslalo ČNB přehled předmětných cenných papírů včetně požadovaných informací ohledně jejich identifikace uvedení včetně ISIN a objemů jednotlivých emisí v nominální a pořizovací ceně a objemů úroků naběhlých k datu 30. června 2012. V rámci této reakce WPBC ČNB informovalo o směnce označené JTBPCZPPXXXJTEPH008 v nominální hodnotě 75 mil. Kč, kterou předložil k proplacení dne 9.8.2012.

¹⁶³ Komunikace mezi WPB Capital a ČNB během srpna a září 2012, založená do správního spisu

Následně dne 22.8.2012 vyzvala ČNB WPBC v návaznosti na reakci WPBC ze dne 14.8.2012 k předložení návrhu řešení, jakým způsobem a v jakém termínu hodlá odstranit porušení limitů stanovených ZSÚD.

WPBC na tuto výzvu reagovalo dne 4.9.2012 tak, že předmětné cenné papíry nabyly před nabytím účinnosti zákona č. 254/2012 Sb., kterým došlo ke změně ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 87/1995 Sb., tedy před 3.8.2012 a proto je WPBC přesvědčeno, že cenné papíry nabylo v souladu se ZSÚD. WPBC dále navrholo, že si ponechá cenné papíry do doby jejich splatnosti.

ČNB vzala tuto skutečnost na vědomí s tím, že tento postup označila za dostatečné opatření k odstranění tohoto stavu. Konkrétně z přípisu ČNB ze dne 18. 9. 2012 (tj. z období před zahájením správního řízení): „*Dohlížený subjekt ve svém dopise ze dne 4.9.2012 navrhuje předmětné cenné papíry držet do data jejich splatnosti, čímž dojde k úplnému odstranění porušení limitů stanovených ZoSÚD od 1.3.2013. ČNB bere tento návrh na vědomí s tím, že dohlížený subjekt nesmí nabývat jiné cenné papíry v rozporu s ustanoveními ZoSÚD.*“

V následujícím roce zahájeném správním řízením ČNB toto jednání posoudila jako závažné nedostatky v činnosti dle § 28 odst. 3 písm. b) a h) ZSÚD v tehdy platném znění, ospravedlňující odnětí povolení.

6.2.2. Argumentace WPB Capital¹⁶⁴

WPBC se v rámci správního i navazujícího soudního řízení bránilo, že nabylo směnky v souladu s platnou právní úpravou, neboť nabylo směnky dne 9. 2. 2011 a 25. 2. 2011 v úmyslu držet je do splatnosti. Navíc o této skutečnosti ČNB řádně informovalo, což ČNB na základě dopisu ze dne 18. 9. 2012 vzala na vědomí bez námitek.

Na základě § 3 odst. 2 písm. c) ZSÚD, ve znění před 3. 8. 2012, byly podle výkladu WPBC spořitelní družstva oprávněny nabýt směnky jako majetek, pokud to bylo s cílem držet je do splatnosti a nikoli s cílem s nimi obchodovat. Pohledávky WPBC ze směnek byly splaceny včetně příslušného výnosu několik měsíců před zahájením správního řízení. Vzhledem k bonitě směnečných dlužníků znamenal nákup směnek minimální rizikovost operace, která se nijak negativně na činnosti WPBC neprojevila.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Správní řízení s WPB Capital, Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 15.6.2018, č. j. 5 Af 31/2014 – 500 a ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064, Rozsudek NSS ze dne 21. února 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411

¹⁶⁵ WPBC pak také odmítlo závěr ČNB ohledně dalších nákupů prostřednictvím účelově založených společností, mj. poukázalo na chování uvedených subjektů, z něhož jsou zřejmé protichůdné zájmy, takže dovodit jednání ve shodě. Naopak, Rowlings Comp s.r.o., Tapovan s.r.o. a Clair de Lune s.r.o. tvoří koncern nepřátelsky postupující vůči WPBC.

WPBC také odmítalo, že udržovalo o protiprávní jednání s nepřetržitým trváním do 5. 10. 2012. V případě všech úvěrů se jednalo o standardní úvěrové produkty, které prošly interními schvalovacími procesy a posouzením rizik. Poskytnutí úvěru na nákup kapitálových prostředků (směnek) bylo zajištěno (zástavní právo, advokátní úschova). Nelze-li z důkazů shromážděných správními orgány dovodit, že WPBC společnosti od něj právně, ekonomicky i personálně a fakticky odlišné ovládal, resp. že s nimi tvořil ekonomicky spjatou skupinu, nemohlo být správními orgány ani úspěšně dovozeno, že na straně WPBC došlo k porušení pravidel angažovanosti.

ČNB pak podle WPBC při absenci přesvědčivých důkazů dovozuje, že jí tvrzené protiprávní jednání mělo pokračující charakter, přičemž dle tvrzení ČNB trvalo do 5. 10. 2012, kdy bylo ukončeno. WPBC však zcela jednoznačně uvedl, že nabyl směnky dne 9. 2. 2011 a 25. 2. 2011 v úmyslu držet je do splatnosti, což se také stalo), a nikoli za účelem obchodování s nimi. V důsledku nedostatečně zjištěného skutkového stavu a v důsledku pochybení při hodnocení důkazů ČNB nemohla úspěšně dovodit, že jednání spočívající v nákupu směnek řadou osob odlišných od WPBC, je jednáním přičitatelným WPBC, natož pak, že jde o jednání pokračující, které trvalo až do 5. 10. 2012.

WPBC vykazoval u směnek angažovanost vůči výstavci a fyzickým osobám, kteří předmětné směnky avalovali a byli zavázáni společně a nerozdílně s výstavcem a bylo na WPBC, vůči kterému z těchto osob předmětnou směnku po její splatnosti uplatní, zda vůči výstavci, či vůči některému z avalistů. WPBC při posuzování limitů angažovanosti postupoval s odbornou péčí a vycházel z pravidel Guidelines CEBS ze dne 11.12.2009, konkrétně čl. 32, dle kterých pokud dva subjekty (B a C) vlastní společně subjekt A, vykáže se angažovanost vůči A, B a C jako: A+B a A+C, nikoliv jako A+B+C. WPB Capital vykazovalo vedlejší angažovanost vůči třem fyzickým osobám, avalistům směnek, a to vůči p. Ivanu Jakabovičovi, vůči Jozefu Tkáčovi a vůči Patriku Tkáčovi, tj třem fyzickým osobám, které ovládají obchodní společnosti z holdingové skupiny J&T; vůči každému ze jmenovaných shodnou vedlejší angažovanost ve výši přes 75 mil. Kč.

WPBC také dovozoval dovolenost nejen nabytí, ale i vyjmutí směnky z angažovanosti investičního portfolia vyplývá i z vyhlášky vydané ČNB č. 123/2007 Sb. ve znění do 31.12.2010. Dle § 181 odst. 1, písm. i) platilo, že: „*povinná osoba může z angažovanosti investičního portfolia vyloučit (vyjmout) v plném rozsahu nebo částečně následující expozice,*

případně jejich zajištěné části a to mimo jiné směnky se zbytkovou splatností nejvýše 1 rok, které jsou avalovány úvěrovými institucemi jinými, než je povinná osoba.“¹⁶⁶

WPBC dále poukázalo na nepřezkoumatelnost rozhodnutí ČNB, když z předmětného rozhodnutí nikterak nevyplývá, v jakém rozsahu a k jakému datu došlo ze strany WPBC k údajnému překročení limitů angažovanosti. Neboť v rozhodnutí ČNB o odejmutí povolení působit jako družstevní záložna není uvedeno, kdy a v jaké výši byla angažovanost WPBC překročena. WPBC pak v neposlední řadě uvádí, že jednotlivé obchodní transakce, jejichž předmětem bylo nabytí směnek, byly vypořádány dříve, než ČNB zahájila správní řízení, které bylo ze strany ČNB zahájeno dne 15.5.2013.

Podle WPBC se nemohlo jednat o nedostatek v činnosti, který by nesl odkladu ve smyslu ustanovení § 28 odst. 1 písm. g) zákona ZSÚD. I pokud by případný nedostatek v činnosti (spočívající v porušení povinnosti dodržovat limit angažovanosti, tj. protiprávní stav) byl u WPBC dán, tak ten byl odstraněn WPBC ještě dříve, než bylo zahájeno ze strany ČNB správní řízení. Nemohlo se proto jednat ani o přetrvávající nedostatek v podnikání družstevní záložny. Opatření k nápravě zde tedy nemá relevanci, neboť není co napravit.

6.2.3. Argumentace ČNB¹⁶⁷

Textace i systém § 3 ZSÚD jsou pak podle ČNB zjevné v tom smyslu, že zakazují spořitelním družstvům obchodovat s neregistrovanými cenným papíry/cenným papíry nepřijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu. V rozhodnutí o odejmutí povolení ČNB uvedla, že povinnost nabývat pouze cenné papíry registrované/přijaté k obchodování na evropském regulovaném trhu podle § 3 odst. 2, písm. e) upřesňuje možnost nabývat majetek podle § 3 odst., písm. c).

ČNB zejména při soudním přezkumu opřela svou argumentaci o pravidla obezřetnosti, kdy uvedla, že zákaz byl přijat proto, že registrované cenné papíry mají určitý minimální standard a proto *„obchodování s cennými papíry podléhá u družstevních záložen regulaci. Z obezřetnostních důvodů jsou jim zapovězeny především obchody s cennými papíry neobchodovanými na regulovaných trzích.*“¹⁶⁸

¹⁶⁶ Dle § 2 odst. 4 písm. b) bod. 2. bylo povinnou osobou spořitelní družstvo. Tedy prováděcí předpis (vyhláška vydaná ČNB) k zákonu o spořitelních a úvěrních družstvech explicitně pro spořitelní družstvo stanovoval možnost vyjmout z angažovanosti investičního portfolia v plném rozsahu nebo částečně směnky se zbytkovou splatností nejvýše 1 rok, které jsou avalovány úvěrovými institucemi jinými, než je povinná osoba.

¹⁶⁷ Správní řízení s WPB Capital, Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 15.6.2018, č. j. 5 Af 31/2014 – 500 a ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064, Rozsudek NSS ze dne 21. února 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411

¹⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 21. února 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411

ČNB dále uvedla, že nákup směnek vykazuje stejný způsob provedení, jako financování dalších členských vkladů prostřednictvím úvěrů poskytnutých síti spřízněných společností a dovodila modus operandi zaměřený, který spočíval v tom, že vytýkané operace WPBC „prováděl dlouhodobě, systematicky, úmyslně a ve velkých objemech, což z tohoto jednání učinilo mimořádně závažný nedostatek“.¹⁶⁹

Argument WPBC ohledně dohody o držení směnek do splatnosti ČNB odmítla s tím, že šlo o okolnostmi vnučenou akceptaci daného stavu věci. Pokud již byly limity porušeny, do splatnosti směnek zbývaly necelé dva měsíce a existovala reálná vyhlídka na to, že směnky splaceny budou, pak ČNB neměla lepší řešení, než nebránit spontánnímu urovnání věci. Řešení v podobě nařízení okamžitého prodeje směnek pak mohlo podle ČNB vyvolat nedůvodné ztráty. Neznamenalo to však, že by ČNB protiprávní jednání aprobovala a že ze zjištěného nedostatku nelze vyvodit další důsledky.

Angažovanost WPBC vůči J&T Private Equity dosáhla v období ode dne 25.2.2011 do dne 25.8.2011 výše 225 mil. Kč.. Limit angažovanosti vůči osobě nebo ekonomicky spjaté skupině osob v souladu s ustanovením § 181 odst. 1 vyhlášky 123/2007 Sb. ve výši 25 % součtu původního a dodatkového kapitálu sníženého o odčitatelné položky odpovídal v únoru 2011 expozici představované aktivity ve výši 87 mil. Kč.

Částka odpovídající uvedenému limitu odvozeného od vykazovaného kapitálu se v následujících měsících zvyšovala, nikdy se však nepřiblížila hodnotě 225 mil. Kč. V dubnu 2011 odpovídal limit angažovanosti expozici ve výši 96 mil. Kč a před prodejem výše uvedených směnek J&T ke dni 31.7.2011 odpovídal limit angažovanosti expozici ve výši necelých 107 mil. Kč.

Podle ČNB mělo WPBC na základě čl. 32 CEBS Guidelines vykazovat angažovanost vůči ESSO Ivana Jakoboviče spolu s J&T Private Equity, ESSO Jozefa Tkáče spolu s J&T Private Equity a ESSO Patrika Tkáče spolu s J&T Private Equity.

6.2.4. Posouzení soudem

Městský soud v Praze se v roce 2018 i 2021 ztotožnil s názorem ČNB v tom, že byla porušena povinnost stanovenou § 1 odst. 5 písm. a) ZSÚD vykonávat pouze činnosti stanovené zákonem o družstevních záložnách upřesněnou v § 3 odst. 2 písm. e) zákona o družstevních záložnách stanovujícím zákaz obchodovat s cennými papíry nepřijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu.

¹⁶⁹ tamtéž

Dále se ztotožnil s pohledem ČNB, že zákaz byl přijat proto, že dotčené cenné papíry mají určitý minimální standard a že smyslem vykládaného ustanovení je omezení činnosti družstevních záložen tak, aby vykonávaly jen činnosti související s jejich funkcí úvěrové instituce, a to takovým způsobem, aby nedocházelo ke zvýšeným rizikům. Soud uvedené posouzení shledal „souladným s jazykovým znění dotčeného zákonného ustanovení i smyslem a účelem zákona o družstevních záložnách a ztotožnil se s ním.“ Zároveň dodal, že otázka splacení cenných papírů a jejich výnosů je pro právní posouzení nezákonnosti jednání irelevantní.¹⁷⁰

Soud shodně jako s ČNB vyhodnotil, že „pokud úvěrová instituce vykazuje expozici vůči subjektu A a zároveň vůči (více) osobám B a C, které společnost ovládají, musí být expozice vůči danému subjektu zohledněna v plné výši a nikoli proporcionálně ve všech ESSK, osob ovládajících tuto společnost; pro posouzení ESSK není nutné spojit všechny tři subjekty (A + B + C), jak tvrdí WPBC, do jedné ESSK.“

6.2.5. Analýza

Pro posouzení jednání WPB Capital je tedy nutné užít zákon č. 87/1995 Sb. ve znění účinném do 2. 8. 2012. Družstvo nakoupilo svým jménem na vlastní účet dne 9. 2. 2011 směnku vystavenou společností Energetický a průmyslový holding, a.s. v nominální hodnotě 75 000 000,- Kč a dne 25. 2. 2011 tři směnky vystavené společností J&T Private Equity B. V., každou v nominální hodnotě 75 000 000,- Kč.

Městský soud shodně v roce 2018 i 2021 právně směřuje regulaci podle § 3 odst. 2 písm. c) a podle § 3 odst. 2 písm. e) ZoSÚD s tím, že jde v podstatě o obecné ustanovení a speciální, když zcela pomíjí významový obsah textu těchto ustanovení, který je zcela odlišný. V prvním případě jde jasně o nabývání majetku bez limitu a ve druhém o obchodování.

Je proto zřejmé, že do 3.8.2012 byla předmětná úprava minimálně neurčitá a záložna mohla nabývat jakýkoli majetek za účelem zajištění svých činností a byl-li záměr zákonodárce ten, že družstevní záložna může nabývat jen majetek související s jejím provozem, pak tento z předchozí právní úpravy nikterak nevyplýval a byl promítnut až do právní úpravy po 3.8.2012 novelizací provedenou zákonem č. 254/2012 Sb. Ostatně k závěru, podle něhož novelizace zákona znamená i změnu pravidel obsažených v právním předpise, dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, které uvedl,

¹⁷⁰ Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 15.6.2018, č. j. 5 Af 31/2014 – 500 a ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064

že: „pokud zákonodárce je v určitém ohledu legislativně činný, nutno mít za to, že provádí změnu právní úpravy oproti předchozímu stavu, leda by bylo zjevné, že předchozí úpravu zachovává a pouze formulačně vyjasňuje bez změny jejího obsahu a významu.“

Podle WPBC je naopak zřejmé, že zákonodárce cílil svou činnost na to, aby právní úpravu změnil. Jestliže by pravidlo zdůrazňované ČNB bylo v právním řádu přítomné již dříve, nedávala by změna zákona logický smysl. Je totiž nutné vycházet z toho, že změna zákona je důsledkem konkrétní cílené aktivity zákonodárce stanovit nová pravidla a nikoliv novou úpravou jen opakovat to, co (údajně z pohledu ČNB) mělo vyplývat i z dřívější právní úpravy.

Na tomto místě je pak nezbytné uvést, že k poslední obchodní transakci týkající se koupě směnky, jež byla předmětem správního řízení ze strany ČNB, se uskutečnila dne 6.4.2012, tj. před nabytím účinnosti nové právní úpravy, která pojem majetku, který družstevní záložna může nabývat a disponovat s ním, zúžila. Za použití výkladu a *minoris ad maius* tedy spořitelní družstvo mohlo nabýt směnky, když vyhláška do konce roku 2010 dovolala dokonce jejich vyjmutí z angažovanosti investičního portfolia. Co se týče dalších 8 směnečných operací, zde mohou představovat problém již zmíněné limity angažovanosti.

Neregistrované cenné papíry držela i jiná spořitelní družstva, neboť nešlo o nabytí ve smyslu § 3 odst. 2, písm. e), nýbrž ve smyslu § 3 odst. 2, písm. c) ZSÚD. ČNB se proti držení tohoto majetku ohradila až po nabytí účinnosti zákona č. 254/2012 Sb.. Načasování těžko lze považovat za náhodné, zvláště když tato družstva držení směnek řádně reportovala (k tomu podrobně kapitola 6.3.)

Směnka není ani registrovaným cenným papírem a ani investičním nástrojem, s nímž by se mohlo obchodovat či obchodovalo na regulovaném trhu (případně evropském regulovaném trhu), což vyplývá zejména z ustanovení § 3 ZKP ve znění platném ve sledovaném období.

Platí-li, že směnky nespádají pod ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) zákona č. 87/1995 Sb. (viz výše; kde účelem je regulovat s jakými cennými papíry může družstevní záložna obchodovat - tzn. obezřetně se snažit dosáhnout zisku mezi nákupní a prodejní cenou), pak se nabízí opodstatněná úvaha, že tyto, jakožto aktivum, by mohly spadat pod ustanovení § 3 odst. 2, písm. c) tj. „nabývání majetku.“, kdy směnka je sice cenný papír, ale současně je aktivem a pokud je pořízena za účelem držení (jako tomu bylo v posuzovaném případě) a nikoliv za účelem obchodování (tedy nákup a cílený prodej před splatností) ji tedy lze považovat za majetek.

Z odborného hlediska směnky obecně nespĺňují podmínky pro jejich přijetí k obchodování na evropském regulovaném trhu. Směnky nemají přiděleno identifikační

označení podle mezinárodního systému číslování pro identifikaci cenných papírů (ISIN) a ani při jejich vydávání není uveřejňován prospekt cenných papírů.

Kloním se tedy v rozporu s ČNB i Městským soudem k názoru, že WPB Capital, spořitelní družstvo tedy nabylo předmětné směnky v souladu s zák. č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění do 3.8.2012 a v souladu s ČNB vydanou prováděcí vyhláškou č. 123/2007 Sb., event. postupem praetem legem, neboť:

- Směnky byly nabyty jako majetek (tj. do majetkového portfolia) v souladu s § 3 odst. 2, písm. c) zák. č. 87/1995 Sb., který do 3.8.2012 dovoľoval spořitelnímu družstvu „nabývat majetek a disponovat s ním“
- podle vyhlášky č. 123/2007 Sb. vydané ČNB do 31.12.2010 platilo, že směnky mohly být nabyty a dokonce vyjmuty z angažovanosti investičního portfolia za podmínek § 181 odst. 1, písm. i) vyhlášky č. 123/2007 Sb. Vzhledem k tomu, že když do 31.12.2010 mohly být směnky bezesporu nabyty a předmět podnikání vymezený v § 3 zák. č. 87/1995 Sb. se v období po 31.12.2010 do 3.8.2012 nezměnil, mohly být směnky stále nabyty (byť už nikoli vyjmuty z investičního portfolia) i v období po 31.12.2010 až do 3.8.2012.

6.3. Procesní aspekty řízení

WPBC ve správním řízení i v navazujícím soudní přezkumu kromě hmotně-právních námitek brojilo i proti procesním vadám správního řízení. Spořitelní družstvo vyčítalo ČNB porušení několika zásad správního řízení, či dokonce porušení ústavně-právních norem, zejména se pak jednalo o zásadu legitimního očekávání, která měla být porušena jednak značně odlišným postupem ČNB vůči ostatním družstevním záložnám, tak i diametrálně odlišným přístupem vůči samotné WPBC ve správním řízení oproti přístupu regulátora v minulosti.

6.3.1. Princip legitimního očekávání

Ve správním řízení upravuje tzv. zásadu legitimního očekávání ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení je správní orgán povinen dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. K této zásadě lze citovat rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233:

„Správní orgán je naopak povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími,

která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. (...) Existence možnosti účastníků řízení spoolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu - právní jistoty. “¹⁷¹

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, několik dní po nabytí účinnosti novely 254/2012 Sb. dne 6.8.2012 se zástupci ČNB obrátili na WPBC s výzvou sp. zn.: Sp / 2012 / 96 / 586, č.j.: 2012 / 8207 / 580 R002, ve které ČNB uvedla, že: „*Jak vyplývá z hlášení ROZAS11 - Doplnkové informace k finančním výkazům družstevní záložny, datová oblast: ROZA11_05 - Cenné papíry, dohlížený subjekt eviduje k 30.6.2012 dluhové cenné papíry vydané ostatními klienty, čili klienty jinými než jsou centrální banky, úvěrové instituce a vládní instituce.*“

Výsledkem komunikace bylo schválení návrhu spořitelního družstva, které uvedlo, že spořitelní družstvo předmětné cenné papíry nabylo před nabytím účinnosti zákona č. 254/2012 Sb., tedy před 3.8.2012 a proto je WPB Capital přesvědčeno, že cenné papíry nabylo v souladu se ZSÚD a navrhlo, že si ponechá dluhové cenné papíry do doby jejich splatnosti. ČNB navržené řešení následně odsouhlasila bez toho, že by vyžadovala nějaký razantní postup.

WPBC ale nebyla jedinou družstevní záložnou, která byla ze strany ČNB v této věci kontaktována. Jako konkrétní příklad lze uvést investici Metropolitního spořitelního družstva¹⁷² do dluhopisů „Penta 04“, tedy dluhopisů, které nebyly přijaté k obchodování na evropském regulovaném trhu.

V reakci na výzvu ze dne 6.8.2012 Metropolitní spořitelní družstvo Českou národní banku informovalo, že drží tyto dluhopisy:

- dluhopisy JTFG I 6,40/14 ISIN: CZ0000000252 v hodnotě 99.000.000,- Kč (dále jen „dluhopisy J&T“),
- dluhopisy JOJ Media House 2015 – ISIN SK4120008244 v hodnotě 3.878.000,- Eur (dále jen „dluhopisy JOJ“),

¹⁷¹ srov. např. Nález sp. zn. II. ÚS 487/03 Ústavního soudu: „*Ústavní soud již ve své judikatuře konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*

¹⁷² MSD stejného dne 6. 8. 2012, pod sp. zn. Sp/2012/96/586, č.j. 2012/8207/580 R001, obdrželo totožnou výzvu jako WPBC opřenou o hlášení ROZAS11 – Doplnkové informace k finančním výkazům družstevní záložny, datová oblast: ROZA11_05 – Cenné papíry.

- dluhopisy Penta 04 ISIN: SK4120008285 v hodnotě 50.000.000,- Kč (dále jen „dluhopisy Penta“).

ČNB se s MSD poté neformálně dohodla, že tyto cenné papíry budou prodány. Komunikace v této věci mezi touto záložnou a ČNB probíhala výlučně v rámci výkonu dohledu and finančním trhem. ČNB pro tento skutek ani nezahájila s Metropolitním spořitelním družstvem správní řízení. Jakmile Metropolitní spořitelní družstvo prodalo uvedené dluhopisy, ČNB tím považovala celou věc za vyřízenou.¹⁷³

WPBC pak zejména v soudním přezkumu (po získání výše zmíněných nových důkazů) brojilo proti porušení zásady legitimního očekávání a to s poukazem na ustálenou praxi ČNB, jinou forma jednání správního orgánu, která je způsobilá vyvolat očekávání, že adresát jedná v souladu s právem podle Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 4 As 257/2017)¹⁷⁴

Podle WPBC byla zásada legitimního očekávání Českou národní bankou porušena také proto, že ve skutkově stejných případech (MSD), postupovala ČNB zcela odlišně. WPBC dále obvinilo ČNB, že této odlišné praxe u různých subjektů si je sama dobře vědoma, neboť ve fázi přípravného řízení trestního řízení sp. zn. 41 T 5/2020¹⁷⁵ bylo zaměstnanci ČNB odmítáno se k této otázce vyjadřovat, s účelovým poukazem na povinnost mlčenlivosti a to přestože jejich výpověď měla objasnit vyšetřování údajného trestného činu a jeho závažnost, ke kterému dala sama ČNB podnět.

WPBC dále tvrdilo, že i další spořitelní družstva (Creditas banka, Moravský peněžní ústav, Trinity bank, Metropolitní spořitelní družstvo) prováděly obdobné směnkové nákupy a ČNB o tom z reportingu věděla a odkázala na výpověď bývalého ředitele odboru dohledu nad úvěrovými institucemi v rámci Ing. Martina Burjánka v hlavním líčení (ve výše zmíněném trestním řízení) dne 13.9.2021¹⁷⁶, který výslovně uvedl: *„Musím říct, že to nebyla jen družstevní záložna WPB, která se směnkami obchodovala, těch družstevních záložen bylo více, my jsme v prvním kole, pokud si to správně vybavuju, my jsme vlastně všechny kontaktovali s upozorněním, že se jedná o nepovolenou činnost a vyzýváme tedy dotčené subjekty k tomu, aby ty operace, pokud lze, tak je ukončily nebo je nechaly doběhnout a další operace se směnkami*

¹⁷³ Komunikace České národní banky s Metropolitním spořitelním družstvem (výzva ČNB ze dne 6.8.2012, č.j. 2012/8207/580 R001, sdělení MSD ze dne 8.8.2012, reakce MSD ze dne 23.8.2012, reakce MSD ze dne 1.10.2012, druhá reakce MSD ze dne 1.10.2012 přiložená ve správní žalobě sp. zn. WPBC 5 Af 31/2014

¹⁷⁴ „Legitimní očekávání tedy nezakládá pouze ustálená správní praxe, ale může jej založit i jiná forma jednání správního orgánu, která v adresátech veřejné správy vyvolá očekávání, že jednají v souladu s právem, a že jejich jednání bude poskytnuta právní ochrana.“

¹⁷⁵ V rámci tohoto řízení bylo několik osob z WPBC obžalováno z porušování pravidel hospodářské soutěže kvůli předmětným směnečným operacím

¹⁷⁶ 41 T 5/2020 u Městského soudu v Praze

již nerealizovaly. (...) ono upřímně řečeno, tam jako nebyla vysoká závažnost, abych tak řekl, tohoto jednání, protože ty směnky byly v takzvané repo operaci, to znamená, oni je vlastně nekupovali do majetku s tím, že si je nechají potom vyplatit od toho dlužníka, který vystavil směnku, ale vlastně to fungovalo jako kolaterál v repo operacích. Takže z tohoto pohledu jsme upozornili na to, že ten kolaterál je nevhodný, protože v případě, že by ta protistrana nedostála svým závazkům, tak by se ten kolaterál stal potom majetkem družstevní záložny a byl by nepřípustným aktivem, takže to vlastně bylo to jádro, **my jsme tam nevníkali jako nějaký velký kreditní riziko nebo riziko, kvůli kterým by se muselo postupovat**, řekněme, bez zbytečného odkladu, takže proto jsme vlastně řekli záložnám, ať to nechají doběhnout a další transakce už neuzavíraly¹⁷⁷.

Podle názoru WPBC byla praxe ČNB taková, že po nabytí účinnosti zákona č. 254/2012 Sb. vyzvala ČNB všechny družstevní záložny držící cenné papíry jiné než obchodovatelné na evropském regulovaném trhu, aby se k těmto cenným papírům vyjádřily. Následně se ČNB s těmito družstevními záložnami domluvila na vyřešení situace, jak ukazuje příklad WPBC, ale i Metropolitního spořitelního družstva, řešením bylo, že družstevní záložny cenné papíry prodají, resp. budou drženy do splatnosti, čímž dojde k úplnému odstranění případného porušení limitů dle ZSÚD.

Pouze v případě WPBC bylo později držení směnek posouzeno jako závažné porušení zákona, odůvodňující odejmutí povolení působit jako družstevní záložna. WPBC nabytí směnek a jejich držení do splatnosti spolu se závazkem již další směnky nenabývat považuje za dostatečné opatření k odstranění závadného stavu, který se stal závadným nikoli jednáním WPBC, ale až *ex post* v důsledku přijetí nové právní úpravy.

Podle předložených důkazů ve výše zmíněných řízeních je patrné, že reakcí na zákon č. 254/2012 Sb. byly výzvy ČNB zasílané družstevním záložnám držící dluhové cenné papíry jiné než přijaté k obchodování na evropském regulovaném trhu dle novelizovaného § 3 odst. 2 ZSÚD. V nich ČNB vyzvala družstevní záložny, aby předložily informace a podklady k držným cenným papírům.

Pokud došlo 3.8.2012 došlo ke změně právní úpravy a tři dny na to začal regulátor reagovat popsáním způsobem, je logickou úvahou že ČNB obesílat družstevní záložny držící dluhové cenné papíry, jiné než obchodovatelné na evropském regulovaném trhu dle novelizovaného § 3 odst. 2 zákona č. 87/1995 Sb., výzvou, aby předložily informace a

¹⁷⁷ Protokol o hlavním líčení, sp. zn. 41 T 5/2020, konaném před Městským soudem v Praze dne 13. 9. 2021

podklady k držným cenným papírům, tak při použití principu logické úspornosti¹⁷⁸ dojdeme k závěru, že s nejvyšší pravděpodobností bude mít ona činnost ČNB souvislost právě s onou zmíněnou změnou právní úpravy, a to zejména když se ČNB na její tvorbě podílela se snahou vyjasnit povahu nabývaného majetku záložen, jak je uvedeno v kapitole 6.2.

Co se týče MSD, té ČNB skutečně odňala povolení, ovšem důvodem odnětí nebyly investice do cenných papírů nepřijatých k obchodování na regulovaném trhu, neboť tento skutek není v rozhodnutí ČNB o odnětí povolení nijak zmíněn.

Ani u jiných družstevních záložen se nepodařilo zjistit, že by držení předmětných cenných papírů bylo důvodem pro zahájení jakéhokoliv správního řízení, natož dokonce důvodem pro odnětí povolení působit jako družstevní záložna. Ostatně skutečnost, že směnečné operace nepředstavovaly z hlediska dohledu ČNB nad WPBC v podstatě žádné materiální riziko, potvrdil v rámci své svědecké výpovědi i Ing. Martin Burjánec, bývalý zaměstnanec ČNB. Je tedy zajímavé, že ČNB v řízení s WPBC i v následujícím soudním přezkumu zvolila jiný přístup, resp. argumentaci, než prokazatelně byla její správní praxe.¹⁷⁹

Dovoluji si uzavřít, že ve vztahu ke směněným operacím ČNB porušila zásadu legitimního očekávání na straně WPBC, neboť mu odňala povolení za skutky, pro které s jinými záložnami ani nezahájila správní řízení, natož aby jim za taková jednání uložila opatření k nápravě, sankci nebo dokonce odňala povolení.

Co se týče druhého vytýkaného skutku, WPBC poukázalo na to, že úvěry za účelem financování dalších členských vkladů poskytovala svým členům např. Vojenská družstevní záložna. Ve výroční zprávě za rok 2009 tato záložna na str. 7 doslova uvádí¹⁸⁰: „*VDZ na základě dalšího požadavku ČNB k 31.12.2009 dotvořila opravné položky ve výši 4,1 mil Kč k úvěrům poskytovaným od roku 2004 na další členské vklady, což nebylo v rozporu s tehdejší platnou legislativou. Od roku 2007 platná legislativa tuto možnost nepřipouštěla a VDZ již tyto úvěry neposkytovala. Dlužníci nové úvěry řádně spláceli, delikvence u těchto typů úvěrů je nulová. K datu 31.12.2009 činil zůstatek předmětných úvěrů 4,1 mil. Kč, což odpovídá tvorbě opravných položek požadovaných ČNB k těmto úvěrům.*“

¹⁷⁸ Např. v duchu Occamovy britvy „pokud pro nějaký jev existuje vícero vysvětlení, je lépe upřednostňovat to nejméně komplikované“

¹⁷⁹ Srov. Rozsudek NSS ze dne 17.4.2014, č.j. 9 As 4/2014-33: „*Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxi je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Správní praxi je i ustálená, jednotná a dlouhodobá nečinnost správního orgánu.*“

¹⁸⁰ Výroční zpráva Vojenské družstevní záložny za rok 2009

Z obsahu této zprávy tedy vyplývá, že finanční asistence byla řešena ČNB způsobem, spočívajícím ve vytvoření opravných položek k částce 4,1 mil. Kč, tedy pouze neformálním požadavkem na tvorbu opravných položek, nikoli odnětím povolení nebo jinou sankcí. Zároveň ČNB s touto záložnou ani nezačala správní řízení a několik let tolerovala existenci úvěrů poskytnutých touto záložnou svým členům za účelem financování dalších členských vkladů.

ČNB v roce 2010 odňala Vojenské družstevní záložně povolení působit jako družstevní záložna, avšak z úplně jiných důvodů, než byla finanční asistence. Byť má výrok tohoto rozhodnutí 10 stran, tzv. finanční asistence zde není vůbec zmíněna jako zjištěný nedostatek a důvod pro odnětí povolení.¹⁸¹

Je tedy zjevné, že v případě Vojenské družstevní záložny ČNB tzv. finanční asistenci rozhodně nepovažovala za závažné protiprávní jednání, které by mělo být důvodem pro odnětí povolení. Ovšem WPBC ČNB za totéž jednání povolení odňala.

Pokud ČNB v případě Vojenské družstevní záložny postupovala tak, že řešení finanční asistence spočívalo v požadavku dohlíženému subjektu, aby vytvořil opravné položky k částce odpovídající výši finanční asistence, a věc neřešila zahájením správního řízení, jak vyplývá z Výroční zprávy za rok 2009, postupovaly ve skutkově podobném případě odlišně než v případě WPBC.

6.3.2. Výkon dohledové činnosti u dalších družstevních zálož

WPBC dále namítalo rozdílný přístup v dohledové činnosti ČNB vůči ostatním záložnám, kdy např. v záložně Creditas, spořitelni družstvo, a Moravský peněžní ústav – úvěrní družstvo. provedla ČNB kontrolu na místě a identifikovala řadu závažných nedostatků zejména stran řízení rizik (úvěrového, rizika koncentrace, úrokového rizika, operačního rizika atd.). Přesto ČNB jak záložně Creditas,¹⁸² tak MPÚ¹⁸³ uložila pouze opatření k nápravě. Tato nápravná opatření pak ČNB z úřední povinnosti zrušila a oběma záložnám udělila bankovní licenci.

Navíc v případě WPBC rozhodla ČNB o odnětí povolení k činnosti kabinetně, tj. „od stolu“, aniž by proběhla u WPBC kontrola na místě, přestože k tomu WPBC ČNB opakovaně vyzýval. Dále pak v případě Metropolitního spořitelního družstva ČNB zahájila řízení o odnětí povolení až poté, co Vrchní státní zastupitelství v Praze v rámci probíhajícího trestního řízeníablokovalo většinu peněžních prostředků této záložny.

V případě Úvěrního družstva PDW, Vojenské družstevní záložny a Českého národního spořitelního družstva zahájila ČNB řízení o odnětí povolení až na základě výsledků kontroly na místě.

¹⁸¹ Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení Vojenské družstevní záložně ze dne 10. září 2010, č. j. 2010 / 8033 / 570, sp. zn. Sp/2010/73/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 2. prosince 2010, č. j. 2010 / 3540 / 110

¹⁸² Srov. rozhodnutí ČNB ze dne 21. května 2015, č.j. 2015/54879/570 ke sp. zn. Sp/2014/281/573.

¹⁸³ Srov. rozhodnutí ČNB ze dne 24. března 2017 č.j. 2017/43215/570, ke sp. zn. Sp/2016/294/573.

V případě UNIBON – spořitelní a úvěrní družstvo pak zahájení řízení o odnětí povolení nejprve předcházelo správní řízení, kde ČNB této záložně uložila opatření k nápravě a až v situaci dlouhodobého neplnění uložených nápravných opatření zahájila s touto záložnou řízení o odnětí povolení.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Viz kapitolu 5.1.

Závěr

Účelem této práce bylo přiblížit sektor spořitelních družstev na straně jedné a roli ČNB coby regulátora na straně druhé. Jedním z hlavních cílů pak bylo v rámci případové studie zhodnotit průběh správního a navazujícího soudního řízení se spořitelním družstvem WPB Capital a aplikovat na něj teoretické poznatky.

Co se týče dvou zkoumaných jednání, pro které bylo odňato povolení, lze v každém případě uzavřít, že posouzení obou jednání bylo velmi komplexním a složitým procesem, který na definitivní rozuzlení čekal přes 8 let. Tento proces navíc mohl dále pokračovat patrně až k Ústavnímu soudu, nebýt procesního pochybení na straně WPB Capital spočívající v nezaplacení soudního poplatku za kasační stížnost v roce 2021.

Finanční asistence pro splacení dalších členských vkladů byla v rozhodné době jednáním zakázaným podzákonným předpisem s tím, že vznikl spor o jeho ústavnost. Z hlediska definitivního uzavření této otázky je pochopitelně nepříjemné, že Ústavní soud nedostal možnost tuto problematiku v rámci ústavní stížnosti přímo posoudit. Norma zakazující finanční asistenci vtělená v současné době do vyhlášky č. 163/2014 Sb. je nadále účinná a Ústavní soud by tak i nyní mohl posuzovat její ústavní konformitu.

V roce 2014 navíc vznikl další potenciální spor ohledně jejího souladu s evropskou legislativou představovanou především nařízením CRR, jakož i domácí úpravou v podobě ZOK. Lze souhlasit s postojem ČNB, že ono navyšování kapitálu WPB Capital tímto způsobem vypadalo poměrně účelově, na druhé straně z hlediska přiměřenosti zásahu ČNB by bylo nutné posoudit, jak tyto transakce ovlivnily ekonomickou kondici družstva. Z materiálně-akademického hlediska, pokud by byla pravdivá teze o účelovosti oněch umělých transakcí přes off-shorové společnosti pod kontrolou WPB Capital, nelze podle mého názoru z logiky věci hovořit o nějakém zásadním morálním hazardu.

Pokud finanční toky procházely přes „off-shorovou strukturu“ pod kontrolou WPB Capital, nelze předpokládat, že šlo o rizikové úvěrování. Zde je vhodné poukázat na rozdíl mezi WPB Capital a například Metropolitním spořitelním družstvem, kde prokazatelně docházelo k jednostrannému vyvádění prostředků neboli tunelování. U WPB Capital patrně můžeme hovořit o nepoctivém jednání za účelem umělého navyšování kapitálu, nicméně riziko pro členy družstva spočívající v přelévání prostředků z jedné kapsy do druhé považují za minimální.

Obecně lze také zmínit genezi úpravy finanční asistence v evropském prostoru, kdy bylo na tento instrument původně pohlíženo s jistým opovržením, aby se v poslední dekádě stal

regulární součástí obchodního života, který je regulován dokonce na úrovni unijního nařízení. Nelze přehlédnout ani poněkud ambivalentní postoj ČNB vyjádřený například v přípravě ZOK či benevolentní postoj vůči Vojenské družstevní záložně. Již z toho pohledu považují odnětí povolení coby prostředek ultima ratio za poněkud nepřiměřený.

Co se týče směnečných obchodů, zastávám názor, že ono nabytí 4 směnek přímo na účet WPB Capital opět nepředstavuje z hlediska nějaký zásadní morální hazard v podobě ohrožení stability družstva, kdy řada dalších družstevních záložen si § 3 odst. 2, písm. c), e) ZSÚD vykládalo totožným způsobem jako WPB Capital a nakupovala obdobné produkty. Z mého pohledu se tedy nejednalo o nic jiného než postup praetem legem, který byl následně jednoznačně znemožněn novelou v podobě zákona č. 254/2012 Sb. Sama ČNB začala v této věci jednat až po přijetí této novely a jak vyplývá např. z vyjádření bývalého zaměstnance ČNB Ing. Burjánka, nejednalo se o zásadní problém.

Stran možnosti vzpomínaného morálního hazardu, obecně vzato v kombinaci s potenciálním překročením limitů angažovanost se o morální hazard principiálně jednat mohlo. Opět ale musíme vzít v potaz, že při vykazování angažovanosti bylo opět předmětem sporu o výklad. Problematika posuzování ESSO není zcela jednoznačná (viz CEBS Guidelines). WPB Capital, spořitelní družstvo usoudilo, že finanční problémy kterékoliv z osob podepsaných na směnce (avalistů) nemohou způsobit finanční potíže ostatních osob na směnce uvedených a tedy usoudilo, že se nejedná o ESSO. Na základě veřejně dostupných informací a z ekonomického hlediska lze s tímto názorem souhlasit.

V tomto konkrétním případě žádná škoda nevznikla a je otázka, zda potenciálně mohla, neboť se jednalo o vysoce bonitní dlužníky, přičemž nelze rozumně předpokládat, že by pád obou emitentů směnek či alespoň jednoho z nich mohl vést k insolvenčnímu všem avalistů – fyzických osob, tj. pánů Tkáčů a Jakuboviče, kdy tito patří (i v rozhodné době patřili) mezi nejbohatší osoby v zemi a jen majetek např. Patrika Tkáče se podle veřejně přístupných zdrojů odhaduje v řádech desítek miliard korun.

Přestože tedy bylo v konečném důsledku shledáno porušení limitů angažovanosti (odlišným posuzováním ze strany ČNB i správních soudů), jednalo se o porušení výše a pravidel angažovanosti jen méně závažné a neohrožující WPB Capital, navíc po krátkou dobu. V případě využití ovládaných společností pro nákup směnek za účelem obejít regulaci limitů angažovanosti by bylo zřejmě nutné posoudit jako postup „in fraudem legis“ v oblasti limitů angažovanosti. I v takovém případě se pak jako vhodný postup jeví nejprve opatření k nápravě mírnějšího charakteru, jako tomu bylo např. u družstva UNIBON, které dostalo rozsáhlý prostor napravit své soustavné překračování limitů, jak ČNB sama konstatovala. Teprve při

selhání uloženého opatření k nápravě přikročil regulátor k prostředku „ultima ratio“. Zde tedy nelze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, že takové opatření bylo ze strany ČNB na místě.

V poslední dekádě pokračuje trend úpadku sektoru družstevních záložen jako takového a to podle mého názoru i pod vlivem dalších novelizací, které v zásadě snižují konkurenceschopnost sektoru, kdy subjekty buď tendují, jak lze demonstrovat i na pozitivních případech záložen, k transformaci na banku anebo k zániku. Situace nasvědčuje tomu, že tento sektor i nadále nečeká příliš růžová budoucnost a nelze vyloučit ani jeho naprostý zánik.

Použité zkratky

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Listina – Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

ZCP – zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech

ZPK – zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

ZSŠ – zákon č. 191/1950 Sb., zákon směnečný a šekový

ZSÚD – 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

Zákon č. 254/2012 Sb. – Zákon č. 254/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

zákon č. 333/2014 Sb. – zákon č. 333/2014 Sb., 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

zákon o ČNB – zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

ZOK – zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

ObchZ – zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník

OZ – zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník

NOZ – zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Vyhláška č. 123/2007 Sb. – vyhláška České národní banky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

Vyhláška č. 23/2014 Sb. – vyhláška České národní banky č. 23/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

Vyhláška č. 163/2014 Sb. – vyhláška České národní banky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

ČNB – Česká národní banka

MMF – Mezinárodní měnový fond

FPV – Fond pojištění vkladů (subjekt zřízený na základě zákona č. 156/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů,

doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů

Druhá směrnice – Druhá směrnice Rady 77/91/EHS ze dne 13. prosince 1976

CRD IV – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky

CRR – Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky

CEBS – Committee of European Banking Supervisors

EBA – European Banking Authority)

WPBC – WPB Capital, spořitelní družstvo

WPB Capital – WPB Capital, spořitelní družstvo

VDZ – Vojenská družstevní záložna

MSD – Metropolitní spořitelní družstvo

PDW – Úvěrní družstvo PDW

Unibon – UNIBON - spořitelní a úvěrní družstvo

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Organizační struktura ČNB podle Organizačního řádu s účinností od 16.7.2023

Obrázek č. 2: Počet nově vzniklých záložen

Obrázek č. 3: Proměna § 3 ZSÚD (derogace)

Obrázek č. 4: Proměna § 3 ZSÚD (novelizace)

Obrázek č. 5: Grafické znázornění schématu posuzování limitů angažovanosti z citovaných pravidel CEBS ze dne 11. 12. 2009

Obrázek č. 6: Další členské vklady

Obrázek č. 7: Úvěry poskytnuté WPBC

Obrázek č. 8: Přehled směnečných operací

Obrázek č. 9 Datace nabytí a proplacení směnek (zeleně na vlastní účet, oranžově na účet dalších společností úvěrovaných WPB Capital)

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
- BAŽANTOVÁ, Ilona. Družstevní a svépomocné koncepce v českém ekonomickém myšlení: vývoj názor a pokusů o praktickou realizaci do roku 1948. Praha: Prospektrum, 2002, 205 s. ISBN 80-717- 5111-1.
- BĚLOHLÁVEK, Alexander J. a kol. *Komentář k zákonu o obchodních korporacích*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 2733 s. ISBN 978-80-7380-451-0.
- DVOŘÁK, Tomáš. Družstevnictví za Rakousko-Uherska. In: DVOŘÁK, Tomáš. *Družstevní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 390 s. ISBN 978-80-7179-551-8.
- HÁJEK, Josef. Počátky a rozmach českého záloženského hnutí ve třetí čtvrtině 19. století. *Hospodářské dějiny – Economic History*. Praha, 1984, s. 284.
- HAVEL, Bohumil a kol. *Zákon o obchodních korporacích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 114 s. ISBN: 978-80-7208-923-9.
- HELEŠIC, František. *Základy teorie evropského a českého družstevního práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 396 s. ISBN: 978-80-7400-129-1.
- JENÍK, Ivo. *Dohled a regulace finančního trhu*. Vyd. 1. Praha: Všehrd, 2011, 116 s. ISBN 978-80-85305-48-7.
- JÍLEK, Josef. *Finanční trhy*. Praha: Grada, 1997, 527 s. ISBN 80-7169-453-3.
- JUŘÍK, Pavel. *Historie bank a spořitelén v Čechách a na Moravě*. 1. vydání. Praha: Libri, s.r.o., 2011, 192 s. ISBN: 978-80-7277-488-3.
- KURKA, René a Anežka PAŘÍKOVÁ. Pozice České národní banky jako orgánu dohledu nad finančním trhem. In: KURKA, René a Anežka PAŘÍKOVÁ. *Subjekty finančního trhu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 188 s. ISBN 978-80-7400-277-9.
- POLIDAR, Vojtěch. *Management bank a bankovních obchodů*. 2. vydání. Břeclav: Ekopress, s.r.o., 1999, 450 s. ISBN: 80-901991-0-0.
- POSPÍŠIL, Boleslav. *Družstevní právo v ČSSR*. Praha: SPN, 1980, 268 s.
- REJNUŠ, Oldřich. *Finanční trhy*. Praha: Grada Publishing, 2014, 384 s. ISBN 978-80-247-3671-6.
- ŘÍMALOVÁ, Olga a Josef HOLEJŠOVSKÝ. *Družstva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, 494 s. ISBN 80-7179-812-6.
- VALACH, Josef. *Finanční řízení podniku*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 1997, 247 s. ISBN 80-901-9916-X.
- VENCOVSKÝ, František. *Dějiny bankovníctví v českých zemích*. Praha: Bankovní institut, 1999, 594 s. ISBN 80-7265-030-0.
- VESELÁ, Jitka. *Investování na kapitálových trzích*. Praha: Nakladatelství ASPI a. s., 2007, 952 s. ISBN 978-80-7598-212-4.
- ŽÁK, Milan a kol. *Velká ekonomická encyklopedie*. 2. rozšířené vydání. Praha: LINDE Praha, a. s., 2002, 886 s. ISBN 80-7201-381-5.

PAVLÁT, Vladislav. *Globální finanční trhy*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2013, 214 s. ISBN 978-80-7408-076-0.

HAVEL, Bohumil a kol. *Zákon o obchodních korporacích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 114 s. ISBN: 978-80-7208-923-9.

HAVEL, Bohumil. Komentář k § 120a an. In: ŠTENGLOVÁ, Irena et. al. *Obchodní zákoník – Komentář*. 13. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 1477 s. ISBN: 978-80-7400-480-3.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva a její pravidla*. 2. vydání. UP: Olomouc, 2000, 200 s. ISBN: 978-80-7400-162-8.

BOHÁČ, Radim. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 547 s. ISBN: 978-80-7312-074-0.

Seznam použitých internetových zdrojů

Česká národní banka. Slovník. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-25]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/obecne/slovník/>

Ministerstvo financí České republiky. Finanční gramotnost aneb proč se finančně vzdělávat? In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR. 21. 12. 2017 [cit. 2023-03-22]. Dostupné z: <https://financniagramotnost.mfcr.cz/cs/popis-financniho-trhu/struktura>

Česká národní banka. Výkon dohledu. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-12-20]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/>

Česká národní banka. Dohled nad finančním trhem. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/postaveni-dohledu/>

Česká národní banka. Institucionální uspořádání finanční regulace a dohledu v Evropské unii a úloha bank Evropského systému centrálních bank ve finanční regulaci a dohledu. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-09-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/ostatni_analyticke_publikace/download/fin_regulace_eu.pdf

Česká národní banka. Výroční zpráva ČNB 2007. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 30. 1. 2008 [cit. 2022-12-20]. ISBN 978-80-87225-00-4. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/.galleries/archiv_cnb/vz_archiv_CNB_2007.pdf

Česká národní banka. Poslání dohledu nad finančním trhem. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/poslani_cnb_dohled_FT.pdf

Česká národní banka. Dohled nad úvěrovými institucemi. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-12-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/postaveni-dohledu/dohled-nad-uverovymi-institucemi/>

Česká národní banka. Dlouhodobá koncepce dohledu České národní banky. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Duben 2017 [cit. 2022-11-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/dlohodoba_koncepce_dohledu/dlohodoba_koncepce_dohledu.pdf

TOMŠÍK, Vladimír. Rozlišujeme mezi družstevnictvím a bankovníctvím. Bankovníctví: speciál Družstevní záložny. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 27. 1. 2015 [cit. 2022-11-17]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Rozlisujme-mezi-druzstevnictvim-a-bankovnictvim-00001>

ZAVŘEL, Jan. Stát chystá likvidaci družstevních záložen. In: *Měsíc.cz* [online]. Praha: Internet Info, s.r.o. 5. 5. 2014 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <http://www.mesec.cz/clanky/stat-chysta-likvidaci-druzstevnich-zalozen/>

ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. Zametá ČNB stopy svého selhání? In: *E15.cz* [online]. Praha: Mladá fronta a. s. 16. 9. 2014 [cit. 2022-11-22]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/clanky/ilona-svihlikova-zameta-cnb-stop-y-sveho-selhani-1118953/>

ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. Překážky rozvoje družstevnictví v ČR. In: *Kulturní noviny* [online]. Kulturní noviny - vydavatelské a mediální družstvo. 2014 [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <http://www.kulturni-noviny.cz/permalink/14982>

Česká národní banka. Dlouhodobá koncepce dohledu České národní banky. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Duben 2017 [cit. 2022-11-16]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/dlohodoba_koncepce_dohledu/dlohodoba_koncepce_dohledu.pdf

Česká národní banka. Otázky a odpovědi k tématu družstevních záložen. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Otazky-a-odpovedi-k-tematu-druzstevnich-zalozen/>

ROZUMEK, David. Dohled regulátora se snaží nacházet problémy co nejdříve. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 23. 5. 2014 [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Dohled-regulatora-se-snazi-nachazet-problemy-co-nejdrive-00001>

TOMŠÍK, Vladimír. Rozlišujeme mezi družstevnictvím a bankovníctvím. Bankovníctví: speciál Družstevní záložny. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 27. 1. 2015 [cit. 2022-11-17]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Rozlisujme-mezi-druzstevnictvim-a-bankovnictvim-00001>

ZEMAN, Miroslav. Rozhovor ČNB: K dohledu nad záložnami využíváme až 30 % svých kapacit. In: *Bankovní poplatky. com* [online]. 11. 09. 2014 [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: <http://www.bankovnipoplatky.com/24824>

Česká národní banka. Dlouhodobá koncepce dohledu České národní banky. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Duben 2017 [cit. 2022-11-16]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/dlohodoba_koncepce_dohledu/dlohodoba_koncepce_dohledu.pdf

SLAV, Irina. New European Parliament Legislation Aims to Tackle ‘Too Big to Fail’. In: *Finance Magnates* [online]. 30. 10. 2015 [cit. 2022-11-22]. Dostupné z:

<http://www.financemagnates.com/institutional-forex/regulation/new-european-parliament-legislation-aims-to-tackle-too-big-to-fail/>

Česká národní banka. Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami za rok 2001. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 26. 7. 2002 [cit. 2022-10-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/archiv/druzstevni_zalozny/uddz_hosp2001.pdf

Česká národní banka. Zpráva o činnosti bankovního dohledu v České republice. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. Prosinec 1999 [cit. 2022-09-29]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/archiv/banky/download/zprava_bd_1999.pdf

Česká národní banka. Přehled odkazů na webové stránky družstevních záložen obsahující povinné informace k uveřejnění. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-10-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/vykon-dohledu/informacni-povinnosti/prehled-odkazu-na-webove-stranky-druzstevnich-zalozen-obsahujici-povinne-informace-k-uverejneni/?fbclid=IwAR2Cm3TZI-I7ofT5ZEFV6y6xh7XzqoN2k4Z0NBza8bU9D7WHJC-_OBysT4

VRZAL, Ivo, et al. Zpráva o činnosti a hospodaření Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami za rok 2003. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 30. 3. 2004 [cit. 2022-09-18]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/archiv/druzstevni_zalozny/uddz_hosp2003.pdf

Česká národní banka. Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem za rok 2006. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 2. 7. 2007 [cit. 2022-12-15]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/download/dnft_2006_cz.pdf

ČTK. Hubáčková kampaň Creditas dostala od ČNB bankovní licenci, zaměří se na maloobchod a firmy. In: *E15.cz* [online]. Praha: Mladá fronta a. s. 19. 10. 2016 [cit. 2022-10-22]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/finance-a-bankovnictvi/hubackova-kampelicka-creditas-dostala-od-cnb-bankovni-licenci-zameri-se-na-maloobchod-a-firmy-1324174>

PETRUŠ, Marek. Odejmutí licence družstevní záložně PDW. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 15. 3. 2010 [cit. 2022-10-18]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/Odejmuti-licence-druzstevni-zalozne-PDW/>

PETRUŠ, Marek. Odejmutí povolení záložně UNIBON - spořitelní a úvěrní družstvo. In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. 8. 3. 2012 [cit. 2022-10-25]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/Odejmuti-povoleni-zalozne-UNIBON-sporitelni-a-uverni-druzstvo/>

Acta universitatis carolinae iuridica. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009, 3/2009, s. 20-21. ISSN: 0323-0619.

Česká národní banka. Nový koncept kapitálové přiměřenosti (Basel II). In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2022-12-18]. Dostupné z:

https://www.historie.cnb.cz/cs/regulace_a_dohled/regulace_a_dohled_v_oblasti_financni_ho_trhu_ii/novy_koncept_kapitalove_primerenosti_basel_ii.html

Basel Committee on Banking Supervision. High-level summary of Basel III reforms. In: *Bank for International Settlements* [online]. Prosinec 2017 [cit. 2022-5-12]. ISBN 978-92-9259-118-2. Dostupné z: https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf

Česká národní banka. Časté otázky a odpovědi - směrnice Capital Requirements Directive (CRD IV) a nařízení Capital Requirements Regulation (CRR). In: *Česká národní banka* [online]. Praha: Česká národní banka. [cit. 2023-01-14]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Caste-otazky-a-odpovedi-smernice-Capital-Requirements-Directive-CRD-IV-a-narizeni-Capital-Requirements-Regulation-CRR>

ŠVIHLÍKOVÁ, Ilona. Otevřený dopis poslancům proti likvidaci kampeliček. In: *Britské listy* [online]. 25. 11. 2014 [cit. 2023-01-11]. Dostupné z: <https://www.blisty.cz/art/75609-otevreny-dopis-poslancum-proti-likvidaci-kampelicek.html>

Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech

Zákon č. 191/1950 Sb., zákon směnečný a šekový

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

Zákon č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech

Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem

Zákon č. 254/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Zákon č. 333/2014 Sb., 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, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (Zákon o obchodních korporacích)

Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Vyhláška České národní banky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

Vyhláška České národní banky č. 23/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

Vyhláška České národní banky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry

Úřední sdělení České národní banky ze dne 19. února 2014, o zrušení některých úředních sdělení České národní banky souvisejících s pravidly obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky (CRD IV)

Narřízení Evropského parlamentu a Rady [EU] č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (CRR)

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu č. 48/1998 Sb. ÚS, sv. 10 (č. 119/1998 Sb.)

Nález Ústavního soudu č. 149/2001 Sb. ÚS, sv. 24 (č. 410/2001 Sb.)

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/03

Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2012, sp. zn. Pl. ÚS 3/08

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 3/16

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2006., č. j. 2 Ao 1/2006-47

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.4.2014, č.j. 9 As 4/2014-33

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Af 31/2014-500

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2 2019, č.j. 2 Afs 304/2018 – 411

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2021, č. j. 5 Af 31/2014-1064

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 2 Afs 259/2021-150

Seznam ostatních zdrojů

Oznámení ČNB o zahájení správního řízení proti WPB Capital ze dne 15.3.2013, č. j. 2013/5636/570, sp. zn. Sp/2013/148/573

Rozhodnutí ČNB o uložení předběžného opatření WPB Capital ze dne 15.5.2023, č.j. 2013/5637/570, sp. zn. Sp/2013/148/573

Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení WPB Capital ze dne 4.4.2014, č.j. 2014/3539/570 sp.zn. Sp/2013/148/573

Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení Úvěrnímu družstvu PDW ze dne 12. února 2010, č.j. 2010 / 1287 / 570, sp. zn. Sp/2009/179/573

Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení Vojenské družstevní záložně ze dne 10. září 2010, č. j. 2010 / 8033 / 570, sp. zn. Sp/2010/73/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 2. prosince 2010, č. j. 2010 / 3540 / 110

Rozhodnutí ČNB o odebrání povolení Metropolitnímu spořitelnímu družstvu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 2013/10482/570. sp. zn. Sp/2013/161/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 2013/4655/110.

Rozhodnutí ČNB o odnětí povolení UNIBON – spořitelní a úvěrní družstvo ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 2011 / 13455 / 570, sp. zn. Sp/2011/282/573, Rozhodnutí o rozkladu ze dne 1. března 2012, č. j. 2021 / 674 / 110

Usnesení Vlády České republiky č. 452 ze dne 12. května 2004, o záměru postupně integrovat státní dozor nad finančním trhem do jedné instituce.

Guidelines CEBS ze dne 11.12.2009 „on the implementation of the revised large exposures regime“

Výroční zpráva Vojenské družstevní záložny za rok 2009

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 některé další zákony, č. 100/2000 Dz

Důvodová zpráva k zákonu č. 254/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 254/2012 Dz

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 333/2014 Sb., 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, ve znění pozdějších předpisů

Příloha k důvodové zprávě návrhu zákona č. 333/2014 Sb., 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, ve znění pozdějších předpisů

Důvodová zpráva k zákonu č. 338/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a 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 pozdějších předpisů, č. 338/2020 Dz

Protokol o hlavním líčení, sp. zn. 41 T 5/2020, konaném před Městským soudem v Praze dne 13. 9. 2021

Právní a ekonomické aspekty dohledu České národní banky nad sektorem spořitelních a úvěrních družstev

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje právním a ekonomickým aspektům dohledu nad sektorem družstevních záložen v České republice, jenž je prováděn Českou národní bankou (ČNB). Ústředním bodem zájmu je případová studie spořitelního družstva WPB Capital, kterému bylo v roce 2014 odebráno povolení k činnosti kvůli nedovoleným operacím, konkrétně nabývání zakázaných cenných papírů a poskytování finanční asistence za účelem nabytí dalších členských vkladů, což bylo v rozporu s výkladem ČNB.

Práce je založena na autorově účasti v dané kauze a využívá autentické dokumenty ze správního řízení a soudního přezkumu, jakož i další relevantní materiály. První část je věnována teoretickým základům v oblasti finančního trhu a družstevních záložen. Následuje analýza dohledu ČNB a historický přehled vývoje družstevních záložen v České republice. Dále jsou rozebrány právní rámec a instrumenty v kontextu případové studie WPB Capital.

Cílem práce je posoudit soulad činnosti zkoumaného subjektu se zákony a evropskou legislativou a zhodnotit oprávněnost postupu ČNB. Diplomová práce klade důraz na teoretické analýzy i praktické aplikace, včetně srovnání s dalšími družstevními záložnami a aktuální judikaturou. Na základě této studie je následně pokus o odpovědi na výzkumné otázky, hodnotící soulad s právními normami a vliv na morální hazard.

Celkovým cílem této práce je představit družstevní záložny a jejich činnost jako takovou na straně jedné a kompetence národního regulátora na straně druhé, včetně vývoje právní úpravy. Tato práce se rovněž snaží poskytnout komplexní analýzu významné kauzy v kontextu daného sektoru

Konkrétní důraz je kladen na otázky souladu operací se zákony a evropskou legislativou, zejména ve vztahu k finanční asistenci a obchodování s cennými papíry. Tyto aspekty jsou analyzovány v kontextu případové studie, přičemž jsou diskutovány možné dopady na stabilitu finančního sektoru a morálního hazardu. Závěrem práce je pak představena analýza argumentů obou stran, a to včetně udržitelnosti v současném i budoucím právním kontextu. Diplomová práce tak představuje ucelený pohled na dohled nad družstevními záložnami v České republice, se zaměřením na konkrétní případovou studii jako významný prvek v této problematice.

Klíčová slova:

Česká národní banka, Spořitelní a úvěrní družstva, WPB Capital, Finanční asistence, Limity angažovanosti

Legal and Economic Aspects of the Czech National Bank's Supervision of the Credit Unions Sector

Abstract

This thesis focuses on the legal and economic aspects of the supervision of the credit union sector in the Czech Republic by the Czech National Bank (CNB). The central point of interest is the case study of the credit union WPB Capital, which in 2014 had its operating licence revoked for illegal operations, namely the acquisition of prohibited securities and the provision of financial assistance to acquire additional member deposits, contrary to the CNB's interpretation.

The work is based on the author's involvement in the case and uses authentic documents from the administrative proceedings and judicial review, as well as other relevant materials. The first part is devoted to the theoretical background of the financial market and credit unions. This is followed by an analysis of CNB supervision and a historical overview of the development of credit unions in the Czech Republic. The legal framework and instruments are then discussed in the context of the WPB Capital case study.

The aim of the paper is to assess the compliance of the activities of the examined entity with the law and European legislation and to evaluate the justification of the CNB's action. The thesis emphasises theoretical analysis and practical applications, including comparison with other credit unions and current case law. Based on this study, an attempt is then made to answer research questions assessing compliance with legal standards and the impact on moral hazard.

The overall aim of this thesis is to present credit unions and their activities as such on the one hand and the competences of the national regulator on the other hand, including the development of the legislation. This thesis also seeks to provide a comprehensive analysis of a significant case in the context of the sector

Specific emphasis is placed on issues of compliance of operations with the law and European legislation, particularly in relation to financial assistance and securities trading. These aspects are analysed in the context of the case study, discussing the possible implications for the stability of the financial sector and moral hazard. The paper then concludes with an analysis of the arguments on both sides, including sustainability in the current and future legal context. The thesis thus presents a comprehensive view of the supervision of credit unions in the Czech Republic, focusing on a specific case study as an important element in this issue.

Key words:

Czech National Bank, Credit unions, WPB Capital, Financial assistance, Exposure limits