Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Postavení stavebních spořitelen po novele zákona o stavebním spoření

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

Autor: Bc. Ivo Nerandžič

rok odevzdání 2014

VII. ročník SVOČ

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VII. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 13. dubna 2014

Ivo Nerandžič

1 Úvod

Stavební spoření je svým založením velmi konzervativní produkt, který však za dvacet let své existence v České republice jako jeden ze základních produktů nabízených stavebními spořitelnami, retailovými bankami a dalšími subjekty[1] prošel mnoha změnami, podmíněnými poměrně bohatou legislativou.

Od počátku existence trhu stavebního spoření, který se mohl vytvořit na podkladě přijatého zák. č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření[2], se objevovaly tendence zasahovat do nastaveného systému politickými rozhodnutími. Tak vzrůstaly jedné strany požadavky na snížení této podpory, která je pro tento produkt charakteristická, na druhé straně potom tendence na omezení nakládání se státní podporou, jež zatím nebyla a dosud není přísně účelově vázána ve fázi spoření.

Požadavky na snížení výše státní podpory se realizovaly ve dvou fázích – jednak v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a tím spojenému možnému rozšíření účastníků stavebního spoření (a příjemců státní podpory) byla přijata novela zák. č. 423/2003 Sb., díky níž došlo od 1. ledna 2004 poprvé ke snížení výše poskytované státní podpory a zároveň otevření systému pro občany EU a třetích zemí, jednak prostřednictvím zák. č. 348/2010 Sb., který od 1. ledna 2011 přinesl druhé (zatím poslední) snížení výše státní podpory stavebního spoření. Toto druhé snížení bylo již motivováno zejména přetrvávající hospodářskou krizí a deklarovaným politickým cílem vlády snížit schodek veřejných rozpočtů. I přes ústavně rozporný způsob přijetí tohoto zákona a jeho diskutabilní ustanovení týkající se mimořádného jednorázového zdanění státní podpory vyplácené v roce 2011, jež byly předmětem ústavní stížnosti (Pl. ÚS 53/10 z 19.4.2011), se nakonec prosazované snížení realizovalo zákonem č. 353/2011 Sb., účinným od 1. ledna 2012. Ze stejných důvodů byla připravována poslední novela zákona o stavebním spoření v souladu s návrhem vlády přijatém usnesením č. 276 ze dne 18. dubna 2012, která měla přinést revoluční změnu do systému stavebního spoření a zásadním způsobem ovlivnit fungování stavebních spořitelen na bankovním trhu.[3]

Právě sílící tendence politickými rozhodnutími zasahovat do uzavřeného, a tudíž i velmi stabilního systému stavebního spoření, mne vedla k rozhodnutí zabývat se některými

[1] Působící na trhu jako zprostředkovatelé, nikoliv stavební spořitelny.

[2] Ve znění ze dne 25. února 1993.

[3] Dle Důvodové zprávy k předkládanému vládnímu návrhu novely zákona se jednalo o následující změny: zavedení účelového vázání finančních prostředků stavebního spoření, rozšíření okruhu subjektů oprávněných poskytovat stavební spoření a propojení stavebního spoření s důchodovou reformou (tzv. doplňkové penzijní spoření).

otázkami možných dopadů této nerealizované novely.

Tato práce se zaměří na porovnání základních východisek systému stavebního spoření a jednoho velmi diskutovaného tématu vládního záměru novely, a to na (změnu) postavení stavebních spořitelen představovanou rozšířením okruhu subjektů oprávněných poskytovat stavební spoření.

2 Základní principy stavebního spoření

„Stavební spoření je v Česku jako pingpong. Pingpong všichni někdy hráli a řeknou vám, že ho umějí. Stavební spoření také každý má nebo měl a považuje se tedy za znalce tohoto produktu.“[4]

Výše uvedený citát nejlépe charakterizuje zakořeněnou představu veřejnosti o stavebním spoření. Přitom jeho kořeny[5] sahají až do druhé poloviny 19. století, kdy se prvé stavební spořitelny vyvinuly ze svépomocných družstev a spolků na území Německa a Rakouska, z nichž postupně vznikly dva funkční modely – spořitelní družstva a stavební spořitelny.[6] Zprvu svépomocné spolky se po první a zejména druhé světové válce rozvinuly i díky štědré státní podpoře do moderní podoby tak, jak ji známe i v České republice.[7]

Právním základem byl zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření, který umožnil vznik nových úzce specializovaných subjektů bankovního trhu – stavebních spořitelen – a který se inspiroval zejména německým vzorem.[8]

Od počátku byl celý systém koncipován jako uzavřený, stojící mimo univerzální banky, tvořený zvláště k tomu vytvořenými právnickými osobami, které ovšem sdílely některé společné prvky s univerzálními bankami.[9] Výše uvedené je zakotveno v úvodních ustanoveních zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření (ve znění ze dne 25. února 1993)[10] – dle ust. § 1 tohoto zákona tak je stavební spoření vymezeno jako *účelové spoření spočívající*

---

[4] http://www.acss.cz/cz/novinari-a-odbornici/nazor-acss/

[5] Historicky první stavební spořitelna byla založena již r. 1775 v Birminghamu. Více viz http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/historie-stavebniho-sporeni/.

[6] LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 14 ISBN 978-808-7865-057

[7] Tamtéž.

[8] Akcionáři stavebních spořitelen, které působí na trhu v České republice, jsou vyjma Modré pyramidy stavební spořitelny, a.s. i německé a rakouské stavební spořitelny.

[9] Jedná se zejména o požadavek na právní formu stavební spořitelny (akciová společnost), výši základního jmění, dozor vykonávaný ze strany ČNB a MF ČR.

[10] Dále jen ZSS.

v přijímání vkladů od účastníků stavebního spoření, v poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření (obojí v souladu s ust. § 1 odst. 2 zák. č. 21/1992 Sb., o bankách ve znění zák. č. 264/1992 Sb.) a v *poskytování příspěvku fyzickým osobám* („státní podpory", dále jen SP) účastníkům stavebního spoření (v souladu s ust. §5 odst. 3 písm. d) zák. ČNR č. 576/1990, o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice). Z ustanovení § 2 ZSS plyne, že *provozovatelem stavebního spoření* mohla být pouze banka, které bylo uděleno povolení se souhlasem ministerstva financí, pokud je předmětem její činnosti *pouze stavební spoření* a další činnosti podle ZSS. A v neposlední řadě mohla dle § 3 ZSS označení *„stavební spořitelna"* pouze banka, která je provozovatelem stavebního spoření.

Na rozdíl od univerzálních bank tedy stavební spořitelny hospodaří nejen s majetkem klientů, ale také se státní podporou.[11] Proto jsou od počátku nedílnou součástí zákona o stavebním spoření i ustanovení týkající se výkonu regulace a dozoru nad těmito (státními) prostředky. Dozor vykonávaly na jedné straně samotné stavební spořitelny, které dle ust. § 5 odst. 9 ZSS prováděly kontrolu použití poskytnutého úvěru a v případě zjištění použití úvěru účastníkem na jiné než bytové účely byly oprávněny požadovat vrácení celkové částky poskytnutého úvěru nebo její části zpět,[12] dále v souladu s ust. § 13 odst. 1 měly stavební spořitelny povinnost sledovat, zda účastníkovi trvá nárok na SP, spolu s povinností neoprávněně vyčerpanou podporu vrátit. Na druhé straně podléhá podle § 2 odst. 2 ZSS stavební spořitelna obecnému bankovnímu dohledu, dále je zakotveno jako výraz státní regulace v § 7 odst. 2 ZSS podmíněné schválení všeobecných obchodních podmínek ministerstvem v dohodě s ČNB. V ust. § 11 odst. 6 ZSS je stanovené oprávnění ministerstva vyžádat si doplnění nesprávné či neúplné žádosti na vyplacení zálohy SP podané stavební spořitelnou, a konečně stěžejní ustanovení § 15 ZSS o *státním dozoru*, který vykonávalo ministerstvo (financí) ohledně vyplacených státních podpor a ČNB ohledně bankovní licence, a ust. § 16 ZSS upravující sankce. Případné volné likvidní prostředky, tj. prostředky přátelských klientů neposkytnuté zbylým klientům formou úvěru ze stavebního spoření, mohly stavební spořitelny zhodnocovat *pouze* v souladu s ust. § 9 ZSS, a tedy poskytovat půjčky podnikatelům, jejichž výrobky a poskytované služby jsou určeny pro uspokojování bytových potřeb (§ 6; do výše 20% součtu cílových částek uzavřených smluv), přejímat záruky za půjčky, které by byla stavební spořitelna oprávněna podle tohoto zákona poskytnout, přijímat podíly nebo účasti na obchodních společnostech, které se zabývají výstavbou bytů

[11] Její poskytování a výše byly upraveny v Části II, § 10 - § 12 ZSS.

[12] Úvěrem se myslí *úvěr ze stavebního spoření*, zahrnující již z principu poskytnutou státní podporu.

a rodinných domů nebo výrobou pro tyto účely (do 15% základního jmění stavební spořitelny), podílet se majetkově na jiné stavební spořitelně s předchozím souhlasem České národní banky, získávat pro poskytování úvěrů účastníkům i ostatních půjček potřebné zdroje od úvěrových institucí nebo vydáváním dluhopisů se splatností nejvýše pět let, obchodovat na svůj účet s hypotečními zástavními listy, se státními dluhopisy nebo s dluhopisy, za které stát převzal záruku. Dále mohla stavební spořitelna zhodnocovat volné prostředky na vkladových účtech, a to včetně připsané SP, k uložení u jiné banky, k nákupu hypotečních zástavních listů, státních dluhopisů, popř. dluhopisů, za které stát převzal záruku, a k nákupu poukázek České národní banky, pro úvěry a půjčky podle § 5 odst. 5 a § 9 odst. 1 písm. a) a b) za předpokladu, že účastníkům, kteří splňují všechny smluvní podmínky a mají nárok na úvěr, byly všechny smluvní úvěry poskytnuty.

Uzavřenost systému vychází z historické zkušenosti týkající se financování bydlení. Dnes plně rozvinutý hypoteční trh umožňuje každému řešit svoji bytovou potřebu až v okamžiku, kdy je to skutečně nutné a bez dlouhodobé (finanční) rozvahy a přípravy, která je naopak charakteristická pro stavební spoření. Systém stavebního spoření se tedy tradičně popisuje jako dvoufázový.[13] Během první fáze přispívají pravidelným spořením všichni účastníci, včetně tzv. přátelských, odměňovaných za to, že se dobrovolně vzdávají likvidity svých prostředků, zajímavým zhodnocením v podobě stabilního ročního úročení a za určitých podmínek i státního příspěvku (podpory). V druhé fázi naopak čerpají prostředky jen ti účastníci, kteří na rozdíl od výše uvedeného pečlivě plánují svoje financování bydlení a využívají synergie mezi spořením a následným úvěrem ze stavebního spoření s předem známou cenou (úrok z úvěru), na který jim po určité době a za určitých podmínek vznikne nárok. Finanční prostředky přátelských účastníků používají stavební spořitelny k poskytování úvěrů ze stavebního spoření druhé skupině účastníků, aniž by (zpravidla) musely získávat prostředky k poskytování půjček na mezibankovním trhu jako univerzální retailové banky, které naopak nejsou zásadním způsobem omezeny v nakládání s prostředky svých klientů.[14] Tento uzavřený systém měl být zásadním způsobem ovlivněn právě nerealizovanou novelou ZSS z roku 2012, jak bude uvedeno níže.

3 Principy legislativních změn systému stavebního spoření

Legislativní změny týkající se ZSS můžeme rozdělit do dvou skupin: za prvé se jedná o

[13] LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 12, ISBN 978-808-7865-057

[14] Toto se netýká tzv. překlenovacího úvěru, na který účastníkovi stavebního spoření nevzniká automaticky nárok.

legislativně – technické novely, které zásadním způsobem nezasahují do nastaveného systému stavebního spoření, jak je upraven ZSS[15], za druhé jde o systémové novely, které mění samotné parametry stavebního spoření – tedy nejčastěji výši poskytované státní podpory, dobu spoření a okruh osob, které mohou být jednak účastníky stavebního spoření, jednak nárokovat státní podporu. Dále v textu budou probrány novely ZSS, které ovlivnily, případně chystaly se ovlivnit, trh stavebního spoření zejména parametrickými změnami, tedy novely druhé z uvedených skupin.

3.1 Novela 2004

Prvním významným zásahem do parametrů stavebního spoření byla novela ZSS zákonem číslo 423/2003 Sb., kterým se změnil zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnil zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění zákona č. 83/1995 Sb. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie k 1.5.2004 došlo nejen k rozšíření okruhu účastníků stavebního spoření, kdy nově dle ust. §4 odst. 1 ZSS mohla být *účastníkem jakákoliv fyzická či právnická osoba*, ale i k r*ozšíření okruhu příjemců státní podpory* tak, že nově mohl státní podporu získat dle ust. §4 odst. 2 jakýkoliv účastník občan ČR, občan EU s povoleným přechodným pobytem na území ČR a přiděleným rodným číslem a fyzická osoba s povoleným trvalým pobytem na území ČR a přiděleným rodným číslem.[16] Dále bylo zásadním způsobem upraveno znění § 5 – nadále bylo a dosud je možné měnit požadavek na přiznání státní podpory pouze jedenkrát ročně, všeobecné obchodní podmínky jsou nedílnou součástí smlouvy přímo ze ZSS a nově mohla stavební spořitelna změnit úrokovou sazbu z vkladů, pokud uplyne 6 let od uzavření smlouvy a účastník nepřijme nabídku úvěru ze stavebního spoření. Jak je výše uveden, došlo i ke změně v poskytování státní podpory, a tedy § 10 - § 12 ZSS z nichž vyplývá, že nadále výše státní podpory přísluší *účastníkovi* (viz výše), ve *výši 15% z uspořené částky* v příslušném kalendářním roce, *maximálně však z částky 20.000 Kč*[17], *možnost čerpání státní podpory na více uzavřených smluv* (max. však do částky výše uvedené), *nárok na vyplacení zálohy SP pouze po uplynutí kalendářního roku,* a konečně *výplata zálohy SP se provede po 6 letech od uzavření smlouvy o stavebním spoření, pokud účastník po celou dobu nenakládal s vkladem, nebo pokud uzavřel smlouvu o úvěru ze stavebního spoření a použil úvěr, uspořenou částku i zálohy na SP na*

[15] Jedná se o změny, které upravují např. rozsah a způsob zajišťování, evidence a výměny informací o účastnících stavebního spoření mezi stavebními spořitelnami a ministerstvem financí – viz včeleněný § 9a novelou ZSS od 1.1.2004.

[16] S ohledem na rozsah a zaměření práce není rozebráno do podrobností.

[17] Původní úprava: výše 25% státní podpory z částky max. 18.000 Kč.

bytové potřeby.

Pro účastníky stavebního spoření byla klíčová Část IV ZSS čl. II, přechodná ustanovení, odstavce 2 až 4, podle nichž *se právní vztahy vzniklé před účinností tohoto zákona* (tj. zák. č. 423/2003 Sb.) *a práva a povinnosti z nich vyplývající posuzují podle dosavadních právních předpisů* a z toho vyplývající možnost volby účastníka v případě poskytnutí úvěru ze stavebního spoření řídit se původní, nebo novelizovanou úpravou v řešení bytových potřeb.[18] Zároveň toto ustanovení upravovalo i otázku nároku na SP tak, že SP ve výši podle dosavadní úpravy náležela účastníkům, kteří uzavřeli smlouvu o stavebním spoření před účinností novely ZSS, k nimž účastníkům k 31. prosince 2004 příslušela státní podpora. Tzn., že výše uvedené změny se dotkly pouze smluv uzavřených po účinnosti této novely, tedy smluv uzavřených od 1.1.2004 a dříve uzavřených smluv, u nichž nebyla přiznána státní podpora nejpozději k 31.12.2004.[19] Kromě jiného se také upřesnilo a rozšířilo ustanovení § 9 ZSS o dalších činnostech stavební spořitelny, kterým jsou tyto banky limitovány ve zhodnocování volných prostředků na vkladových účtech účastníků. Znění tohoto ustanovení se zachovalo až na drobné změny do současnosti a bude pojednáno dopodrobna níže v rámci 4. kapitoly. Novela účinná od 1. ledna 2004 byla komfortní pro účastníky a přinesla s sebou velký nárůst počtu uzavřených smluv do 31. prosince 2003 v rámci tzv. „předzásobení se“ smlouvami s původní výší SP, a tím i k růstu objemu prostředků státního rozpočtu určenému na výplatu státní podpory v následujících letech.[20][21]

3.2 Novela 2010 a 2011

Zákonem č. 348/2010 Sb., kterým se změnil zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnil zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, byla přijata další novela ZSS s účinností od 1.1.2011 (dále jen novela 2010). Tato novela s sebou přinesla zejména tyto změny parametrů stavebního spoření – za prvé snížení SP na 10% z ročně uspořené částky, nejvýše však ze základu 20.000 Kč ročně, za druhé zrušila

[18] Původní úprava zák. č. 96/1993 Sb. byla liberálnější a umožňovala např. financování bytových potřeb širšímu okruhu osob blízkých, definovaných nikoliv přímo tímto zákonem, ale zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

[19] V praxi se nejčastěji uzavřela smlouva dle „starých podmínek“ do 31.12.2003 včetně, u níž následně nejpozději do 31.12.2004 bylo požádáno o přiznání SP, pokud o tuto podporu nebylo žádáno od samého počátku.

[20] Výše vyplacené SP kulminovala v roce 2005, kdy přesáhla částku 15 mld. Kč. (LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 58 ISBN 978-808-7865-057)

[21] Žádná z dostupných statistik nehovoří o počtu smluv, které byly uzavřeny do 31.12.2003, ale kterým nevznikl nárok na SP nejpozději k datu 31.12.2004 např. z důvodu duplicitních žádostí SP.

zvýhodnění stavebního spoření spočívající v osvobození úrokových výnosů od srážkové daně, a tím je zrovnoprávnila s jinými produkty na bankovním trhu, jako jsou termínované vklady a spořící účty, a za třetí byla zavedena jednorázová mimořádná srážková daň státní podpory za rok 2010 (tedy vyplácené v roce 2011).[22] Novelou 2010 se zabýval i Ústavní soud (viz Pl. ÚS 53/10 z 19.04.2011), na podkladě návrhu skupiny poslanců na její zrušení z důvodu zřejmé neústavnosti týkající se způsobu přijetí této novely (ve stavu legislativní nouze) a retroaktivních ustanovení týkajících se výše přiznané SP.[23] Zjednodušeně shrnuto lze konstatovat, že i přes 4 velmi zajímavá nesouhlasná stanoviska byla Ústavním soudem výrokem stanoveno, že je 50 % zdanění státní podpory z důvodu jeho retroaktivity protiústavní a jako takové je s okamžitou platností zrušil. Naopak jako ústavně konformní bylo posouzeno snížení státní podpory. Ústavní soud odložil vykonatelnost svého nálezu do 31. prosince 2011, čímž byla dána možnost zákonodárci přijmout novelu ZSS řádným způsobem a v souladu s výrokem Ústavního soudu. Zrušením osvobození úrokových výnosů od srážkové daně se Ústavní soud vůbec nezabýval.

Nakonec tedy situace dospěla k tomu, že v dubnu roku 2011 byla účastníkům vyplacena SP za rok 2010 snížená o 50% srážkovou daň, aby následně byla v průběhu roku vyplacena ministerstvem financí zbylá část v souladu s výše uvedeným rozhodnutím Ústavního soudu. V roce 2011 byla vyplácena SP nadále podle data uzavření smlouvy, tedy ve výši dle zák. č. 96/1993 Sb., nebo dle novely zák. č. 423/2003 Sb. (15% a 25% SP ze základu 20.000 Kč, resp. 18.000 Kč).

V souladu s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 53/10 byl zákonem č. 353/2011 Sb. novelizován ZSS dne 3. listopadu 2011. S účinností od 1.1.2012 se definitivně realizovaly dvě ze třech změn, které přinesla novela 2010. Jednak snížení SP na 10% z ročně uspořené částky u všech smluv bez ohledu na to, kdy byly uzavřeny, a jednak zrušení osvobození úrokových zvýhodnění od srážkové daně.

3.3 Novela 2012

Zatím poslední zásah do parametrů stavebního spoření přinesla výše uvedená novela 2011. Avšak ani po té nepřestaly pokusy systémově reformovat stavební spoření. Dopusud posledním pokusem v řadě je nerealizovaná novela vládního návrhu zákona, která byla rozeslána sněmovním tiskem č. 676/0 poslanecké sněmovně k projednání dne 3. května 2012

[22] LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 50 ISBN 978-808-7865-057

[23] SP byla snížena od 1.1.2011 všem účastníkům stavebního spoření (stávajícím i novým), jak je uvedeno v ust. § 10 ve spojení s Článkem II, přechodná ustanovení novelizovaného ZSS.

(dále jen novela 2012). První čtení proběhlo 12.12.2012 a projednávání zákona bylo ukončeno s předčasným koncem volebního období.[24]

4 Hypotetický dopad novely 2012

Novela 2012 měla přinést několik novinek, které jsou specifikovány uvedeno v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona. Stěžejními změnami mělo být: a) otevření systému stavebného spoření univerzálním *poskytovatelům stavebního spoření*[25], kterými se měly stát univerzální banky a družstevní záložny, b) podmínit výplatu SP tzv. účelovostí, tzn. prokázáním použití přiznané SP na řešení bytových potřeb účastníka a jeho osob blízkých, c) zapojení stavebního spoření do III. penzijního pilíře prostřednictvím možnosti vložení uspořené částky ze stavebního spoření do III. penzijního pilíře za stanovených podmínek. Zamýšleným cílem bylo zvýšení nízké stability sektoru stavebního spoření, podpoření probíhající penzijní reformy, resp. zajištění na stáří a snížení zátěže státního rozpočtu účelovým vázáním vkladů, a tím konečnému naplnění názvu stavebního spoření – směřováním státních prostředků do podpory financování bytových potřeb, nikoliv na v důvodové zprávě uváděné všeobecně rozšířené neúčelové spoření jako dosud.

Tyto teze ovšem z větší části napadly stavební spořitelny reprezentované Asociací českých stavebních spořitelen. Hlavními protiargumenty rozporovaly ministerstvem financí v důvodové zprávě zmiňovanou nízkou stabilitu systému, vyplývající právě z kritizované uzavřenosti, dále ve zpochybnění nadužívání neúčelového spoření spřátelenými účastníky (s uvedením vlastních statistik) a v neposlední řadě poukázáním na multiplikační efekt vyplacené SP.[26] V zájmu zachování objektivity je třeba zmínit, že v důvodové zprávě a závěrečné zprávě o hodnocení dopadů ZSS byla použita řada velmi zjednodušujících tvrzení, s nimiž by se dalo obsáhle polemizovat, ovšem nad rámec této práce.

4.1 Omezení stavebních spořitelen zákonem (§ 9 ZSS)

Klíčovým sporným bodem v celé debatě nebylo ani tak možné zpřísnění vyplácení SP, jako otevření systému stavebního spoření. Podívejme se tedy blíže, jakým způsobem jsou a nadále by i za určitých podmínek byly omezeny na finančním a mezibankovním trhu stavební spořitelny.[27]

---

[24] Viz http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=676.

[25] V souladu s otevřením systému se novelou 2012 měnila i terminologie zákona: místo provozovatele (stavební spořitelny) se začal používat termín poskytovatel (zahrnující banky a družstevní záložny).

[26] Viz sekce „Pozice AČSS“ na stránkách www.acss.cz.

[27] Novela 2012 počítala jak se zpřístupněním systému stavebního spoření univerzálním bankám, tak s možností (nikoliv povinností) přeměny specializovaných stavebních spořitelen na univerzální banky.

Limity podnikání stavebních spořitelen jsou zakotveny v Části I, § 1 a § 9 ZSS. Ač se § 1 ZSS nazývá *„Vymezení pojmu stavební spoření“*, lze z něj prostřednictvím gramatického a logického výkladu dovodit, že vedle vymezení pojmu definuje i obsah podnikatelské činnosti stavebních spořitelen. Lze tedy konstatovat, že podnikatelská činnosti stavebních spořitelen spočívá v *přijímání vkladů a poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření a poskytování příspěvku fyzickým osobám účastníkům stavebního spoření.* Takto definovaná podnikatelská činnost by odpovídala trhu v době, kdy stavební spoření vznikalo v Německu a Rakousku.[28] Ustanovení § 1 ZSS je ve vztahu speciality k ust. §1 odst. 1 a 2 zák. č. 21/1992 Sb., o bankách. Moderní bankovní trh umožňuje všem bankám zhodnocení volných prostředků širším způsobem než v rámci přímého vztahu banka – klient. Pokud by v ZSS nebyla speciální úprava, vztahoval by se v tomto ohledu na stavební spořitelny zák. č. 21/1992 Sb., o bankách, respektive vymezení základních činností bank uvedené v § 1 zejména v odst. 3 a záleželo by pouze na povolení v bankovní licenci, které by limitovalo stavební spořitelnu v její činnosti (viz níže podkapitola 4.2).

ZSS však obsahuje speciální úpravu činnosti stavebních spořitelen ve svém § 9, a proto se stavební spořitelny řídí právě tímto ustanovením. V § 9 ZSS jsou taxativně vymezené *další povolené činnosti stavebních spořitelen*, kterými jsou nad rámec činností vymezených § 1 ZSS: a) poskytování úvěrů osobám, jejichž výrobky a poskytované služby jsou určeny pro uspokojování bytových potřeb, b) přijímání vkladů od bank, zahraničních bank, poboček zahraničních bank, finančních institucí, zahraničních finančních institucí a poboček zahraničních finančních institucí, c) poskytování záruk za úvěry ze stavebního spoření, za úvěry poskytnuté podle § 5 odst. 5 a za úvěry uvedené v písmenu a) ZSS, d) obchodování na vlastní účet s hypotečními zástavními listy a s obdobnými produkty, vydávanými členskými státy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, e) obchodování na vlastní účet s dluhopisy vydávanými Českou republikou, s dluhopisy, za které Česká republika převzala záruku, a s dluhopisy vydávanými Českou národní bankou, f) obchodování na vlastní účet s dluhopisy vydávanými členskými státy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, centrálními bankami, finančními institucemi těchto států, a bankami se sídlem v těchto státech, jakož i s dluhopisy, za které tyto státy převzaly záruku, a s dluhopisy vydávanými Evropskou investiční bankou, Nordic Investment Bank a Evropskou centrální bankou, g) provádění platebního styku a jeho zúčtování v souvislosti s činností stavební spořitelny, h) poskytování bankovní informace, i) uzavírání obchodů sloužících k zajištění proti měnovému

[28] Více viz LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 11 – 17, ISBN 978-808-7865-057

a úrokovému riziku, j) vykonávání finančního makléřství. Dále mohou stavební spořitelny ukládat finanční prostředky *pouze* u bank se sídlem v České republice, poboček zahraničních bank působících na území České republiky nebo u zahraničních bank se sídlem na území členského státu Evropské unie a od stejných subjektů získávat potřebné zdroje, případně vydávat dluhopisy se splatností nejvýše 10 let.[29] Co se týká účasti stavebních spořitelen v jiných právnických osobách, je tato vyhrazena výlučně na účast v právnických osobách zabývajících se výstavbou bytů a rodinných domů nebo výrobou pro tyto účely se zákonem omezenou účastí, podnicích pomocných bankovních služeb[30] a v jiných stavebních spořitelnách bez zákonného omezení účasti. Aby byla zaručena stabilita systému, mají stavební spořitelny v případě využití výše uvedených možností povinnost přednostně zabezpečit závazky z uzavřených smluv stavebního spoření a neohrozit poskytování a splatnost úvěrů účastníků.[31]

Shrneme-li výše uvedené, můžeme konstatovat, že stavební spořitelny jsou: 1) jedinými oprávněnými bankami k poskytování stavebního spoření, včetně úvěrů, a zprostředkování státní podpory, 2) bankami svého druhu s velmi vysokou mírou regulace podnikání a konečně 3) omezeny v činnosti, resp. nakládání a zhodnocování volných prostředků z vkladů jednak prostřednictvím úvěrů[32] a záruk za úvěry nějakým způsobem souvisejícími s uspokojováním bytových potřeb /viz výše písm. a)/, jednak konzervativním investování do dluhopisů, pokladničních poukázek a hypotečních zástavních listů vydávanými v ČR, resp. v členských státech OECD, 4) omezeny v další možnosti zhodnocení vkladů prostřednictvím účasti v jiné právnické osobě, avšak s výhradou přednostního zabezpečení stability systému stavebního spoření.

V praxi proto stavební spořitelny nemohou zhodnocovat vklady účastníků výrazně nad rámec úrokových výnosů z poskytovaných úvěrů, jejichž výše je také ZSS omezena.[33] Tato rigidita vychází ze základních principů stavebního spoření a mj. znamená, že v případě snížení

[29] Viz §9 odst. 4 a 5 ZSS.

[30] Je jím právnická osoba, která poskytuje služby sloužící k podpoře podnikání bank (i zahraničních) – např. Czech Banking Credit Bureau, a.s. - více viz BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upr. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, s. 485, ISBN 978-80-7400-440-7

[31] Prodloužením čekacích lhůt, resp. zkrácením splatnosti úvěru.

[32] Kam řadíme i překlenovací úvěry poskytované stavebními spořitelnami na okamžité financování bytových potřeb účastníků do doby vzniku nároku, resp. přidělení úvěru - viz LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 79, ISBN 978-808-7865-057

[33] Dle ust. § 5 odst. 6 musí smlouva o stavebním spoření obsahovat úrokovou sazbu z vkladů a úrokovou sazbu z úvěrů, přičemž rozdíl mezi úrokovou sazbou z vkladů a úrokovou sazbou z úvěru může činit nejvýše 3 procentní body.

úrokové sazby z vkladů musí stavební spořitelny snížit i úrokovou sazbu z úvěru. Stavební spořitelny jsou nuceny udržovat obě úrokové sazby na dostatečně nízkých úrovních, dlouhodobě pod úrovní trhu.[34]

4.2 Vstup komerčních bank a jejich postavení jako poskytovatelů stavebního spoření

Plánované otevření systému stavebního spoření, které zamýšlela přinést novela 2012, bylo pojato ve svém důsledku jako postupné odstranění specializovaných stavebních spořitelen z bankovního trhu a jejich nahrazení univerzálními bankami. V důvodové zprávě vládního návrhu zákona č. 378, kterým se mění některé zákony v souvislosti se změnou podmínek stavebního spoření (dále jen důvodová zpráva) byly hlavními argumenty zejména *zneužívání stavebního spoření* (a získané státní podpory) řadou účastníků, tj. neúčelového používání prostředků stavebního spoření, a *nekonkurenční trh stavebního spoření* z důvodu velké (administrativní a finančně nákladné) bariéry pro vstup nových poskytovatelů, nízká stabilita systému, která vyplývá z přílišné závislosti na poskytované SP – ta zvýhodňuje stavební spořitelny oproti univerzálním bankám tím, že zvyšuje úrokový výnos ze stavebního spoření[35] a znamená velký příliv přátelských klientů, který byl z hlediska předkladatele nežádoucí.

Velmi zjednodušeně řečeno bylo otevření systému stavebního spoření univerzální bankám pojato jako univerzální řešení celé problematiky. Základním východiskem odůvodňujícím rozšíření okruhu poskytovatelů stavebního spoření bylo zjednodušení celého systému stavebního spoření na vztah *státní podpora - přátelský účastník - účastník (s úvěrem)-stavební spořitelna*, který vedl k nevyhnutelnému závěru, že je celý systém závislý na státní podpoře a že případné snížení státní podpory bude znamenat náhlý (10% - 20%) odliv účastníků a ohrozí stabilitu systému, tzn. likviditu stavebních spořitelen. Řešení, které se nabízelo, bylo zpřístupnění systému bankám nezávislým na státní podpoře, které mohly eventuální propad v atraktivitě způsobené případným dalším snížením výše státní podpory a zpřísněním podmínek jejího vyplácení vyrovnat volněji na podkladě udělené bankovní licence.

V rámci proporcionality bylo v novele 2012 navrženo i přechodné období pro stavební spořitelny, během něhož by mohly (ale nemusely) požádat o univerzální bankovní licenci a byly by stále jedinými poskytovateli stavebního spoření.[36] Ty stavební spořitelny, které by

---

[34] Více viz LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 79 - 80, ISBN 978-808-7865-057

[35] Tzv. vnitřní výnosové procento.

[36] S ohledem na plánovanou účinnost novely 2012 k 1.1.2014 byla stanovena roční lhůta přechodného období. Viz důvodová zpráva.

nepožádaly o rozšíření bankovní licence, *by se nadále řídily ZSS*. Dle názoru předkladatele by byli nadále poskytovatelé stavebního spoření[37] vázáni ZSS povinností vést vkladový účet, zprostředkovat státní podporu a poskytnout úvěr za předem známou úrokovou sazbu avšak v ostatních ohledech by byli vázáni zák. č. 21/1992 Sb., o bankách (dále jen zákon o bankách). Tento přístup by nemusel znamenat jen v důvodové zprávě uvedené vyšší zhodnocení vkladů nezávislé na poskytované SP, a tedy i vyšší míru konkurence, ale zároveň i vyšší nejistotu účastníků danou tím, že univerzální poskytovatelé by se řídily v dalších činnostech zákonem o bankách, kdežto stavební spořitelny nikoliv. Teoretickým dopadem této zákonné konstrukce by bylo spíše zavedení diskriminace do systému stavebního spoření než její odstranění.

Univerzální banky jsou dle stávajícího zákona o bankách méně limitovány v dalších činnostech než stavební spořitelen dle ust. § 9 ZSS. Univerzální bankovní licence může banku opravňovat k zhodnocování volných prostředků skrze ust. § 1 odst. 3 zákona o bankách, a to: a) investování do cenných papírů na vlastní účet, b) finančního pronájmu (finanční leasing), e) vydáváním a správou platebních prostředků, například platebních karet a cestovních šeků, f) poskytováním záruk, f) otvíráním akreditivů, g) obstaráváním inkasa, h) poskytováním investičních služeb podle zvláštního právního předpisu, s tím, že se v licenci uvede, které hlavní investiční služby a činnosti a doplňkové investiční služby je banka oprávněna poskytovat a ve vztahu ke kterým investičním nástrojům podle zvláštního právního předpisu, i) finanční makléřstvím, j) výkonem funkce depozitáře, k) směnárenskou činností, l) obchodováním na vlastní účet nebo na účet klienta s devizovými hodnotami, které nejsou investičním nástrojem, a se zlatem, n) pronájem bezpečnostních schránek, m) prováděním administrace investičních fondů a zahraničních investičních fondů, p) činnostmi, které přímo souvisejí s činnostmi uvedenými v písmenech a) až o) a v odst. 1.[38] Možnosti univerzální banky by tedy byly nepoměrně širší a na rozdíl od stavebních spořitelen by nemusely vůbec souviset se stavebním spořením, jak se ostatně uvádí v důvodové zprávě.

5 Závěr

Prostým srovnáním omezení § 9 ZSS a omezení vyplývajících z § 1 odst. 3 zákona o bankách lze dovodit, že pokud by novela 2012 nabyla účinnosti, s největší pravděpodobností by došlo k zániku stavebních spořitelen, které by byly nuceny transformovat se na univerzální banky. Pokud by totiž nerozšířily svoji bankovní licenci a nadále by podléhaly omezením ZSS, ocitly

[37] Tzn. transformované stavební spořitelny a univerzální banky.

[38] Viz § 1 odst. 3 zák. č. 21/1992 Sb., o bankách. Výčet byl zúžen na ustanovení, která přinášejí zisk univerzálním bankám.

by se rázem v konkurenčně nevýhodném postavení vůči univerzálním bankám z mnoha různých hledisek. Mohlo by jít jak o dumpingové úrokové sazby z vkladů stavebního spoření, nabízených univerzálními bankami, tak o rizikovější zhodnocování vkladů účastníků a zánik překlenovacích úvěrů.[39] Stavební spořitelny by nemohly kvůli vázanosti ust. § 9 ZSS a svojí úzkou specializací na jediný produkt účinně konkurovat etablovaným univerzálním bankám.

Vysoká stabilita stávajícího systému stavebního spoření, projevující se jen pozvolným vývojem úrokových sazeb z vkladů a úvěrů, je vykoupena právě kritizovanou uzavřeností. Na druhé straně je z obchodních výsledků stavebních spořitelen, resp. celého trhu stavebního spoření, odvoditelné, že je v souladu s tvrzením důvodové zprávy velmi náchylný na parametrické změny. Proto jakékoliv snížení a zpřísnění vyplácení SP znamená minimálně zpomalení trhu stavebního spoření.

Ze statistik[40] vyplývá, že časté legislativní změny ZSS mají na stabilitu systému větší dopad než samotné jednotlivé změny, např. ve výši SP. Propad počtu smluv ve fázi spoření je větší v letech, kdy proběhly novely 2010 a 2011 a probíhala debata o novele 2012, než v letech 2008 - 2009 přímo ovlivněných celosvětovou krizí. Zdá se tedy, že vládní návrh zákona by v případě úspěšně završeného legislativního procesu přinesl do systému stavebního spoření mnoho neznámých a byl v řadě ustanovení, včetně zde probíraného otevření systému, přinejmenším kontroverzní co do očekávaných dopadů na postavení stavebních spořitelen.

[39] „Pozice AČSS k návrhu novely ZoSS“, s. 6 - 7, na www.acss.cz.

[40] Viz sekce Grafy stavebního spoření na www.acss.cz.

Seznam použité literatury

Monografie

1. BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upr. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7. Monografie

2. LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. Stavební spoření a stavební spořitelny. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, 132 s. ISBN 978-808-7865-057

Právní předpisy

1. Zákon č. 21/1992, o bankách
2. Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření
3. Zákon č. 423/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění zákona č. 83/1995 Sb.
4. Zákon č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
5. Usnesení vlády České republiky ze dne 18. dubna 2012 č. 276 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se změnou podmínek stavebního spoření
6. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 378, kterým se mění některé zákony v souvislosti se změnou podmínek stavebního spoření
7. Vládní návrh zákona č. 378, kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Internetové zdroje

1. www.acss.cz
2. www.portal.gov.cz
3. www.psp.cz