

ODŮVODNĚNÍ

návrhu vyhlášky o odměně a náhradě hotových výdajů likvidátora banky a spořitelního a úvěrního družstva

A. OBECNÁ ČÁST

1. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů

Vyhláška provádí zákon č. 21/1992 Sb., o bankách (ZoB), 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 (ZSÚD). K vydání vyhlášky zmocnil Českou národní banku (ČNB) zákon č. 338/2020 Sb. v § 36 odst. 7 ZoB a § 13 odst. 9 ZSÚD. Vydání vyhlášky je nezbytné k naplnění příslušného zmocnění. Vyhláška v souladu se zmocňovacími ustanoveními upravuje způsob stanovení náhrady hotových výdajů a odměny likvidátora banky či družstevní záložny, jejich maximální výši hrazenou státem a způsob výplaty.

Hlavními principy a cíli vyhlášky jsou transparentnost a jednoduchost způsobu výpočtu odměny a rovněž zajištění motivace pro likvidátory k výkonu této důležité funkce. Odměna likvidátora subjektů na finančním trhu je rovněž specificky upravena ve vyhlášce č. 306/2016 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o pojišťovnictví, a ve vyhlášce č. 474/2013 Sb., o odměně likvidátora, nuceného správce a insolvenčního správce některých poskytovatelů služeb na kapitálovém trhu a o náhradě jejich hotových výdajů. Tyto vyhlášky byly v určitých případech předlohou i pro navrhovanou vyhlášku.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním

Návrh vyhlášky je v souladu se zákonným zmocněním podle § 36 odst. 7 ZoB a § 13 odst. 9 ZSÚD, neboť upravuje způsob, jakým se stanoví odměna a náhrada hotových výdajů likvidátora banky či družstevní záložny, jejich maximální výši hrazenou státem a způsob výplaty.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Navrhovaná vyhláška není transpozičním předpisem. Vyhláška je plně v souladu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

4. Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny

Dřívější právní úprava nezmocňovala ČNB k vydání vyhlášky, kterou by se stanovila odměna a náhrada hotových výdajů likvidátora banky či družstevní záložny včetně způsobu jejich výplaty a maximální výše hrazené státem. Avšak obdobná úprava již byla obsažena v jednotlivých sektorových předpisech finančního trhu (pojišťovnictví, doplňkové penzijní spoření, investiční společnosti a investiční fondy) s podrobnější úpravou ve vyhlášce ČNB. Navrhovaná vyhláška tak harmonizuje způsob stanovení příslušných pravidel prostřednictvím vyhlášky ČNB i pro úvěrové instituce.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

V souvislosti s navrhovanou úpravou se předpokládá velmi omezený dopad na státní rozpočet. Zavedení pravidel pro určení výše odměny a náhrady hotových výdajů přináší dotčeným subjektům potřebnou transparentnost ohledně případných nákladů na likvidaci, přičemž obojí se hradí z majetku dotčených subjektů. Konstrukce stanovení výše odměny likvidátorů má za cíl vytvořit motivační podmínky k řádnému výkonu jejich činnosti. Vyhláška stanoví relativně nízké limity výše odměny (250 tis. Kč) a náhrady hotových výdajů likvidátora (300 tis. Kč) v situacích, kdy pro výplatu odměny a náhrady hotových výdajů nepostačuje majetek banky nebo družstevní záložny.

Návrh vyhlášky nemá negativní sociální dopady, včetně dopadů na rodiny, ani nemá žádné dopady na specifické skupiny obyvatel, osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny. Návrh vyhlášky nemá negativní dopady na životní prostředí.

6. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Navrhovaná právní úprava neobsahuje ustanovení, která by byla diskriminační.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná vyhláška je v souladu s předpisy upravujícími ochranu osobních údajů, resp. těchto oblastí se návrh vyhlášky nedotýká.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Zavedení pravidel pro určení výše odměny a náhrady hotových výdajů přináší dotčeným subjektům potřebnou transparentnost ohledně případných nákladů na likvidaci, přičemž obojí se hradí z majetku dotčených subjektů. Konstrukce stanovení výše odměny likvidátorů má za cíl vytvořit motivační podmínky k řádnému výkonu jejich činnosti. Dílčí korupční rizika mohou u této vyhlášky vznikat vzhledem k možnosti úpravy základní výše odměny likvidátora. Jsou však dostatečně ošetřena v rámci vnitřní kontroly ČNB, která na úpravu základní výše odměny likvidátora podává návrh (mj. pravidlo čtyř očí, interní audit). Rozhodnutí o určení odměny přísluší soudu a možnosti úpravy základní výše odměny jsou navíc omezeny příslušnými rozhodovacími kritérii. Role soudu se v zásadě neliší od jeho role podle nařízení vlády č. 351/2013 Sb., přičemž zapojení ČNB rizika dále snižuje. Provedená změna vyhlášky nemá dopad na činnost ČNB v oblasti povolovací činnosti podle dílčích sektorových zákonů.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na bezpečnost a obranu státu.

10. Konzultace

Návrh vyhlášky byl projednán s Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem financí, Českou bankovní asociací, Asociací družstevních záložen, Asociací českých stavebních spořitelů, Asociací úvěrových institucí a Asociací insolvenčních správců.

Meziresortní připomínkové řízení k návrhu vyhlášky proběhlo od 19. března 2021 do 13. dubna 2021. Připomínky připomínkových míst byly zohledněny a vyhláška je předkládána bez rozporu.

Návrh vyhlášky nepodléhá konzultaci s Evropskou centrální bankou podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů.

Předkládaný návrh neobsahuje řešení, která by představovala zvýšená rizika z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

Na základě Plánu přípravy vyhlášek na rok 2021, který byl schválen předsedkyní Legislativní rady vlády a ministryní spravedlnosti, bylo rozhodnuto, že se u této vyhlášky neprovede hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Ustanovení odpovídá zmocnění v § 36 odst. 7 zákona o bankách (ZoB) a § 13 odst. 9 zákona o spořitelních a úvěrních družstvech (ZSÚD), v obou případech ve znění zákona č. 338/2020 Sb. V souladu se zmocněním vyhláška upravuje stanovení náhrady hotových výdajů a odměny likvidátora banky a spořitelního a úvěrního družstva, jejich maximální výši hrazenou státem a způsob výplaty. Tyto náklady jsou zásadně hrazeny z majetku banky či družstevní záložny, pouze pokud tento majetek nedostačuje, hradí se – do stanoveného limitu – z majetku státu.

Odměnu likvidátora určuje ten, kdo jej povolal (§ 195 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů), tedy v případě banky a družstevní záložny soud. Podobně jako v nařízení vlády č. 351/2013 Sb., které upravuje mj. způsob určení odměny likvidátora jmenovaného soudem, je ve vyhlášce upraven způsob určení odměny. Vyhláška nemění pravomoc k rozhodování o určení odměny, pouze stanovuje, jak příslušný orgán, tzn. soud, ke konečné výši odměny dospěje. V průběhu přípravy se zvažoval i jiný výklad, podle kterého jsou zmocnění k vydání vyhlášky v ZoB a ZSÚD plně speciální k úpravě v občanském zákoníku. Tento názor měl určité opodstatnění, ale převážily argumenty ve prospěch zvoleného řešení. Vyhláška upravuje postupy při změně základní výše odměny, stanovení záloh atd., neupravuje ovšem samotnou pravomoc soudu, která plyne z občanského zákoníku.

Pokud jde o terminologii, používá vyhláška pojmy „banka“ a „spořitelní a úvěrní družstvo“. Tyto pojmy jsou spojeny s existencí licence či povolení od České národní banky. Tato podmínka již v likvidaci nemusí být splněna, nicméně s ohledem na § 7a odst. 3 či § 35 odst. 2 ZoB a § 28h odst. 2 ZSÚD jsou likvidované právnické osoby do vypořádání pohledávek a dluhů, včetně dluhu vůči likvidátorovi, považovány za banku či družstevní záložnu.

K § 2

V písm. a) je zaveden pojem úvěrové instituce za účelem větší přehlednosti vyhlášky. Předkladatel si je vědom existence stejného pojmu v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 (CRR), kde je definován jinak, ale pro účely vyhlášky jde o praktické řešení a banky i družstevní záložny zároveň vymezení v CRR naplní.

Pokud jde o písm. b), výše odměny likvidátora je odvozena z poslední známé hodnoty aktiv (bilanční sumy) úvěrové instituce před samotným počátkem likvidace (§ 3). Rozvahu jsou úvěrové instituce povinny pravidelně zveřejňovat podle vyhlášky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů.

V písm. c) je upraven pojem likvidačního majetku obdobně jako v případě vyhlášek č. 474/2013 Sb. a č. 306/2016 Sb. Na tuto definici v dalším textu vyhlášky navazuje určení okamžiku, kdy lze odměnu vyplatit.

K § 3

Ustanovení upravuje základní způsob výpočtu odměny likvidátora úvěrové instituce.

Základem je odstupňování odměny podle velikosti bilanční sumy úvěrové instituce. Je použita kategorizace bank využívaná ve Zprávě o výkonu dohledu nad finančním trhem či v databázi ARAD, která rozděluje banky na malé, střední a velké (za malé jsou považovány banky s bilanční sumou menší než 2 % celkového objemu bilanční sumy bankovního sektoru, za střední banky s bilanční sumou 2 až 10 % celkového objemu bilanční sumy bankovního sektoru, za velké banky s bilanční sumou větší než 10 % celkového objemu bilanční sumy bankovního sektoru). Bilanční suma bankovního sektoru dle Zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem za rok 2019 činila 7 544,8 mld. Kč. U družstevní záložny by s ohledem na § 8 odst. 2 ZSÚD neměla být bilanční suma zásadně vyšší než 5 mld. Kč.

Co se týče konkrétní výše odměny, odvozuje se od průměrné mzdy v peněžnictví a pojišťovnictví, která pro rok 2020 činí podle předběžných údajů ČSÚ cca 60 000 Kč. Za předpokladu trvání likvidace úvěrové instituce zhruba 2,5 roku (jde o předpoklad likvidace probíhající mimo insolvenční řízení) je odměna v první třídě úvěrových institucí odvozena od třicetinasobku průměrné mzdy v peněžnictví a pojišťovnictví. Další třídy jsou stanoveny na 1,5, 2 a 2,5násobek této odměny z důvodu předpokládané vyšší složitosti likvidace úvěrových institucí s větší bilanční sumou.

Takto stanovená základní odměna je transparentní a zřejmá od začátku likvidace. Konceptně jde o odlišné pojetí stanovení odměny oproti vyhláškám ČNB č. 306/2016 Sb. a č. 474/2013 Sb. i nařízení vlády č. 351/2013 Sb. V těchto případech se odměna odvíjí od hodnoty likvidačního majetku (zůstatku), který je však znám až ke konci likvidace, jež může trvat několik let. Likvidátor na samém počátku likvidace neví, s jakou odměnou může počítat. Není také zřejmé, v jaké výši existuje pohledávka likvidátora na odměnu, která by mohla být uspokojena v případě přeměny likvidace v insolvenční řízení (§ 200 občanského zákoníku). Výše uvedené snižuje motivaci osob vykonávat důležitou funkci likvidátora. V případě transparentního určení výše odměny na samém počátku likvidace podle výše aktiv jsou uvedené potíže omezeny. Je nutné však uvést, že i při obdobné velikosti bilanční sumy se mohou likvidace úvěrových institucí co do složitosti i trvání výrazně lišit s ohledem na složení aktiv, pasiv či podrozvahových položek, právní spory apod. Z tohoto důvodu může být základní odměna zvýšena či snížena (§ 7) dle skutečného průběhu likvidace.

Způsob vypočtení odměny se nijak nedotýká odměny likvidátora v rámci insolvenčního řízení, která se řídí jinými právními předpisy.

K § 4

Odstavec 1 stanoví splatnost odměny likvidátorovi, která zásadně nastává po výmazu úvěrové instituce z obchodního rejstříku.

Odstavec 2 upravuje specifické případy, kdy likvidace skončí dříve, než je zjištěna hodnota likvidačního majetku. Toto ustanovení se netýká situací, kdy by byla přerušena likvidace z důvodu insolvenčního řízení (viz odůvodnění k § 5).

Odstavec 3 řeší z praktického hlediska postup složení peněžních prostředků ve výši odměny na zvláštní účet vedený ČNB. Tento krok navazuje na rozhodnutí soudu o určení odměny podle § 195 občanského zákoníku se zohledněním případných návrhů ČNB na úpravu odměny podle § 7 vyhlášky. V případě nedostatečného majetku úvěrové instituce likvidátor složí částku pouze v částečném rozsahu. Po výmazu úvěrové instituce z obchodního rejstříku jsou prostředky vyplaceny likvidátorovi.

Průběžná komunikace mezi ČNB a likvidátorem probíhá na základě § 36 odst. 5 ZoB a § 13 odst. 10 ZSÚD.

Odstavec 4 upravuje možnost výplaty záloh na odměnu likvidátora. Tato možnost se nedotýká pravomoci soudu určit odměnu, ale upravuje pouze způsob její výplaty v podobě záloh v souladu se zákonným zmocněním. Současný právní stav se po přijetí nové speciální úpravy v ZoB a ZSÚD liší od předchozí právní úpravy možnosti vyplácení záloh obsažené v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníku, a v související judikatuře, která na formulaci v obchodním zákoníku navazovala (29 Cdo 4193/2009). O umožnění výplaty zálohy nerozhoduje soud, může ji provést sama úvěrová instituce jednající prostřednictvím likvidátora.

Záloha představuje důležité motivační pravidlo, kterým jsou zajištěny plynulý postup likvidace a plnění postupných cílů (např. oznámení vstupu do likvidace známým věřitelům, sestavení zahajovací rozvahy). Výše zálohy musí být přiměřená postupu a délce likvidace, přičemž zálohy mohou být přiznány k výplatě z majetku i v měsíční periodicitě. Postup likvidátora není v rozporu s § 206 odst. 1 občanského zákoníku, neboť ten omezuje možnosti vyplácení záloh z likvidačního zůstatku společníkům, neomezuje tedy vyplácení záloh likvidátorovi. Pokud by výše vyplacených záloh přesahovala celkovou výši odměny podle § 3 a § 7, mohlo by se jednat o bezdůvodné obohacení. Po určení odměny soudem je proto nutné zálohy vyúčtovat. V případě, že vyplacené zálohy přesahují soudem určenou výši odměny, je likvidátor povinen tento rozdíl vrátit úvěrové instituci bez zbytečného odkladu.

Souhlasné vyjádření ČNB se týká především přiměřenosti výše zálohy. Cílem vyjádření je zajistit, aby nevznikala povinnost vracet po vyúčtování zálohy zbytečně vysoké částky.

K § 5

Odstavec 1 stanovuje pravidlo, podle něhož dojde při přerušení likvidace z důvodu prohlášení konkursu k rozhodnutí soudu o odměně likvidátora bez zbytečného odkladu, tedy před skončením likvidace, aby ji bylo možné uplatnit včas v insolvenčním řízení. Přitom se uplatní pravidla pro případnou úpravu odměny likvidátora. Důvodem je, že likvidace trvá v takovém případě zásadně kratší dobu a vypořádání majetku a vyrovnaní dluhů se odehrává v rámci insolvenčního řízení, v němž se řídí odměna likvidátora dle zvláštních insolvenčních předpisů. Likvidátor svoji pohledávku na odměnu, která vzniká již samotným jmenováním likvidátora s ohledem na § 3, uplatňuje v rámci insolvenčního řízení.

Odstavec 2 stanoví pravidlo pro likvidaci po skončení jejího přerušení. V takové situaci lze předpokládat již nižší administrativní náročnost likvidace (typicky již po splnění rozvrhového usnesení), a tudíž se navrhuje stanovit odměnu vyplácenou měsíčně obdobně jako v případě obnovených likvidací (§ 6).

K § 6

Ustanovení směřuje na tzv. obnovené likvidace podle § 209 občanského zákoníku. Odstavce 1 a 2 stanoví pravidlo v podobě základní měsíční odměny odvozené opět od průměrné mzdy v peněžnictví a pojišťovnictví, která pro rok 2020 činí podle předběžných údajů ČSÚ cca 60 000 Kč. Úvěrová instituce již nemusí mít žádná aktiva, z nichž by bylo možné odvodit odměnu postupem dle § 3. V případě obnovených likvidací lze také předpokládat podstatně nižší administrativní náročnost likvidace, a tudíž lze stanovit i nižší odměnu než na počátku

likvidace podle § 3. Odměna se vyplácí do provedení opětovného výmazu úvěrové instituce z obchodního rejstříku.

V případě obnovené likvidace rovněž může dojít k situaci nedostačujícího majetku úvěrové instituce. V takové situaci se použijí limity pro úhradu odměny státem podle § 10 odst. 1. Použijí se také pravidla pro hotové výdaje likvidátora v § 8 a § 9. Dále může být odměna upravena podle společných pravidel v § 7.

K § 7

Odstavec 1 upravuje způsoby stanovení odměny, které představují odchylku od základní výše podle § 3 a § 6. Obdobně je konstruována možnost moderace odměny soudem i v nařízení vlády č. 351/2013 Sb. Důvodem pro změnu základní odměny může být především složitost, náročnost a délka činnosti likvidátora nebo mimořádně vysoký počet jeho účelně a důvodně provedených úkonů v konkrétní likvidaci. I v těchto případech se uplatní omezení maximální výše odměny hrazené státem podle § 10 odst. 1. Odstavec 2 upravuje postup při výplatě odměny více likvidátorům (osoba likvidátora se může z různých důvodů změnit), a to opět analogicky k nařízení vlády č. 351/2013 Sb.

K § 8

Ustanovení obsahuje standardní úpravu náhrady hotových výdajů likvidátorů. Obdobná úprava existuje již ve vyhlášce č. 306/2016 Sb. (§ 41).

K § 9

Výplata náhrady hotových výdajů likvidátora probíhá měsíčně, obdobná úprava existuje i v rámci vyhlášek č. 474/2013 Sb. a č. 306/2016 Sb. Česká národní banka zašle vyjádření podle odstavce 1 k předloženému vyúčtování likvidátorovi bez zbytečného odkladu.

K § 10

Pokud nedostačuje likvidační majetek, hradí shodně jako v jiných případech odměnu a náhradu hotových výdajů stát. Odměnu i hotové výdaje likvidátora hradí stát v míře, v jaké se na ně nedostává z majetku úvěrové instituce, a to až do výše 250 000 Kč (odměna), resp. 300 000 Kč (hotové výdaje). V případě odměny jde o navýšení oproti úpravě ve vyhláškách č. 474/2013 Sb. a č. 306/2016 Sb., neboť od jejich přijetí došlo k růstu cenové i mzdové hladiny a u úvěrových institucí lze předpokládat vyšší složitost likvidace. Způsob vyplacení odměny se odvíjí od toho, zda je vyplacena v podobě zálohy, na závěr likvidace, po konci přerušování likvidace či v případě obnovené likvidace.

Pokud jde o náhradu hotových výdajů, uplatní se v případě způsobu výplaty obecné pravidlo stanovené v § 9, podle něhož k vyplacení dochází zpětně za kalendářní měsíc, v němž k jejich vydání došlo.

Částky odměny či náhrady hotových výdajů vyplácí v těchto případech soud. ČNB je v příslušných případech připravena zprostředkovat předání žádosti likvidátora o úhradu hotových výdajů a připojit své stanovisko (osvědčení výše takových výdajů).

K § 11

Jsou upraveny časové aspekty působnosti vyhlášky, která dopadá pouze na likvidace zahájené po účinnosti příslušných ustanovení ZoB a ZSUD zmocňujících ČNB k vydání vyhlášky. Způsob stanovení úhrady odměny a hotových výdajů podle vyhlášky se použije nejen pro likvidátory jmenované po nabytí její účinnosti, ale i pro likvidátory úvěrových institucí jmenované po dni účinnosti zákona č. 338/2020 Sb., a to za podmínky, že u nich dosud nebyla stanovena odměna. V případě likvidátora jmenovaného přede dnem nabytí účinnosti vyhlášky, u něhož byla stanovena odměna, platí dosavadní právní úprava (tedy zákony č. 21/1992 Sb. a č. 87/1995 Sb., ve znění platném před novelou č. 338/2020 Sb., která obsahuje zmocnění k vydání této vyhlášky), protože jen tak je zajištěna právní jistota a kontinuita právních vztahů.

K § 12

Vzhledem k již účinnému zákonu č. 338/2020 Sb., který ČNB k vydání vyhlášky zmocňuje, skutečnosti, že nevyžaduje žádné přizpůsobení nebo jinou přípravu na straně likvidátorů, likvidovaných osob nebo ČNB a skutečnosti, že v mezidobí od účinnosti zákona č. 338/2020 Sb. již byla započata likvidace úvěrové instituce, lze shledat s ohledem na § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, naléhavý obecný zájem na tom, aby byla zajištěna právní jistota jmenovaných likvidátorů, pokud jde o jejich odměnu, což vyžaduje stanovení dřívějšího dne nabytí účinnosti vyhlášky, než je 1. červenec kalendářního roku.