

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Nataša Stříbrná

**Stavební spoření – právní a ekonomická
problematika**

Výkon dozoru v oblasti stavebního spoření

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Pavlína Vondráčková, Ph.D.

Katedra: Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 28. 4. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a 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 138 047 znaků včetně mezer.

diplomant/diplomantka

V Praze dne 28. 4. 2021

Obsah

Úvod.....	7
1 Východiska.....	9
1.1 Stavební spoření	9
1.1.1 Charakteristika stavebního spoření	9
1.1.2 Vývoj a postavení stavebního spoření	10
1.1.3 Stavební spořitelny.....	12
1.2 Státní podpora stavebního spoření.....	13
1.2.1 Funkce státní podpory.....	13
1.2.2 Vývoj právní úpravy státní podpory	14
1.3 Teoretické otázky dozorových postupů v oblasti finančního práva	17
1.4 Účel všeobecných obchodních podmínek	19
2 Působnost České národní banky.....	21
2.1 Výkon dohledu	22
2.1.1 Dohled podle zákona o bankách	22
2.1.2 Dohled podle zákona o centrální evidenci účtů	22
2.1.3 Dohled v oblasti ochrany spotřebitele.....	23
2.2 Projednávání přestupků stavební spořitelny	24
3 Působnost Ministerstva financí	26
3.1 Schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen	27
3.1.1 K historii schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen	27
3.1.2 Schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen.....	27
3.1.3 Stanovisko veřejného ochránce práv	29
3.2 Informační systém stavebního spoření	30
3.2.1 Právní úprava	30
3.2.2 Účel informačního systému stavebního spoření	31
3.2.3 Předávání údajů mezi stavebními spořitelny a Ministerstvem financí	32
3.3 Dozor nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory	34
3.3.1 Předběžný správní dozor.....	34
3.3.2 Provádění kontrol u stavebních spořitelen	35
3.3.3 Zaměření kontrol u stavebních spořitelen.....	36
3.4 Správní řízení se stavebními spořitelny.....	40
3.5 Sankcionování stavebních spořitelen.....	41
4 Vybrané otázky výkonu dozoru v oblasti stavebního spoření.....	43
4.1 Úvaha ke schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen a ochraně účastníka stavebního spoření jako spotřebitele	43
4.2 Identifikace účastníků stavebního spoření.....	46

4.3 Poskytování státní podpory stavebního spoření státním příslušníkům Spojeného království	49
4.4 Úvaha k projednávání přestupků stavebních spořitelén	51
Závěr.....	54
Použité zkratky právních předpisů	59
Seznam použitých zdrojů	61
Abstrakt v českém jazyce	63
Abstract v anglickém jazyce	65

Úvod

Stavební spoření jako zvláštní finanční produkt, jehož základním účelem je získání prostředků potřebných pro financování bydlení, má již více než 25 let pevné místo na českém finančním trhu. Sektor stavebního spoření a jeho produkty využívají zhruba 3 miliony účastníků, kteří mají u stavebních spořitelen uloženo cca 363 mld. Kč.

Stavební spoření již bylo tématem nejedné diplomové nebo rigorózní práce. Proto se chci, s využitím svých pracovních zkušeností, v diplomové práci zaměřit na oblast stavebního spoření, která bývá, pokud vůbec, zmiňována spíše okrajově, a to na dozorové postupy ve stavebním spoření se zvláštním zaměřením na působnost Ministerstva financí České republiky.

Práce je rozčleněna do čtyř částí. V první části jsou vymezeny základní pojmy související s výkonem dozorových činností v oblasti stavebního spoření, to znamená charakteristika stavebního spoření jako specifického finančního produktu, stavební spořitelny a zejména státní podpory stavebního spoření, její funkce a stručný vývoj její právní úpravy. Na dokreslení postavení stavebního spoření v oblasti finančního trhu uvádím i několik údajů o vývoji tohoto produktu v posledních letech. Dále v této části práce zmiňují relevantní základní teoretické otázky dozorových postupů v oblasti finančního práva a účel všeobecných obchodních podmínek.

Druhou část, za účelem ucelení práce, věnuji stručnému přehledu dohledové činnosti České národní banky v oblasti stavebního spoření, a to výkonu bankovního dohledu, dohledu podle zákona o centrální evidenci účtů a podle zákona o spotřebitelském úvěru.

Stěžejními jsou třetí a čtvrtá část. Třetí část práce je zaměřena na působnost Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření počínaje schvalováním všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen, přes výkon agendy související s výplatou a vrácením státní podpory stavebního spoření, až po vlastní výkon dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory stanovených zákonem o stavebním spoření. Zvláštní pozornost patří informačnímu systému, jehož provozování a správa má pro výkon působnosti Ministerstva financí ve stavebním spoření zcela zásadní význam.

Čtvrtou část práce věnuji vybraným otázkám souvisejícím s výkonem dozoru v oblasti stavebního spoření. Zamýšlím se nad důvodností schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen Ministerstvem financí a ochraně účastníka stavebního spoření jako spotřebitele. Dále se zabývám otázkou identifikace účastníků stavebního spoření a prověřování jejich nároků na státní podporu stavebního spoření ve světle probíhajících legislativních a koncepčních změn. Zařadila jsem rovněž aktuální otázku nároku na státní podporu stavebního spoření v případě státních příslušníků Velké Británie a Severního Irska po vystoupení této země

z Evropské unie. V poslední kapitole této části jsem se zaměřila na úpravu přestupků stavební spořitelny a jejich projednávání.

Na některých místech úmyslně uvádím příslušné znění zákona o stavebním spoření, kdy se snažím na vývoji právní úpravy mimo jiné demonstrovat některá teoretická východiska uvedená v první části.

Ve vybraných částech je provedena komparace s právní úpravou a výkonem státního dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory produktům tzv. 3. penzijního pilíře, to znamená státního příspěvku na penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření podle zákona o doplňkovém penzijním spoření. Tento postup je motivován následujícími následujícími důvody:

- všechny produkty, tzn. stavební spoření, penzijní připojištění i doplňkové penzijní spoření, jsou podporovány formou příspěvku ze státního rozpočtu,
- dodržování podmínek pro poskytování státní podpory k těmto produktům dozoruje Ministerstvo financí, a to dokonce – od roku 2006, kdy došlo ke sjednocení dozoru nad finančním trhem do České národní banky – jeden útvar (v současné době organizačně začleněný do sekce 07 – Mezinárodní vztahy a finanční trhy jako odbor 36 – Finanční trhy III),
- všechny produkty slouží k vytváření úspor a vzhledem ke své relativní výhodnosti a bezpečnosti se těší velké oblibě, což konkrétně znamená, že počet účastníků do nich zapojený je v řádech několika milionů fyzických osob,
- u všech produktů se vede diskuse o tom, zda jsou uspořené prostředky zahrnující státní podporu využívány v souladu se zamýšleným účelem, tzn. v případě stavebního spoření na výdaje souvisejícím s bydlením a v případě produktů tzv. třetího penzijního pilíře na zabezpečení ve stáří.

Cílem práce je shrnutí právní úpravy výkonu dozorových a dohledových činností v oblasti stavebního spoření a popis výkonu dozoru Ministerstva financí ve stavebním spoření zakončený zamyšlením nad některými otázkami. K dosažení zamýšleného cíle bude využita metoda deskripce, analýzy a komparace.

Vzhledem ke zvolenému cíli vycházím z relevantních zákonů a související literatury, odborných teoretických publikací a článků z oblasti finančního práva a rovněž z vybraných internetových zdrojů. Podrobný seznam zdrojů je uveden v příloze.

1 Východiska

Stavební spoření je státem podporovaný finanční produkt, který má, vedle hypotečního financování, nezanedbatelný význam v oblasti financování bydlení. Poskytovatelem stavebního spoření jsou stavební spořitelny. Stavební spoření v současné podobě je výsledkem mnohaletého vývoje, kdy původně svépomocná sdružení vzniklá pro účely financování bydlení postupně nabývala institucionalizované podoby a stavební spoření jako specifický finanční produkt začalo být podporováno ze strany státu.

1.1 Stavební spoření

1.1.1 Charakteristika stavebního spoření

V roce 1993 byl do českého právního řádu jako prostředek podporující financování bytových potřeb zaveden institut stavebního spoření. Stavební spoření je účelové spoření spočívající v přijímání vkladů od účastníků stavebního spoření, poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření a poskytování příspěvku ve formě státní podpory účastníkům stavebního spoření - fyzickým osobám¹.

Fungování tohoto institutu je založeno na následujících základních principech:

- principu speciality, podle něhož jsou poskytovatelem stavebního spoření výhradně specializované banky s omezenou bankovní licencí, jimž jsou kromě přijímání vkladů a poskytování úvěrů povoleny další činnosti pouze v omezeném rozsahu s tím, že stavební spořitelna musí přednostně zabezpečovat závazky vyplývající z uzavřených smluv o stavebním spoření;
- principu kolektivu, jehož podstatou je uzavřenost systému stavebního spoření spočívající v tom, že vklady účastníků stavebního spoření jsou přednostně využívány pro poskytování úvěrů ze stavebního spoření, a
- princip účelové vázanosti prostředků stavebního spoření, který se však uplatňuje pouze ve velmi omezeném rozsahu, a to v případě čerpání úvěru ze stavebního spoření, kdy je možné poskytnuté prostředky využít pouze pro financování bytových potřeb vymezených zákonem o stavebním spoření.²

V roce 2012 byl připraven vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se zásadními změnami dosavadních podmínek stavebního spoření. V důsledku navrhovaných změn mělo dojít zejména ke zrušení principu speciality a zavedení tzv. produktového pojetí

¹ Viz § 1 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

² BAKEŠ, Milan. *Rizika deregulace stavebního spoření - několik poznámek k návrhu novely zákona o stavebním spoření*. Publikováno v: Právní rozhledy, Sv. 20 (2012), č. 23-24, s. 844-849.

stavebního spoření a zavedení účelové vázanosti přiznané státní podpory, s tím, že účelovost byla rozšířena o alternativu převodu do III. penzijního pilíře. Navrhované změny z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013 nebyly přijaty.

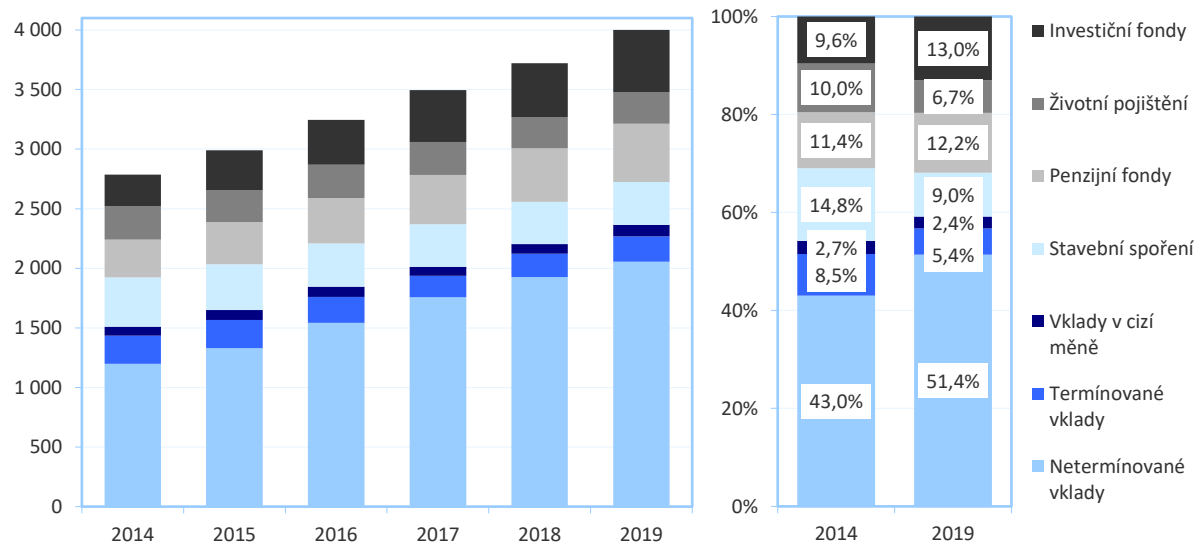
1.1.2 Vývoj a postavení stavebního spoření

Stavební spoření bylo do právního řádu České republiky zavedeno se záměrem nabídky úvěrů na bydlení s úrokovými sazbami nižšími než u komerčních úvěrů. Od počátku bylo přitom zřejmé, že zájem o tento nový typ spoření bude závislý na atraktivitě podmínek stavebního spoření, ale rovněž na celkovém ekonomickém vývoji.

Podíl úspor domácností v sektoru stavebního spoření na objemu úspor domácností držených v rámci produktů zprostředkovatelského finančního trhu, to znamená v rámci finančních produktů bankovních institucí, pojišťoven, penzijních a investičních společností, se v průběhu času mění. V současné době domácnosti drží ve stavebním spoření necelých 10 % svých úspor.

Struktura úspor domácností

v mld. Kč



Pozn.: Pravá část grafu zobrazuje srovnání struktury úspor domácností v letech 2014 a 2019.

Zdroj: Ministerstvo financí

Je zřejmé, že úspory v rámci sektoru stavebního spoření dlouhodobě ztrácí na významu, a to z hlediska absolutního³ i relativního, kdy jejich podíl na celkových úsporách domácností neustále klesá.

Dlouhodobě se na úsporách domácností absolutně i relativně zvyšuje podíl netermínovaných vkladů. Vklady ve stavebním spoření je z hlediska splatnosti možné rozdělit do dvou skupin. Vklady ukládané během prvních šesti let od založení smlouvy, to znamená vklady v tzv. vázací

³ V roce 2019 došlo poprvé od roku 2013 k mírnému meziročnímu zvýšení celkové naspořené částky.

době, mají charakter termínovaných vkladů, neboť v případě jejich výběru účastník stavebního spoření ztratí nárok na vyplacení připsaných záloh státní podpory. Naopak vklady po vázací době již mají charakter netermínovaných vkladů, resp. krátkodobých termínovaných vkladů, jejichž vyplacení, včetně na účet stavebního spoření připsaných záloh státní podpory, je možné v relativně krátké době.

Vývoj zájmu o stavební spoření v čase je ovlivněn více faktory, mimo jiné výší státní podpory. Za určující je však třeba považovat vývoj vkladových⁴ a úvěrových úrokových sazeb.

Základní údaje o vývoji stavebního spoření

Rok	Nově uzavřené smlouvy o stavebním spoření		Průměrná cílová částka u nově uzavřených smluv o stavebním spoření fyzickými osobami - občany		Smlouvy o stavebním spoření ve fázi spoření ¹⁾		Reálně vyplacená státní podpora (v daném období)		Naspořená částka ¹⁾		Úvěry celkem (stav ke konci období)				Úvěry celkem / naspořená částka
	Počet	Prírůstek (%)	Objem (tis. Kč)	Prírůstek (%)	Počet	Prírůstek (%)	Objem (mld. Kč)	Prírůstek (%)	Objem (mld. Kč)	Prírůstek (%)	Počet	Prírůstek (%)	Objem (mld. Kč)	Prírůstek (%)	Poměr (%)
2010	532 765		300,5		4 845 319		11,743		430,122		993 357		293,362		68,2
2011	410 461	-23	346,2	15,2	4 550 468	-6,1	10,729	-8,6	433,433	0,8	956 659	-3,7	293,115	-0,1	67,6
2012	433 093	5,5	366,1	5,7	4 316 999	-5,1	5,29	-50,7	434,986	0,4	894 358	-6,5	282,217	-3,7	64,9
2013	449 588	3,8	370,8	1,3	4 066 684	-5,8	4,953	-6,4	429,11	-1,4	815 160	-8,9	261,411	-7,4	60,9
2014	481 439	7,1	336,0	-9,4	3 825 367	-5,9	4,761	-3,9	413,576	-3,6	752 558	-7,7	249,625	-4,5	60,4
2015	373 096	-22,5	371,1	10,5	3 503 349	-8,4	4,562	-4,2	384,225	-7,1	695 439	-7,6	242,655	-2,8	63,2
2016	403 259	8,1	383,9	3,4	3 312 077	-5,5	4,28	-6,2	362,603	-5,6	650 214	-6,5	240,594	-0,8	66,4
2017	370 707	-8,1	396,5	3,3	3 212 427	-3	3,947	-7,8	358,904	-1	612 982	-5,7	245,689	2,1	68,5
2018	422 048	13,8	470,1	18,6	3 166 824	-1,4	3,916	-0,8	355,037	-1,1	588 165	-4	262,945	7	74,1
2019	485 176	15	430,5	-8,4	3 226 733	1,9	3,978	1,6	359,732	1,3	555 368	-5,6	278,106	5,8	77,3
2020	461 885	-4,8	455,9	5,9	3 242 740	0,5	4,118	3,5	362,653	0,8	520 333	-6,3	293 490	5,5	80,9

1) Stav ke konci období

Zdroj: Ministerstvo financí

Ve vývoji ukazatelů stavebního spoření v posledních letech se projeví, resp. mohly projevit, i následující faktory:

- stavební spořitelny přistupovaly ke snižování úrokových sazeb z vkladů u smluv po tzv. vázací době, případně k vypovídání těchto smluv, což vedlo k poklesu naspořené částky;
- na počtu nově uzavíraných smluv se mohl projevit režim výběru prostředků ze smluv o stavebním spoření nezletilých účastníků⁵;

⁴ Při posuzování ročního zhodnocení se u smluv o stavebním spoření zohledňuje rovněž možnost čerpání státní podpory, což zvyšuje konkurenceschopnost stavebního spoření vůči ostatním spořicími produktům. Tato konkurenceschopnost je však limitována maximální výší státní podpory, kterou je možné za kalendářní rok získat.

⁵ Do března 2016 byl výběr prostředků z účtu stavebního spoření nezletilého účastníka podmíněn svolením opatrovníckého soudu k nakládání s prostředky. Tato podmínka platila již za účinnosti starého občanského zákoníku, což potvrzují i některé judikáty z dřívější doby, stavební spořitelny však začaly v souladu s touto úpravou v širší míře postupovat až v roce 2015. Od dubna 2016 platí nová právní úprava, podle které se ukončení smlouvy o stavebním spoření pro nezletilého účastníka považuje za běžnou záležitost při správě jmění dítěte, dojde-li k němu po uplynutí tzv. vázací doby.

- k oživení zájmu o produkty stavebních spořitelen mohlo přispět zavedení makroobezřetnostního opatření České národní banky, doporučujícího od dubna 2017 omezení výše úvěru zajištěného nemovitostí na maximálně 90 % hodnoty pořizované nemovitosti⁶, vyžadujícího částečné financování nemovitosti vlastními prostředky při čerpání úvěru na bydlení; úvěry ze stavebního spoření tak mohly být využívány k dofinancování ceny nemovitosti⁷;

Významným rysem vývoje stavebního spoření v posledních letech je výrazné zvýšení ukazatele podílu úvěrů k naspořené částce, který v roce 2020 nabyl nejvyšší hodnoty v historii stavebního spoření. Z toho je zřejmé, že dochází ke kontinuálnímu zvyšování využití zdrojů získaných od účastníků stavebního spoření k poskytování úvěrů.

1.1.3 Stavební spořitelny

Historicky se stavební spořitelny vyvinuly ze svépomocných družstev a spolků, které v okolních zemích vznikaly ve druhé polovině 19. století.⁸

Stavební spořitelny jsou zákonem o stavebním spoření konstituovány jako banky, které mohou vykonávat pouze činnosti v rámci omezené bankovní licence. Ve své činnosti podléhají bankovnímu dohledu vykonávanému Českou národní bankou.⁹ Komerční aktivity stavebních spořitelen jsou od samého počátku existence tohoto sektoru omezeny tak, aby byly levné zdroje získané spořením účastníků využívány primárně k poskytování úrokově zvýhodněných úvěrů a byla zajištěna ochrana účastníků stavebního spoření.

Podle důvodové zprávy k zákonu o stavebním spoření se nepřipouští, aby stavební spořitelna vznikla prostým rozšířením předmětu činnosti stávající banky. Naopak je požadováno, aby stavební spořitelna byla založena jako specializovaná banka výhradně jen pro provozování stavebního spoření. Předpokládalo se tedy, že pokud bude mít některá z bank zájem o provozování stavebního spoření, je povinna k tomu založit nový právní subjekt. Nebo naopak, že banka ze stávajícího předmětu činnosti vyloučí všechny komerční aktivity a bude se orientovat výhradně na provoz stavebního spoření podle zákona o stavebním spoření.

⁶ Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/financni-stabilita/makroobezretnostni-politika/doporuceni-k-rizeni-rizik-spojnych-s-poskytovanim-retailovych-uveru-zajistenych-rezidencni-nemovitosti/>.

⁷ Na druhou stranu se již zřejmě projevuje pokles úvěrové aktivity, a to s ohledem na obezřetnostní regulaci České národní banky, která od října 2018 omezuje souběh úvěrování bydlení od různých institucí. Do té doby bylo možné souběžně čerpat k hypotečnímu úvěru i jiný úvěr, a to bez omezení výše splátek..S tím může souviset určité předzásobení úvěry ze stran účastníků stavebního spoření, když v roce 2018 byl čerpán největší objem úvěrů ze stavebního spoření za posledních více než 10 let.

⁸ LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014. ISBN 978-80-87865-05-7, s. 14.

⁹ Viz § 2 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

V kapitole 1.1.1 zmíněný návrh změnového zákona z roku 2012 zahrnoval rovněž návrh novely zákona o bankách, která měla mimo jiné umožnit vstup univerzálních bank do sektoru stavebního spoření. Ukončení monopolu specializovaných stavebních spořitelen na přijímání vkladů a poskytování úvěrů ze stavebního spoření mělo být řešením likviditního rizika sektoru.¹⁰

Navrhovaná zásadní úprava se setkala s nesouhlasem trhu, politické reprezentace i odborné veřejnosti. Jako obzvláště problematická byla shledávána skutečnost, že dvojí režim nakládání s prostředky stavebního spoření (na jedné straně stavební spořitelny s omezenou bankovní licenci, na straně druhé banky, oprávněné investovat vklady ze stavebního spoření jakýmkoliv způsobem umožněným zákonem o bankách) by se negativně odrazil v postavení účastníků stavebního spoření. Takový stav by tedy znamenal neodůvodněnou nerovnost mezi poskytovateli stavebního spoření a zároveň vzbuzoval pochybnosti o souladu s ústavním principem ochrany vlastnického práva.

Jak již bylo uvedeno, toto řešení nebylo realizováno a výlučnými poskytovateli stavebního spoření nadále zůstávají stavební spořitelny jako specializované banky výhradně jen pro provozování stavebního spoření.

1.2 Státní podpora stavebního spoření

1.2.1 Funkce státní podpory

Státní podpora stavebního spoření se historicky objevila nejprve v nepřímé podobě. Již ve třicátých letech minulého století začalo být účastníkům stavebního spoření umožňováno uplatnit část vkladů jako odečitatelnou položku od základu daně. V polovině minulého století se pak v Německu v rámci poválečné obnovy bytového fondu poprvé objevila i přímá státní podpora stavebního spoření.¹¹

Obecně platí, že důvodem zavedení finančního produktu stavebního spoření je poskytnutí výhodných podmínek pro financování bydlení. Za zásadní výhodu je možné považovat pevnou úrokovou sazbu poskytovaných úvěrů. Neméně důležitou roli v systému stavebního spoření však sehrává státní podpora.

Státní podpora zvyšuje efektivní zhodnocení vkladů ve fázi spoření. Stavební spoření je ze své povahy střednědobým spořicíím produktem a stavební spořitelny jsou povinny garantovat pevné úrokové sazby. S ohledem na výkyvy úrokových sazeb na finančním trhu stavební

¹⁰ Např. ŘEŽÁBEK, Pavel. *Neodkládejme změnu. Nastal čas k zásadnější úpravě systému stavebního spoření. Stát platí příliš a na obzoru se objevuje problém s likviditou*. Publikováno v: Euro - ekonomický týdeník, Sv. 2011, č. 29, s. 56-57.

¹¹ LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014, s. 14-15. ISBN 978-80-87865-05-7.

spořitelny potřebují držet své úrokové sazby dostatečně nízko. Díky státní podpoře však i při nízké nominální úrokové sazbě zůstává efektivní výnos pro účastníka stavebního spoření zajímavý. Tím, že je státní podpora poskytována i tzv. přátelským účastníkům stavebního spoření, tzn. těm, kteří nečerpají úvěr ze stavebního spoření a kteří částku uspořenou stavebním spořením mohou využít i jinak než na uspokojení bytových potřeb, dochází ke spoluvytváření levných zdrojů pro poskytování výhodných úvěrů ze stavebního spoření.¹²

Jedním z indikátorů, jimiž lze hodnotit míru efektivity státem vynakládané státní podpory stavebního spoření, je poměr celkové výše státní podpory vyplacené v kalendářním roce k objemu úvěrů poskytnutých v tomtéž kalendářním roce stavebními spořitelny.

Efektivita státní podpory

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Státní podpora (mld. Kč)	10,7	5,3	5	4,8	4,6	4,3	3,9	3,9	4,0	4,1
Úvěry ze stavebního spoření (mld. Kč)	48	41,7	41,3	37,3	45,8	47,9	55,3	67,4	47,8	65,4
Efektivita	4,9	7,9	8,3	8	10	11	14	17	12	16

Zdroj: Výpočet autorky podle údajů Ministerstva financí a Asociace českých stavebních spořitelů

Výrazného zvýšení efektivity vynakládané státní podpory bylo dosaženo plošným snížením státní podpory od roku 2011¹³. Na jejím růstu se však projevilo rovněž snižování počtu nových i celkových smluv o stavebním spoření. V letech 2018 a 2020 došlo k výraznému zvýšení hodnoty tohoto ukazatele v důsledku mimořádně vysokého objemu čerpaných úvěrů ze stavebního spoření.

1.2.2 Vývoj právní úpravy státní podpory

Výše státní podpory je důležitá především pro tzv. přátelské účastníky, jejichž motivací pro účast ve stavební spoření je efektivní zhodnocení jejich úspor a kteří často výši svých vkladů do stavebního spoření optimalizují, tzn. kteří spoří právě tolik, aby získali maximální možnou státní podporu.¹⁴

V průběhu platnosti zákona o stavebním spoření došlo k několika zásadním úpravám jak vlastní výše maximální možné státní podpory, tak podmínek, za nichž může vzniknout nárok

¹² KIELAR, Petr. *Matematika stavebního spoření*. Praha: Ekopress, 2010, s. 120-121. ISBN 978-80-86929-63-7.

¹³ Vzhledem ke zpětnému vyplácení státní podpory se projevilo až v roce 2012.

¹⁴ KIELAR, Petr. *Matematika stavebního spoření*. Praha: Ekopress, 2010, s. 125. ISBN 978-80-86929-63-7.

na připsání zálohy státní podpory na účet účastníka stavebního spoření, a podmínek, za nichž může dojít k vyplacení státní podpory účastníkovi stavebního spoření.¹⁵

Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2003 se fyzická osoba mohla stát účastníkem stavebního spoření a získat státní podporu stavebního spoření pouze při splnění podmínky trvalého pobytu na území České republiky (od 1. 7. 1995 ve spojení s rodným číslem přiděleným příslušným orgánem České republiky); státní podpora byla poskytována v maximální možné výši 4 500 Kč za kalendářní rok (tzn. 25 % z uspořené částky 18 000 Kč). Nárok na vyplacení státní podpory účastníkovi vznikl za podmínky, že účastník od uzavření smlouvy po dobu pěti let nenakládal s vkladem (s výjimkou případu, kdy byl vklad ze stavebního spoření po poskytnutí úvěru použit na bytové potřeby). Do konce roku 2003 byly tedy shodné podmínky pro účast ve stavebním spoření a pro nárok na státní podporu. To znamená, že s ukončením trvalého pobytu na území České republiky ze zákona zanikla rovněž účast ve stavebním spoření.

Podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2004 se již mohla stát účastníkem stavebního spoření kterákoli fyzická osoba, nárok na státní podporu stavebního spoření však byl podmíněn splněním podmínky občanství České republiky nebo trvalého pobytu na území České republiky ve spojení s rodným číslem přiděleným příslušným orgánem České republiky.¹⁶ Od 1. 5. 2004, tzn. od vstupu České republiky do Evropské unie, vzniká nárok na státní podporu stavebního spoření rovněž občanu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k pobytu na území České republiky a přiděleno rodné číslo příslušným orgánem České republiky.¹⁷ Nárok na vyplacení státní podpory účastníkovi může vzniknout po uplynutí shora popsané vázací doby v délce šesti let ode dne uzavření smlouvy.

¹⁵ Srov. § 4, § 10 a § 12 zákona o stavebním spoření, v příslušném znění.

¹⁶ Pro porovnání, v případě penzijního připojištění se zákonodárce vydal jinou cestou. V souladu se zákazem diskriminace podle pravidel Evropské unie byla s účinností od 1. 5. 2004 umožněna účast na českém penzijním připojištění nejen osobám, které mají na území České republiky trvalý pobyt, ale všem osobám, které jsou účastny v některém z odvětví sociálního pojištění v České republice a zároveň mají bydliště na území členského státu Evropské unie. Nadále však byly shodně upraveny podmínky pro účast i pro nárok na státní příspěvek penzijního připojištění. Teprve doplňkové penzijní spoření, které mohlo vzniknout od 1. 1. 2013, má oddělenou úpravu nároku na státní příspěvek. To znamená, že účastníkem doplňkového penzijního spoření se může stát kterákoli fyzická osoba, nárok na státní příspěvek k tomuto produktu je však podmíněn splněním určitých podmínek.

¹⁷ Podle § 4 odst. 3 zákona o stavebním spoření, ve znění účinném od 1. 1. 2004, vzniká nárok na státní podporu za kalendářní rok tehdy, pokud účastník splňoval alespoň jednu z podmínek podle odstavce 2 po celý tento kalendářní rok, případně po tu část kalendářního roku, po kterou byl účasten stavebního spoření. Toto ustanovení je možné vykládat restriktivně, tzn. účastník musí splňovat ty stejné podmínky podle jednoho písmene v § 4 odst. 2 zákona o stavebním spoření po celý kalendářní rok. Ministerstvo financí se však při posuzování splnění podmínek pro poskytnutí státní podpory stavebního spoření přiklání v souladu se záměrem právní úpravy k extenzivnímu výkladu, tzn. nárok na státní podporu za kalendářní rok vzniká i v případě, že účastník část tohoto roku splňuje podmínky podle jednoho písmene v § 4 odst. 2 a část roku podmínky podle jiného písmene v § 4 odst. 2 zákona o stavebním spoření.

V letech 2004 až 2010, tzn. od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2010, mohl účastník stavebního spoření – fyzická osoba získat státní podporu v maximální možné výši 3 000 Kč za kalendářní rok (tzn. 15 % z uspořené částky 20 000 Kč). V případě smluv o stavebním spoření uzavřených do 31. 12. 2003, u nichž vznikl nárok na státní podporu podle zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31. 12. 2003, však nadále vznikal účastníkům nárok na vyplacení státní podpory v maximální možné výši 4 500 Kč za kalendářní rok (tzn. 25 % z uspořené částky 18 000 Kč)¹⁸.

Právní úprava účinná od 1. 1. 2011 odstranila dichotomii z let 2004 až 2010 a zavedla pro všechny účastníky stavebního spoření – fyzické osoby maximální možnou výši státní podpory 2 000 Kč za kalendářní rok (tzn. 10 % z uspořené částky 20 000 Kč). Tím byla nejen odstraněna nerovnost v podmínkách pro získání státní podpory mezi účastníky stavebního spoření v závislosti na datu uzavření smlouvy. Ale zároveň se zamezilo vzniku problematických situací, které předchozí právní úprava umožňovala a které reálně nastávaly. Na jedné straně docházelo k případům, kdy účastník stavebního spoření spořicímu na svoji smlouvu uzavřenou po 31. 12. 2003 optimální částku 20 000 Kč s cílem získat maximální státní podporu 3 000 Kč v důsledku toho, že na něj přešla práva a povinnosti ze smlouvy uzavřené do 31. 12. 2003, na kterou sám nespořil, ale kde byla uspořená částka v řádu několika korun českých generována úroky z předchozích vkladů a připsaných záloh státní podpory¹⁹ a tím založen nárok na státní podporu v řádu jednotek korun českých, nevznikl nárok na vyplacení zálohy státní podpory k jeho smlouvě uzavřené po 31. 12. 2003.²⁰ Naopak docházelo k případům, kdy účastník měl svoji vlastní smlouvu o stavebním spoření uzavřenou do 31. 12. 2003 a jednu nebo více tzv. děděných smluv o stavebním spoření uzavřených do 31. 12. 2003. Ke každé z těchto smluv pak mohl získat podporu v maximální možné výši 4 500 Kč za kalendářní rok.²¹

¹⁸ Podle čl. II „Přechodná ustanovení“ odst. 2 zákona č. 423/2003 Sb., bylo při posuzování nároku na státní podporu třeba vycházet z ustanovení zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31. 12. 2003. Současně platilo, že v souladu s čl. II „Přechodná ustanovení“ odst. 3 zákona č. 423/2003 Sb. v době, kdy účastníkovi stavebního spoření příslušela státní podpora podle dosavadních právních předpisů, tj. podle zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31. 12. 2003, nepříslušela mu státní podpora podle zákona o stavebním spoření, ve znění účinném od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2010, tedy na smlouvy účastníka stavebního spoření uzavřené po 31. 12. 2003.

¹⁹ Srov. § 5 odst. 9 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Tzn. pokud v jednom kalendářním roce účastníkovi na tzv. děděné smlouvě uzavřené do 31. 12. 2003 vznikl nárok na vyplacení zálohy státní podpory ve výši pouhé 1 Kč, nemohl mu v tomto kalendářním roce již vzniknout nárok na vyplacení zálohy státní podpory k jím uzavřené smlouvě po 31. 12. 2003, a to bez ohledu na výši uspořené částky na této jeho smlouvě.

²¹ Skutečně nastávaly případy, kdy jeden účastník získal za jeden kalendářní rok státní podporu např. ve výši 18 000 Kč v případě, kdy měl jednu vlastní a tři tzv. děděné smlouvy o stavebním spoření uzavřené do 31. 12. 2003 a na každé z těchto smluv uspořil v tomto kalendářním roce alespoň 18 000 Kč.

1.3 Teoretické otázky dozorových postupů v oblasti finančního práva

Na regulatorní postupy, kterými rozumíme limitování určité činnosti za předem prostřednictvím normy stanovených pravidel, v některých případech navazují postupy dozorové. Pro označení záměrné činnosti zaměřené na porovnávání stavu nebo činnosti reálné se stavem nebo činností vyžadovanou podle konkrétních morálních, právních nebo vnitřních pravidel, jsou v české právní teorii i legislativě používány různé termíny. Nejčastěji používanými pojmy jsou dozor, dohled a kontrola, objevují se však také pojmy kontrola, revize a v minulosti se v literatuře i legislativě v obdobném smyslu objevovaly i pojmy prověrka, policie nebo poručenství. Tyto pojmy jsou přitom užívány pro obsahově obdobnou činnost, v mnoha případech však bez jakékoliv systematiky a vnitřních vzájemných logických souvislostí.

Pro řádný výkon dozorových postupů je nezbytné řádné vymezení pravidel, jejichž naplňování má být předmětem pozorování a hodnocení v rámci dozorových postupů. Podle toho, která kritéria jsou podstatná, se rozlišují jednotlivé druhy dozorových postupů.²²

Dozor a správní dozor

Právní chápání pojmu dozor se v čase vyvíjelo. V současnosti lze pojem dozor považovat za nejširší a nejobecnější pojem, který označuje dozorové postupy spočívající v porovnání skutečného stavu nebo jednání se stavem nebo jednáním žádaným a případném vyvozování následků vyplývajících z nesouladu skutečného a žádaného stavu. Vzhledem k širokému slova smyslu pojmu dozor je možno na tento pojem nahlížet jako na množinu, která zahrnuje správní dozor, kontrolu, dohled, případně i jiné pojmy. Za základní znak tohoto pojmu je však kontinuálně považována pozorovací činnost.

Dozorem v užším slova smyslu je správní dozor. V případě správního dozoru je pak druhým základním znakem, že pozorovací činnost je vykonávána nad nepodřízenými subjekty. V současném pojmání správního dozoru se většinou jedná o pozorování stavu a jednání soukromých subjektů.²³

Výkon správního dozoru může být jednou z více činností (například dozor vykonávaný Ministerstvem financí v oblasti stavebního spoření a v oblasti tzv. III. penzijního pilíře penzijního systému), činností převažující nebo dokonce výlučnou činností vykonavatele státní správy. Podle časového hlediska lze správní dozor vykonávat jako preventivní (který někdy ani není za správní dozor považován), jako průběžný, zaměřený na sledování probíhající činnosti, a jako následný,

²² KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 91–92, 94. ISBN 8075529359.

²³ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 91–95. ISBN 8075529359.

sledující činnost vykonanou v minulosti. Výkon správního dozoru je možné rozdělit do dvou základních fází, kdy pro každou z nich jsou charakteristická určitá oprávnění orgánů vykonávajících správní dozor. V první fázi dochází ke zjišťování a hodnocení skutečného stavu a k jeho porovnání se stavem žádoucím, aniž by bylo zasahováno do hmotněprávního postavení dozorovaných osob. Postup orgánů vykonávajících správní dozor v této právní fázi je upraven zejména kontrolním řádem, případná zvláštní pravidla pro provádění správního dozoru vyplývají ze zvláštních zákonů. Ve fázi druhé jsou za využití obecných a případně též specifických nápravných prostředků činěny úkony směřující k nápravě zjištěných nedostatků. V rámci této nápravné fáze se již rozhoduje o právech a povinnostech dozorovaných osob a může dojít i k faktickému zásahu do jejich právního postavení a ukládání správních sankcí netrestní povahy.²⁴

Správní dozor ve finančním právu lze definovat jako záměrný a cílevědomý postup orgánu státní správy, který na základě pravomoci přiznané mu pozitivním právem pozoruje jednání adresátů finančního práva, porovnává skutečné jednání nebo stav s jednáním nebo stavem žádaným právní normou; v případě zjištění nesouladu navazuje další fáze činnosti, v jejímž rámci jsou ukládána opatření k nápravě nežádoucího stavu nebo je ukládána sankce za nežádoucí stav.²⁵

Kontrola

Pojem kontrola se v minulosti používal, obdobně jako nyní pojem dozor, jako souhrnný, zastřešující pojem. V současnosti právně teoretická literatura tento pojem zásadněji nevymezuje.

Pojem kontrola je jak ve správněprávní teorii, tak v pozitivním právu používán relativně nesystematicky. Objevuje se názor, že kontrola, na rozdíl od dozoru zpravidla bezprostředně nezahrnuje vlastní nápravu zjištěného závadného stavu. Za základní odlišující znak se však považuje, že v případě kontroly se jedná o dozorovou činnost realizovanou ve vztazích podřízenosti a nadřízenosti mezi danými subjekty. V této souvislosti je důležité zmínit, že v dozorových vztazích se určitý stupeň podřízenosti vyskytuje vždy a spočívá na jedné straně v oprávnění dozorujícího subjektu provádět v rámci dozorového postupu dozorovou činnost a na straně druhé v povinnosti dozorovaného subjektu výkon dozorové činnosti strpět a případně se na jeho výkonu rovněž aktivně podílet.²⁶

²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Praha, 2019. C. H. Beck, 2019, s. 204-2013. ISBN 978-80-7400-727-9.

²⁵ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 96. ISBN 8075529359.

²⁶ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 96-97. ISBN 8075529359.

Dohled

Z hlediska finančního práva a finanční vědy se jedná a významný a systematicky užívaný pojem, který je však vzhledem k možnosti vymezení odlišujících pojmových znaků z hlediska dozorových postupů pojmem nejsložitějším. Ve finančněprávní literatuře se můžeme setkat s názory, že se jedná o „*zvláštní druh dozoru, který je vykonáván veřejnoprávním subjektem odlišným od státu v jeho samostatné působnosti*“ nebo „*formu státního dozoru, která je specifická tím, že samotný výkon tohoto dozoru není prováděn státem, resp. jeho orgány, nýbrž je svěřen i subjektům odlišným od státu, veřejnoprávním i soukromoprávním korporacím či samosprávným institucím*“.²⁷

Pojem dohled je v pozitivním právu systematicky používán pro dozorový postup vykonávaný Českou národní bankou, do jejíž působnosti byly sjednoceny dozorové postupy nad celým finančním trhem. V této souvislosti vyvstává otázka, nakolik je Česká národní banka jednotkou odlišnou od státu. Z čistě formálního hlediska Česká národní banka není Českou republikou a nespadá do podmnožiny vykonavatelů státní správy. Teoreticky však lze dojít k závěru, že Česká národní banka vykonavatelem státní správy je, když na výkon dohledu Českou národní bankou je možné pohlížet jako na výkon veřejné moci a výkon veřejné správy.

Podstatou dohledu je pozorování jednání nebo stavu existujícího u nepodřízených subjektů, jeho následné zkoumání a hodnocení z hlediska jeho souladu s jednáním nebo stavem požadovaným pozitivním právem. Hodnoceny jsou jak požadavky dané právní normou, tak její následnou konkrétní aplikací. V případě zjištění nesouladu pak navazují fáze nápravná a sankční, jejichž cílem je odstranění nežádoucího stavu nebo potrestání dohlíženého subjektu.²⁸

1.4 Účel všeobecných obchodních podmínek

Posuzování míry autonomie vůle při uzavírání a u obsahu smlouvy s ohledem na nerovné postavení jejích stran se již od počátku 20. století stává předmětem zájmu nejen právní nauky.

Všeobecné obchodní podmínky „*představují smluvní úpravu určenou pro předem věcně vymezenou množinu smluv, již předkladatel (oferent) činí součástí konkrétní jednotlivé smlouvy. Tato ustanovení mají kvazinormativní význam, neboť jsou použitelná pro neomezený počet smluv určitého druhu. Mnohdy tvoří celý obsah smlouvy, ve většině případů však upřesňují a rozvádějí ustanovení individuální smlouvy*“.²⁹

²⁷ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 101. ISBN 8075529359.

²⁸ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 102. ISBN 8075529359.

²⁹ TICHÝ, Luboš. *Kontrola smlouvy, všeobecné obchodní podmínky, formulářové smlouvy a nekalé (zneužívající) klauzule*. Publikováno v: *Acta Universitatis Carolinae, Sv. 61 (2015), č. 3, s. 43-48.*

Na podporu aplikace všeobecných obchodních podmínek se uvádí racionalizace smluvního jednání a snížení rizik následných rozporů mezi smluvními stranami přesnějším vymezením jejich vzájemných práv a povinností.

Podstatou všeobecných obchodních podmínek jsou předem vypracované písemné texty určitých ustanovení příslušné smlouvy nebo termínů ve smlouvě se vyskytujících. Jedná se o úpravu podmínek, postupů a údajů, kterou lze vypracovat pro neurčité množství navzájem podobných obchodních operací.

Z hlediska uplatnění základního principu závazkového vztahu, tzn. smluvní svobody, lze všeobecné obchodní podmínky rozdělit na vzorové, s nimiž se setkáme především v oblasti mezinárodního obchodního styku, a adhézní, pro něž je charakteristické, že jejich obsah je ve skutečnosti určen pouze jednou ze smluvních stran.³⁰

V případě adhezních všeobecných obchodních podmínek vyvstává otázka posouzení rovnosti smluvních stran. V této souvislosti je třeba zmínit, že svoboda rozhodování obláta je použitím všeobecných obchodních podmínek omezena, a to vzhledem k tzv. absenci racionálního zájmu³¹ a k tzv. situačně podmíněnému deficitu³². „*Potřeba ochrany se proto orientuje na obláta a vyžaduje specifickou formu, která by byla účinnější nežli obecné klauzule obecné části občanských zákonů, avšak specificky omezená a proto v tomto ohledu účinnější než kogentní ustanovení, jež by zbytečně omezovala smluvní svobodu.*“ Zkušenost ukázala, že všeobecné obchodní podmínky jako nástroj proti znevýhodnění stran, na ochranu slabší strany, mají pouze omezenou efektivitu. Jejich kontrola by tak mohla kompenzovat absenci zajišťování spravedlnosti a právnosti ve fungování autonomie vůle (smluvní svobody), mezi nimiž existuje určité napětí.³³

³⁰ Vích Jan: *Aplikace obchodních podmínek podle nových předpisů*. In pravnicaradce.ihned.cz, publikováno 23. 3. 2004. [cit. 2020-10-28]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-14120580-aplikace-obchodnich-podminek-podle-novych-predpisu>.

³¹ V rámci masového obchodu se zákazníku (oblátovi) mnohdy nevyplátí se všeobecnými obchodními podmínkami zabývat.

³² Zákazník je, i v důsledku chybějící věcné znalosti, nezpůsobilý k vážné diskusi s připraveným profesionálem předkladatele všeobecných obchodních podmínek.

³³ Viz blíže TICHÝ, Luboš. *Kontrola smlouvy, všeobecné obchodní podmínky, formulářové smlouvy a nekalé (zneužívající) klauzule*. S. 44-48. ISSN 0323-0619.

2 Působnost České národní banky

Česká národní banka je orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem³⁴. Při výkonu tohoto dohledu vychází z dlouhodobé koncepce dohledu, jehož základními složkami jsou dohled dodržování obezřetnostních pravidel, dohled dodržování pravidel odborné péče a dohled legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „dohled AML/CFT“).

Dohled obezřetnosti cílí zejména na zajištění a udržení finanční stability subjektů působících na finančním trhu v České republice s důrazem na včasnou identifikaci potenciálních rizik, která umožňuje jejich řízení. Přitom se nedohlíží pouze finanční stabilita individuální instituce, ale rovněž finanční skupiny skupiny, do které instituce náleží.

Dohled odborné péče je zaměřen na zvyšování transparentnosti finančního trhu a řešení zejména přípaných systémových nedostatků. Součástí tohoto dohledu je vyřizování podnětů a podání veřejnosti.

Cílem dohledu AML/CFT je přispět zejména ke zvyšování úrovně nastavení vnitřních kontrolních mechanismů u povinných osob v oblasti finančního trhu, a to formou posuzování systémů vnitřních zásad pro tuto oblast u povinných osob, případně tematicky zaměřených plošných šetření. Formou dohledu na dálku je na individuální bázi prováděn dohled u povinných osob v oblasti AML/CFT identifikovaných v podnětech veřejnosti.

Za účelem jednotného přístupu k jednotlivým subjektům organizuje Česká národní banka své činnosti v oblasti dohledu, zejména na základě hlediska funkcionálního (nikoli sektorového). Přitom od bezprostředního výkonu dohledu odděluje tvorbu regulace, přijímání rozhodnutí v licenčních a sankčních řízeních, činnosti v oblasti restrukturalizace a makroobezřetnostní politiky (finanční stability).

Stavební spořitelny jsou zařazeny do sektoru úvěrových institucí jako jsou banky, pobočky zahraničních bank v režimu jednotné licence a družstevní záložny. Jako takové podléhají výkonu dohledu vykonávanému Českou národní bankou³⁵, zaměřenému zejména na výkon bankovního dohledu podle zákona o bankách, dodržování povinností při sjednávání spotřebitelského úvěru podle zákona o spotřebitelském úvěru, na dodržování povinností podle zákona o ochraně spotřebitele a podle zákona o centrální evidenci účtů.

Dohled nad finančním trhem je vykonáván formou kontroly na místě postupem podle kontrolního řádu nebo na dálku formou dohledu od stolu. Úkolem dohledu na dálku je

³⁴ Viz § 1 odst. 1 zákona o ČNB.

³⁵ Viz § 44 odst. 1 zákona o ČNB.

systematicky identifikovat případná rizika (jak v dohledu obezřetnosti, tak v dohledu odborné péče a dohledu AML/CFT), tato rizika vyhodnocovat a navrhnout příslušná opatření.

Česká národní banka zveřejňuje své dohledové přístupy v úředních sděleních³⁶ a zobecněné poznatky ze své praxe sděluje v tzv. dohledových benchmarcích. Tímto postupem „usiluje o to, aby byl vůči trhu předvídatelným způsobem komunikován očekávaný standard chování a zároveň aby tato nejlepší praxe byla doporučována příslušnými profesními sdruženími a asociacemi dohlížených subjektů“. Dojde-li Česká národní banka při výkonu dohledu k závěru, že určitý poznatek je účelné komunikovat i vůči klientům finančních institucí či potenciálním zájemcům o jejich produkty, činí tak formou upozornění pro veřejnost. Smyslem těchto upozornění je zvýšení povědomí veřejnosti o rizicích či jiných aspektech, které s finančními produkty a jejich fungováním souvisejí³⁷. Česká národní banka na svých internetových stránkách uveřejňuje rovněž výkladová stanoviska reagující na často se opakující dotazy.³⁸

2.1 Výkon dohledu

2.1.1 Dohled podle zákona o bankách

Dohledové činnosti České národní banky jsou v posledních letech primárně zaměřeny na ověřování funkčnosti systému řízení bezpečnostních a provozních rizik, vývoj kvality úvěrových portfolií bank³⁹, dostatečnosti tvorby opravných položek, dostatečnosti kapitálu bank ke krytí případných ztrát a celkovému vývoji jejich hospodaření. Významná pozornost je věnována dohledu AML/CFT.

V sektoru stavebních spořitelen Česká národní banka v posledních letech provedla několik kontrol ve smyslu kontrolního řádu, přičemž jejich zaměření a četnost prověření se týkala těchto oblastí: úvěrové riziko, tržní riziko, likvidita, operační riziko, informační a IT systémy, ukončování/změny smluv o stavebním spoření a opatření proti praní špinavých peněz a AML/CFT.

2.1.2 Dohled podle zákona o centrální evidenci účtů

Stavební spoření je provozováno na smluvním základě. Účastníkem stavebního spoření

³⁶ Např. v roce 2017 vydala dohledové dělení „K poskytování úvěrů domácnostem úvěrovými institucemi“.

³⁷ V oblasti stavebního spoření Česká národní banka vydala „Upozornění pro veřejnost k možnosti stavební spořitelny vypovědět smlouvu o stavebním spoření“, kterým reagovala na dotazy veřejnosti, zda jsou stavební spořitelny oprávněny vypovídat smlouvy o stavebním spoření, a na žádosti o vydání rozhodnutí ve věci neplatnosti výpovědi a trvání smluvního vztahu z titulu smlouvy o stavebním spoření.

³⁸ Např. v roce 2019 vydala výkladové stanovisko k pojmu „účelně vynaložené náklady, které vzniknou věřiteli v souvislosti s předčasným splacením spotřebitelského úvěru na bydlení“.

³⁹ Dohled reflektuje významný nárůst objemu úvěrů poskytnutých domácnostem v posledních letech. Česká národní banka přitom vychází z dohledového sdělení k poskytování úvěrů domácnostem z roku 2017, jehož prostřednictvím úvěrové instituce informovala o svém postupu při posuzování funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému úvěrové instituce k poskytování úvěrů domácnostem.

se stává osoba, která uzavře se stavební spořitelnou smlouvu o stavebním spoření.⁴⁰ Smlouva o stavebním spoření není smlouvou o platebních službách ve smyslu § 74 odst. 1 písm. a) zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, neboť jejím hlavním účelem není provádění platebních transakcí. Účastník se ve smlouvě zejména zaváže ukládat u stavební spořitelny vklady ve smluvené výši a stavební spořitelna se zejména zavazuje vést účastníkovi stavebního spoření účet, zřizovaný k přijímání vkladu účastníka. Zákon o stavebním spoření s účtem počítá, předpokládá se, že prostředky půjdou na účet.

Zákon o centrální evidenci účtů ukládá stavebním spořitelnám, jako úvěrovým institucím, povinnost předat elektronicky dálkovým přístupem vybrané údaje o účtech stavebního spoření, vedených pro jejich účastníky, do centrální evidence účtů.

Centrální evidence účtů je zřízena jako centrální databáze základních informací o účtech, vedených úvěrovými institucemi pro jejich klienty, jako jeden z prostředků, sloužících k odhalování trestné činnosti a stíhání pachatelů trestných činů a zajištění významných hospodářských a finančních zájmů a bezpečnosti České republiky nebo Evropské unie. Jejím správcem je Česká národní banka.⁴¹

Česká národní banka vykonává dohled nad plněním povinností úvěrových institucí podle zákona o centrální evidenci účtů. V rámci výkonu tohoto dohledu od roku 2018 provádí informační návštěvy u povinných subjektů. Tyto informační návštěvy již byly provedeny rovněž u stavebních spořitelen.

2.1.3 Dohled v oblasti ochrany spotřebitele

Česká národní banka v rámci dohledu odborné péče zkoumá, zda stavební spořitelny jako poskytovatelé finančních služeb, tedy v pozici silnější smluvní strany, postupují vůči účastníkům stavebního spoření jako spotřebitelům v souladu s relevantní právní úpravou.

V oblasti ochrany spotřebitele obecně dohlíží na dodržování zákazu nekalých obchodních praktik, zákazu diskriminace spotřebitele⁴², dodržování pravidel pro informování o ceně služeb a způsobu jejich stanovení a dodržování povinností stanovených občanským zákoníkem pro uzavírání smluv o finančních službách uzavíraných na dálku.⁴³

⁴⁰ Viz § 5 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Viz § 1 a § 12 zákona o centrální evidenci účtů.

⁴² V případě finančních služeb není automaticky diskriminací omezení věkem. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, „diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru ve věcech uvedených v § 1 odst. 1 písm. f) až j), pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné“. Legitimním důvodem může v obecné rovině být i obezřetnost při poskytování finančních služeb spočívající ve zohledňování věku při posuzování úvěruschopnosti klienta.

⁴³ Viz zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

Česká národní banka dohlíží rovněž dodržování některých specifických povinností, které pro finanční instituce vyplývají ze zvláštních právních předpisů vztahujících se k danému sektoru.

Stavební spořitelna podléhá dohledu prováděnému podle zákona o spotřebitelském úvěru. V poslední době v rámci tohoto dohledu Česká národní banka v návaznosti na zveřejněné stanovisko k účelně vynaloženým nákladům, které lze po spotřebiteli požadovat v souvislosti předčasným splacením spotřebitelského úvěru na bydlení, provedla tematické šetření u poskytovatelů spotřebitelských úvěrů na bydlení. Cílem provedených šetření bylo mimo jiné ověření implementace dohledových očekávání do vnitřních předpisů a postupů poskytovatelů spotřebitelských úvěrů na bydlení a způsob definice jednotlivých položek zahrnutých do nákladů požadovaných po spotřebiteli v souvislosti s požadavkem předčasného splacení.

2.2 Projednávání přestupků stavební spořitelny

Podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 je Česká národní banka příslušná k projednání přestupků stavební spořitelny, jejichž skutkové podstaty jsou totožné se skutkovými podstatami předcházejících správních deliktů. Jsou jimi zejména výkon činnosti v rozporu s bankovní licencí, výkon dalších činností stavební spořitelny, aniž by byly přednostně zabezpečeny její závazky vyplývající z uzavřených smluv o stavebním spoření nebo o poskytnutí úvěru ze stavebního spoření, nebo získávání zdrojů nepovoleným způsobem. V přímém vztahu k účastníkovi stavebního spoření se pak jedná například o poskytnutí úvěru v rozporu se zákonem o stavebním spoření, neoprávněně provedenou jednostrannou změnu úrokové sazby z vkladů nebo neuplatnění nároku na vyplacení zálohy státní podpory, případně jejich včasné nepřipsání na účty účastníků.⁴⁴

Česká národní banka však projednává také případné přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob, spočívající v používání pojmu „stavební spoření“ pro jinou formu spoření, než je upraveno zákonem o stavebním spoření, nebo v neoprávněném používání označení „stavební spořitelna“, jeho překladu nebo označení od něj odvozené v obchodní firmě.⁴⁵

Za projednávané přestupky může Česká národní banka uložit stavební spořitelně za přestupky spáchané v přímém vztahu k účastníkovi stavebního spoření pokutu do 10 mil. Kč, za další vybrané přestupky pokutu do 20 mil. Kč. Za nejzávažnější přestupky stavební spořitelny a za přestupky jiných právních osob a nepodnikajících osob může Česká národní banka udělit pokutu až 50 mil. Kč.

Česká národní banka v letech 2017 až 2020 nevedla žádné sankční, resp. přestupkové řízení. Zde je ovšem potřebné zmínit, že platná právní úprava umožňuje České národní bance

⁴⁴ Srov. § 16a zákona o stavebním spoření, ve znění účinném od 1. 7. 2017.

⁴⁵ Viz § 16aa zákona o stavebním spoření, ve znění účinném od 1. 7. 2017.

upustit od potrestání stavební spořitelny za spáchání přestupku. Společná ustanovení k přestupkům projednávaným Českou národní bankou doplňují princip legality o princip oportunity, spočívající v možnosti nezahajovat řízení o přestupku, přičemž musí být zaznamenány důvody takového postupu. Tato koncepce právní úpravy je odůvodňována tím, že předpisy na finančním trhu ukládají velké množství povinností, které často obsahují otevřené (neurčité) pojmy, jako je například řádný a obezřetný výkon činnosti, jejichž aplikace může být v konkrétním případě sporná. Ukládání pokuty v některých případech může být spíše kontraproduktivní, zejména je-li v případě opatření k nápravě podezřelý z přestupku ochoten spolupracovat a požadavkům vyhovět.⁴⁶

⁴⁶ § 46e zákona o ČNB a Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

3 Působnost Ministerstva financí

Podle § 4 kompetenčního zákona je Ministerstvo financí mimo jiné orgánem státní správy pro příspěvek ke stavebnímu spoření. Tato jeho působnost je podrobněji specifikována zákonem o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů, který Ministerstvu financí ukládá:

- schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelny,
- zajišťování výplaty záloh státní podpory stavebního spoření a zpracování informace o jejím vracení,
- provádění dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory stavebního spoření a
- projednávání vybraných přestupků stavební spořitelny.

Právní úprava působnosti Ministerstva financí v sektoru stavebního spoření se v čase vyvíjela:

- do 31. 12. 2003 podle § 15 zákona o stavebním spoření, nadepsaného „*Státní dozor*“, Ministerstvo financí provádělo „*kontrolu používání státní podpory*“;
- od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2014 podle § 15 zákona o stavebním spoření, nadepsaného „*Státní kontrola*“, Ministerstvo financí provádělo „*státní kontrolu dodržování podmínek pro poskytování státní podpory*“ podle zákona o státní kontrole;
- od 1. 5. 2014 do 31. 1. 2017 podle § 15 zákona o stavebním spoření, nadepsaného „*Kontrola dodržování podmínek pro poskytování státní podpory*“, Ministerstvo financí provádělo „*kontrolu dodržování podmínek pro poskytování státní podpory*“;
- od 1. 2. 2017 podle § 15 zákona o stavebním spoření, nadepsaném „*Dozor nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory*“, Ministerstvo financí provádí „*dozor nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory*“.⁴⁷

Po celou dobu existence stavebního spoření je úkolem Ministerstva financí zajistit řádné a včasné vyplacení záloh státní podpory stavebním spořitelnám pro účastníky stavebního spoření, na kterou jim vznikl nárok, a současně zajistit, aby byla stavebními spořitelny do státního

⁴⁷ Pro porovnání terminologie používané pro obdobnou činnost - v případě penzijního připojištění Ministerstvo financí od 1. 4. 2006 podle § 45a zákona o penzijním připojištění, nadepsaného „*Státní dozor nad poskytováním státního příspěvku*“, provádí státní dozor v rozsahu povinností stanovených zákonem o penzijním připojištění v souvislosti s poskytováním a vracením státního příspěvku. Srovnávat terminologii v předchozím období není namístě, protože do 31. 3. 2006, tzn. do okamžiku sjednocení dohledu nad finančním trhem do působnosti České národní banky, byl dozor nad dodržováním podmínek pro poskytování státního příspěvku na penzijní připojištění Ministerstvem financí prováděn v rámci výkonu státního dozoru nad činností penzijního fondu. Od 1. 1. 2013 Ministerstvo financí vykonává státní dozor nad plněním povinností penzijních společností v souvislosti s poskytováním a vracením státního příspěvku podle § 156 zákona o doplňkovém penzijním spoření. Podle zákona o doplňkovém penzijním spoření je poskytován státní příspěvek nejen na doplňkové penzijní spoření; od státního příspěvku, na jehož poskytnutí vzniká nárok od měsíce 1/2013, se podle § 191 odst. 6 tohoto zákona řídí rovněž poskytování státního příspěvku ve prospěch účastníků penzijního připojištění.

rozpočtu vrácena poskytnutá státní podpora stavebního spoření, pokud zanikl nárok na její poskytnutí, případně pokud tento nárok vůbec nevznikl.

3.1 Schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen

3.1.1 K historii schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen

Do konce roku 2003 Ministerstvo financí schvalovalo všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelen v dohodě s Českou národní bankou. Podle platné právní úpravy musely všeobecné obchodní podmínky obsahovat alespoň údaje o provozovaných druzích stavebního spoření, typech smluv a podmínkách jejich uzavírání, údaje o postupu při vyřizování smluv, úročení vkladů a úvěrů, struktuře stavebního spoření, o předpokladech a postupu při poskytování úvěrů, údaje týkající se řízení při navrácení vkladů vypovězených smluv a o postupu při vyřizování smluv v případě zániku stavební spořitelny nebo při odnětí povolení k provozování stavebního spoření povolujícím orgánem.⁴⁸

Po provedení novelizace zákona o stavebním spoření jsou od začátku roku 2004 všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelen schvalovány pouze Ministerstvem financí. Jako důvod změny, tzn. vyřazení České národní banky z procesu schvalování, byla uváděna nesystémovost takového opatření, které podporovalo neopodstatněný diferencovaný přístup ke stavebním spořitelnám, neboť u ostatních bank Česká národní banka všeobecné obchodní podmínky neposuzuje. Zachování schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen Ministerstvem financí bylo motivováno ingerencí státu ve stavebním spoření ve formě poskytování státní podpory ze státního rozpočtu a s tím související kontrolou takto vynakládaných finančních prostředků státu.⁴⁹

3.1.2 Schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen

Ministerstvo financí při schvalování všeobecných obchodních podmínek vychází z působnosti stanovené a vymezené mu kompetenčním zákonem a zákonem o stavebním spoření. Ministerstvo financí není žádným právním předpisem oprávněno stavebním spořitelnám stanovovat konkrétní obsah všeobecných obchodních podmínek. Zákon o stavebním spoření pouze ukládá stavební spořitelně povinnost všeobecné obchodní podmínky vypracovat a vhodným způsobem uveřejnit s tím, že všeobecné obchodní podmínky musí obsahovat nejméně údaje týkající se podmínek uzavírání smluv a postup stavební spořitelny při jejich uzavírání, změnách a ukončování, podmínky a předpoklady pro získání úvěru ze stavebního spoření, podmínky

⁴⁸ Viz § 7 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31.12.2003.

⁴⁹ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 423/2003 Sb., změna zákona o stavebním spoření.

uzavírání smluv o úvěru ze stavebního spoření a postup stavební spořitelny při jejich uzavírání, změnách a ukončování a postup při zániku stavební spořitelny nebo při odnětí bankovní licence. Všeobecné obchodní podmínky jsou součástí smlouvy o stavebním spoření.⁵⁰

Vlastní schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen probíhá v režimu správního řádu. Správní řízení ve věci schvalování nového znění všeobecných obchodních podmínek je zahajováno doručením žádosti⁵¹ stavební spořitelny jako účastníka řízení Ministerstvu financí jako příslušnému správnímu orgánu. Ministerstvo financí pak postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a k tomu si opatřuje potřebné podklady. Stavební spořitelna má povinnost poskytovat Ministerstvu financí při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost.

Ministerstvo financí při schvalování všeobecných obchodních podmínek posuzuje soulad návrhu všeobecných obchodních podmínek se zákonem o stavebním spoření, zejména zda tyto podmínky obsahují náležitosti taxativně stanovené zákonem o stavebním spoření a neodporují dalším ustanovením tohoto zákona s tím, že rovněž veškerá ustanovení posuzuje s přihlédnutím k platným právním předpisům se zvláštním zřetelem k předpisům upravujícím ochranu spotřebitele. Zároveň je však nezbytné vycházet ze skutečnosti, že stavební spoření je provozováno na smluvním základě. Jedná se tedy o soukromoprávní vztah mezi stavební spořitelnou a účastníkem stavebního spoření. Všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelen jsou tak součástí soukromoprávního kontraktu, který je v části týkající se státní podpory impaktován veřejným právem.

Ministerstvo financí ve většině případů vyzývá stavební spořitelnu k poskytnutí součinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí, která obvykle spočívá v doplnění odůvodnění nebo podání vysvětlení k navrhovanému znění všeobecných obchodních podmínek. V některých případech je vysvětlení podáváno v rámci ústního jednání, nařízeného Ministerstvem financí nebo probíhajícího na návrh stavební spořitelny.⁵²

Všeobecné obchodní podmínky stavební spořitelny nebo jejich změna jsou schvalovány formou rozhodnutí, které ve výroku odkazuje na přílohu. Stavební spořitelna má možnost podat proti rozhodnutí rozklad u Ministerstva financí.

⁵⁰ Srov. § 5 odst. 1 a § 7 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Žádost má formu návrhu na schválení nových všeobecných obchodních podmínek nebo jejich změn.

⁵² Podle § 36 správního řádu je účastník řízení po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí oprávněn navrhopat důkazy, činit jiné návrhy a v řízení své stanovisko.

3.1.3 Stanovisko veřejného ochránce práv

JUDr. Stanislav Křeček, současný veřejný ochránce práv a tehdejší zástupce veřejné ochránčiny práv, v dubnu 2015 zveřejnil tiskovou zprávu, v níž vyjádřil názor, že Ministerstvo financí při schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen nedostatečně kontroluje, zda jsou v souladu s právním řádem jako celkem, a svým jednáním umožňuje, aby byla poškozována práva účastníků stavebního spoření.⁵³

Podle zveřejněné zprávy *„Ministerstvo financí při schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen nedostatečně kontroluje, zda jsou v souladu s právním řádem jako celkem, nejen se zákonem o stavebním spoření. Ačkoli je ministerstvo gestorem ochrany spotřebitele na finančním trhu, umožňuje svým jednáním, aby byla práva klientů poškozována. ...V praxi tak dochází i k tomu, že podmínky schválené ministerstvem mohou obsahovat neplatná či nicotná ustanovení, nebo ustanovení poškozující práva klientů spořitelny...“*.

Ke shora uvedenému zástupce veřejné ochránčiny práv dospěl šetřením iniciovaným stížností na postup stavební spořitelny, která údajně vypověděla účastnici smlouvu o stavebním spoření *„bez důvodu hodného zvláštního zřetele“*.⁵⁴

Ministerstvo financí v reakci na zveřejněnou tiskovou zprávu zástupce veřejné ochránčiny práv⁵⁵ uvedlo, že zástupce veřejné ochránčiny práv zveřejněným vyjádřením projevil nepochopení působnosti a pravomocí Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření, potažmo v oblasti celého finančního trhu, když toto vyjádření obsahuje řadu nepravdivých a nepodložených tvrzení. Z uveřejněného vyjádření není zřejmé, na základě jakých skutečností zástupce veřejné ochránčiny práv dospěl k závěru, že Ministerstvo financí *„schvaluje podmínky, které nejsou v rozporu se zákonem o stavebním spoření bez ohledu na jejich jiný nezákonný obsah“* a že *„v praxi dochází i k tomu, že podmínky schválené Ministerstvem financí mohou obsahovat neplatná a nicotná ustanovení nebo ustanovení poškozující práva klientů“*. Ministerstvo financí v této souvislosti zdůraznilo, že o tom, zda je některá část všeobecných obchodních podmínek neplatná nebo nicotná, nemůže rozhodovat ani Ministerstvo financí, ani zástupce veřejné ochránčiny práv, když toto právo přísluší pouze soudu, pokud se ho účastník, který má za to, že byl poškozen, dovolá.

⁵³ Ministerstvo schvaluje i „vadné“ obchodní podmínky stavebních spořitelen. Tisková zpráva veřejného ochránce práv z 8. dubna 2015. In ochrance.cz [online]. [cit. 2019-12-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/ministerstvo-schvaluje-i-vadne-obchodni-podminky-stavebnich-sporitelen/>.

⁵⁴ Šetření zástupce veřejné ochránčiny práv probíhalo v době, kdy některé stavební spořitelny vypovídaly „staré“ smlouvy o stavebním spoření, tzn. mnoho let uzavřené smlouvy, u kterých již uplynula tzv. vázací doba a účastníkovi již dávno vznikl nárok na vyplacení uspořené částky, a to včetně připsaných záloh státní podpory, které však účastníci nadále udržovali jako výhodně úročené spořicí produkty, aniž by měli v úmyslu využít prostředky z těchto smluv pro účely uspokojení bytových potřeb.

⁵⁵ Ministerstvo financí k regulaci stavebního spoření. In mfcr.cz Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2015/ministerstvo-financi-k-regulaci-stavebni-21103>.

3.2 Informační systém stavebního spoření

3.2.1 Právní úprava

Vzhledem k počtu účastníků stavebního spoření a jejich smluv a objemu prostředků vyplacených ze státního rozpočtu na podporu stavebního spoření je pro zajištění výplaty záloh státní podpory, zpracování informace o jejím vracení a výkon dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory fundamentální sofistikovaný informační systém.

Samotný pojem informačního systému, včetně údajů o tom, k jakým účelům slouží a které údaje o účastnících se do něj zavádějí, byl do zákona o stavebním spoření implementován dodatečně, s účinností ode dne 1. 1. 2004. Do 31. 12. 2003 problematika informačního systému v zákoně o stavebním spoření upravena vůbec nebyla, pouze § 11 tohoto zákona obecně stanovil, že nárok na vyplacení zálohy státní podpory uplatňuje souhrnně za všechny účastníky stavební spořitelna písemnou žádostí u Ministerstva financí po uplynutí kalendářního roku, a dále obecně upravoval, jaké údaje je nutno v žádosti uvést. Způsob podávání žádostí o vyplacení státní podpory stavebními spořitelny upraven nebyl.

V informačním systému stavebního spoření se na základě údajů poskytnutých stavebními spořitelny evidují zejména základní identifikační údaje o účastnících stavebního spoření – fyzických osobách⁵⁶, údaje o uzavřených smlouvách o stavebním spoření, délce trvání doby spoření, o nárocích na státní podporu ve vztahu k právním předpisům platným v době uzavření smlouvy a výši přiznané státní podpory.⁵⁷

Zákon o stavebním spoření s účinností ode dne 1. 1. 2004 zmocňujícím ustanovením umožnil Ministerstvu financí vydat vyhlášku, upravující způsob podání a náležitosti žádosti o roční zálohu státní podpory, včetně jejích oprav.⁵⁸

V roce 2017 došlo k zásadní změně právní úpravy.⁵⁹ Lhůty pro podání žádosti stavební spořitelny o vyplacení záloh státní podpory pro její účastníky, stejně jako lhůty pro podání informace o vracené evidované nebo vyplacené státní podpoře a žádosti o změnu evidovaných údajů o účastnících byly přesunuty do zákona o stavebním spoření. V prováděcí vyhlášce⁶⁰ zůstala pouze úprava podmínek provozování informačního systému stavebního spoření a technické

⁵⁶ Podle § 4 odst. 1 zákona o stavebním spoření může být účastníkem stavebního spoření fyzická i právnická osoba. Pouze fyzické osobě však může vzniknout nárok na státní podporu a proto se v informačním systému stavebního spoření vedou údaje pouze o účastnících – fyzických osobách.

⁵⁷ Srov. § 9a zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Vyhláška č. 236/2005 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o stavebním spoření, upravovala termíny, způsob podání a náležitosti žádosti o roční zálohu státní podpory, způsob vracení státní podpory stavební spořitelnou a některé související otázky. Vyhláška č. 142/2009 Sb. přinesla úpravu organizačních a technických podmínek předávání údajů v souvislosti s přechodem na elektronický přenos dat.

⁵⁹ Viz zákon č. 461/2016 Sb., změna zákona o stavebním spoření, účinný od 1. 2. 2017.

⁶⁰ Viz vyhláška č. 164/2017 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o stavebním spoření.

podrobnosti podání žádosti o státní podporu stavebního spoření, informace o vracené státní podpoře a žádosti o změnu údajů o účastnících.

3.2.2 Účel informačního systému stavebního spoření

Ministerstvo financí podle § 9a zákona o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů, provozuje informační systém, a to pro účely:

- dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory,
- zpracování žádostí o roční zálohy státní podpory, doplnění a opravy této žádosti,
- vracení státní podpory stavebními spořitelny a
- provádění změny údajů o účastnících stavebního spoření.

Stavební spořitelny uplatňují nárok na vyplacení zálohy státní podpory souhrnně za své účastníky, a to zpětně v zákonem o stavebním spoření stanovených termínech.⁶¹ Ministerstvo financí žádost, její doplnění nebo opravu zpracovává za využití informačního systému stavebního spoření.⁶² K zajištění dodržení zákonem o stavebním spoření nastavených podmínek nároku na poskytnutí státní podpory, které umožňují jednomu účastníkovi mít uzavřeno více smluv o stavebním spoření s více stavebními spořitelny, je nezbytné zpracovávat žádosti všech stavebních spořitelen současně.

Stavební spořitelny jsou povinny vrátit zálohy státní podpory, které jsou neoprávněně evidovány na účtu stavebního spoření nebo které byly neoprávněně vyplaceny účastníkovi stavebního spoření, zpět Ministerstvu financí.⁶³ Stavební spořitelny však nemohou vrátit státní podporu stavebního spoření, aniž by Ministerstvu financí nejdříve elektronicky prostřednictvím informačního systému stavebního spoření předaly tzv. informaci o vracené státní podpoře.⁶⁴ Informace o vracené státní podpoře, jejíž součástí může být i žádost o změnu údajů o účastníkovi, slouží k identifikaci smluv o stavebním spoření, k nimž se vracená státní podpora váže, a k ověření výše vracené státní podpory stavebního spoření, resp. porovnání její výše s údajem evidovaným u příslušné smlouvy. Stavební spořitelna vrací státní podporu až na základě zpracované informace o vracení státní podpory.⁶⁵

⁶¹ Viz § 11 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Viz § 11 odst. 6 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Povinnost vrátit část, případně celou částku evidované nebo vyplacené státní podpory, může být stavební spořitelně rovněž uložena rozhodnutím Ministerstva financí – viz § 16 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ Stavební spořitelny podle § 13 odst. 6 a 7 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů, mohou podat informaci o vracené státní podpoře devětkrát ročně.

⁶⁵ Podle § 13 odst. 8 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů, je ministerstvo povinno zpracovat informaci o vracené evidované nebo vyplacené státní podpoře a předat výsledek zpracování stavební spořitelně do 7 kalendářních dnů ode dne podání této informace stavební spořitelny.

Zpracováním žádosti o vyplacení státní podpory, zpracováním informace o vracené evidované nebo vyplacené státní podpoře nebo zpracováním žádosti o změnu evidovaných údajů o účastnících se rozumí kontrola informace obsažené v datových větách po formální stránce (správný syntax datové věty, existence smlouvy, k níž se má informace vztahovat, apod.). Výsledkem zpracování je vytvoření určitých datových souborů, které Ministerstvo financí předává elektronicky prostřednictvím informačního systému stavebního spoření příslušné stavební spořitelně.

3.2.3 Předávání údajů mezi stavebními spořitelny a Ministerstvem financí

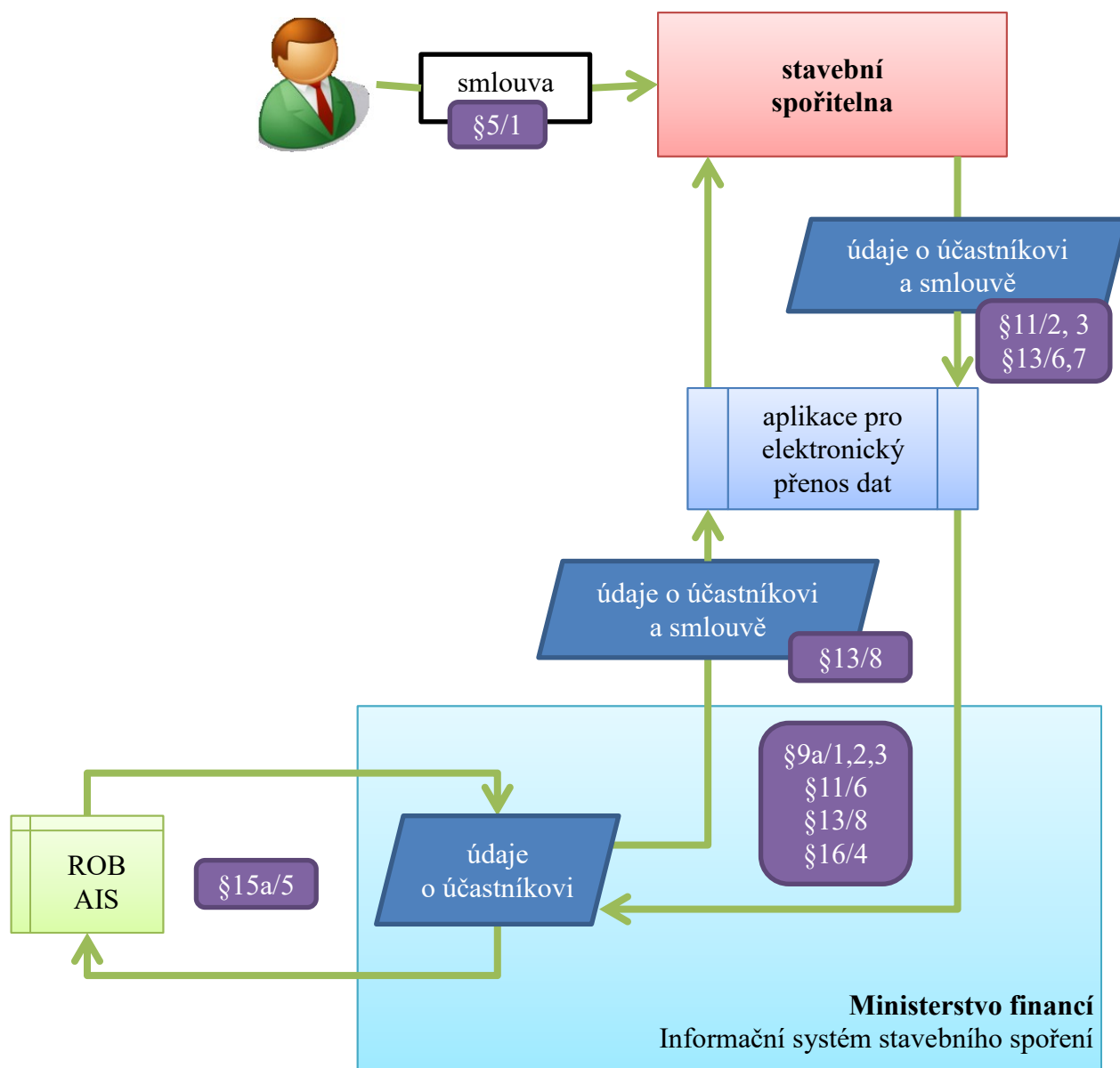
Výkon působnosti Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření je založen zejména na informačních tocích mezi ním a stavebními spořitelny, a dále mezi ním a vybranými informačními systémy spravovanými a provozovanými Ministerstvem vnitra:




- účastníkem stavebního spoření se stává fyzická osoba, která uzavře se stavební spořitelnou smlouvu o stavebním spoření; smlouva musí obsahovat prohlášení účastníka, zda v rámci této smlouvy žádá o přiznání státní podpory;
- stavební spořitelna předává Ministerstvu financí vybrané údaje o účastníkovi – fyzické osobě a jeho smlouvě v rámci žádosti o roční zálohy státní podpory stavebního spoření, případně informace o vracené státní podpoře, způsobem elektronického přenosu dat ve dvou datových souborech – první datový soubor obsahuje údaje o účastnících, doprovodný datový soubor obsahuje údaje týkající se státní podpory;
- Ministerstvo financí předává stavebním spořitelny výsledek zpracování způsobem elektronického přenosu dat prostřednictvím souboru o kontrole struktury, obsahujícím chybová a informační hlášení o datových větách vyřazených ze zpracování⁶⁶, a následně prostřednictvím souboru o hlavní kontrole, obsahujícím informace o výsledku zpracování datové věty z hlediska logické a chronologické návaznosti předávaných dat; v případě žádosti o roční zálohy státní podpory je součástí zpracování rovněž soubor týkající se duplicitních rodných čísel a dopad vzniklé duplicity na vyhodnocení nároku na vyplacení roční zálohy státní podpory;
- Ministerstvo financí pro účely posouzení nároku na vyplacení roční zálohy státní podpory způsobem elektronického přenosu dat porovnává vybrané údaje o účastnících stavebního spoření s údaji vedenými v základním registru obyvatel, v agendovém informačním systému evidence obyvatel a v agendovém informačním systému cizinců; každá stavební

⁶⁶ Každá položka věty vstupního souboru je kontrolována podle stanovených pravidel, t. j. typ a délka, povolené hodnoty, případně okolnosti, za kterých je vyplnění položky povinné, případně vazby na jiné položky či jiné věty.

spořitelna obdrží formou výstupního datového souboru informaci o výsledku porovnání údajů svých účastníků.

Schéma předávání údajů



	účastník stavebního spoření – fyzická osoba
	ustanovení zákona o stavebním spoření
	předávané údaje
ROB	základní registr obyvatel
AIS	agendový informační systém evidence obyvatel a agendový informační systém cizinců

Zdroj: vlastní obrázek autorky

3.3 Dozor nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory

Dozor nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory je třeba chápat šířeji než pouhou kontrolu podle kontrolního řádu⁶⁷. Podstatou dozoru je výkon různých činností, které Ministerstvo financí v této oblasti provádí.

3.3.1 Předběžný správní dozor

Ministerstvo vnitra poskytuje Ministerstvu financí pro výkon státní správy na úseku dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory vybrané referenční údaje ze základního registru obyvatel, vybrané údaje z agendového informačního systému evidence obyvatel o státních občanech České republiky a vybrané údaje z agendového informačního systému cizinců. Ministerstvo financí je dále oprávněno při posuzování žádostí stavebních spořitelen o vyplacení záloh státní podpory pro jejich účastníky, tzn. fyzické osoby, s nimiž mají uzavřenu smlouvu s nárokem na státní podporu, o porovnání vybraných údajů vedených v informačním systému stavebního spoření s údaji vedenými v základním registru obyvatel, v agendovém informačním systému evidence obyvatel a v informačním systému cizinců.⁶⁸

Porovnávání údajů probíhá formou dávkového zpracování (vždy v únoru, červnu a říjnu), případně v rámci prověřování nároku na poskytnutí státní podpory v jednotlivých případech pracovníky Ministerstva financí jako dozorového orgánu formou náhledu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

S ohledem na konstrukci vzniku nároku na vyplacení záloh státní podpory účastníkovi jsou

⁶⁷ Případně dříve podle zvláštního právního předpisu upravujícího státní kontrolu.

⁶⁸ Srov. § 15a zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů. Oprávnění Ministerstva financí k čerpání údajů ze základního registru obyvatel a z vybraných agendových informačních systémů je koncipováno výčtovou metodou, to znamená určením orgánu státní moci, agendy a výčtu využitelných údajů v zákoně o stavebním spoření. V Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl jako sněmovní tisk č. 756 projednáván návrh zákona o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, který zavádí novou koncepci využívání údajů ze základních registrů a agendových informačních systémů, která se má nově odvíjet od registrace agendy v registru práv a povinností a registrace působnosti konkrétního orgánu státní, resp. veřejné, moci v agendě. K tomu se navrhuje přistoupit k postupné redukci ustanovení upravujících využívání údajů v jednotlivých agendových zákonech (tzv. položkových staveb). Orgány veřejné moci by tak měly být nadále oprávněny k využívání údajů, které jsou v současné době obsahem měněných ustanovení, jejich oprávnění však již nebude založeno zákonem. Podle navrhovaných přechodných ustanovení bude orgánům veřejné moci zachována kompetence využívat údaje z informačních systémů veřejné správy za dosavadních (technických) podmínek jejich poskytování a v rozsahu stanoveném zrušovanými ustanoveními zákonů upravujících jednotlivé agendy, a to až do okamžiku, kdy ohlašovatel agendy dospěje k závěru, že je nutno rozsah údajů modifikovat.

V případě stavebního spoření se navrhuje z platného znění zákona o stavebním spoření vypustit ustanovení § 15 odst. 4 a 5 a § 15a. Nově by mělo Ministerstvo financí jako ústřední správní úřad ohlašující agendu (gestor agendy) vyhodnotit a odůvodnit, které údaje ze kterých informačních systémů veřejné správy bude pro výkon dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory stavebního spoření využívat. Následně by Ministerstvo vnitra jako správce základního registru obyvatel a agentových informačních systémů evidence obyvatel a informačního systému cizinců posoudilo vhodnost zpřístupnění navrhovaných údajů, případně navrholo jejich redukci nebo rozšíření. Případné spory ve věci rozsahu zpřístupňovaných údajů bude řešit vláda ČR s využitím stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů.

smlouvy o stavebním spoření uzavírány ve střednědobém horizontu (což nevylučuje dlouhodobé trvání smluv o stavebním spoření). Dozorový orgán musí mít možnost i zpětně ověřit nebo vysvětlit oprávněnost vyplacení nebo naopak nevyplacení podpory ze státního rozpočtu.

Pokud je na základě porovnání údajů mezi informačním systémem stavebního spoření a některým z agendových informačních systémů zpochybněn nárok na vyplacení zálohy státní podpory konkrétní fyzické osobě, dochází k zablokování výplaty státní podpory s tím, že stavební spořitelna je o důvodu zablokování výplaty státní podpory informována a má možnost podat tzv. doplněnou žádost o vyplacení zálohy státní podpory, v jejímž rámci doloží nárok na vyplacení zálohy státní podpory pro svého účastníka. Stavební spořitelna například doloží doklad prokazující, že dotčený účastník má přiděleno české rodné číslo a má povolen pobyt na území České republiky a splňuje tak podmínky podle § 4 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů. V mnoha případech však dochází k zablokování výplaty státní podpory pouze z důvodu, že stavební spořitelna předala do informačního systému Ministerstva financí údaje o účastníkovi a jeho smlouvě s větším časovým odstupem a tím znemožnila Ministerstvu financí prověřit, zda účastník splňuje podmínky pro poskytnutí státní podpory.⁶⁹

Navázání výplaty záloh státní podpory na výsledek prověření údajů účastníka stavebního spoření v základních registrech je možno považovat za formu předběžného správního dozoru a tím i k naplnění jeho preventivního účelu.

3.3.2 Provádění kontrol u stavebních spořitel

Ministerstvo financí při provádění kontrol u stavebních spořitel postupuje formálně podle kontrolního řádu. Kontrolou podle kontrolního řádu se rozumí formalizovaný proces zjišťování kontrolního orgánu, resp. kontrolujících, zda kontrolovaná osoba dodržuje právní povinnosti, které přísluší kontrolnímu orgánu kontrolovat. Kontrolovanou osobou se v tomto případě rozumí stavební spořitelna, kontrolním orgánem se rozumí Ministerstvo financí a kontrolujícími pracovníci příslušného odboru Ministerstva financí. Ministerstvo financí v souladu s § 26 kontrolního řádu na svých webových stránkách každoročně zveřejňuje zprávu, která obsahuje zobecněné a anonymizované informace o kontrolách provedených ve stavebních spořitelných s uvedením konkrétní oblasti kontrol a jejich výsledků.

⁶⁹ Zálohy státní podpory stavebního spoření jsou vypláceny zpětně, tzn. až v následujícím kalendářním roce. Splnění nároku na státní podporu je však Ministerstvem financí prověřováno v příslušném kalendářním roce, vždy v únoru, v červnu a v říjnu. Pokud stavební spořitelna uzavře smlouvu o stavebním spoření například v září, ale informace o této smlouvě a jejím účastníkovi předá do informačního systému Ministerstva financí až v červnu následujícího kalendářního roku, nedojde ve dvou obdobích k prověření nároku účastníka, což má za následek zablokování výplaty zálohy státní podpory.

Dalším využívaným postupem je provádění tzv. kontrol od stolu, kdy jsou ke kontrole dodržování podmínek pro poskytování státní podpory využívány údaje, které jsou o účastnících vedeny v informačním systému stavebního spoření, k nimž si Ministerstvo financí od stavebních spořitelen pro účely výkonu dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory vyžádá potřebné informace, doklady a vysvětlení, a to i mimo rámec kontroly vykonávané podle kontrolního řádu.⁷⁰

Věcně příslušný odbor Ministerstva financí každoročně sestavuje plán kontrol, do něhož jsou zahrnuty všechny stavební spořitelny působící na českém finančním trhu. Plán kontrol je sestavován na základě vyhodnocení kontrol provedených v předchozím období, případně na základě vnějších podnětů⁷¹. V případě potřeby, zejména na základě zjištění zásadních informací nebo zásadního vnějšího podnětu, může Ministerstvo financí provést kontrolu u stavební spořitelny i mimo plán kontrol.

3.3.3 Zaměření kontrol u stavebních spořitelen

Kontroly prováděné Ministerstvem financí u stavebních spořitelen jsou cíleně zaměřovány na oblasti s potenciálně nejvyšší možností vzniku rizika porušení podmínek pro poskytování státní podpory, stanovených zákonem o stavebním spoření. Ministerstvo financí přitom využívá analytickou metodu vytěžování dat z informačního systému stavebního spoření s cílem získat potenciálně užitečné údaje a informace k provedení kontrol (tzv. data mining).

Předmětem kontroly bylo v posledních letech opakovaně dodržování podmínek pro poskytování státní podpory v případech:

- účastníků stavebního spoření, jejichž smlouvy byly předmětem přechodu práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření v případě jejich úmrtí, a kteří mají uzavřeno v jednom kalendářním roce více smluv v situacích, kdy stavební spořitelna nemá dostatek informací k posouzení nároku účastníka na státní podporu;
- smluv uzavřených a evidovaných na totožné rodné číslo – tzv. duplicitní smlouvy;
- účastníků, kteří uzavřeli smlouvu o úvěru ze stavebního spoření;
- účastníků, kteří jsou občané Evropské unie s povoleným pobytem na území České republiky nebo jsou cizinci mající na území České republiky trvalý pobyt.

⁷⁰ Viz § 15 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Takový podnět může vzejít například z jiného útvaru Ministerstva financí, od účastníka stavebního spoření nebo ze strany České národní banky jako orgánu dohledu.

Přechod práv a povinností ze stavebního spoření z titulu úmrtí účastníka

Prováděné kontroly směřují ke zjištění, zda v důsledku úmrtí účastníka nemohlo dojít k poskytnutí státní podpory účastníkům – nabyvatelům práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření v rozporu s podmínkami stanovenými zákonem o stavebním spoření⁷², když účastník – fyzická osoba může mít uzavřeno více smluv o stavebním spoření s nárokem na státní podporu, navíc tyto smlouvy může mít uzavřeny s různými stavebními spořitelny.

Do 31. 12. 2013 platilo, že v případě úmrtí účastníka přecházejí práva a povinnosti vyplývající ze stavebního spoření na pozůstalého manžela. Nebyl-li pozůstalý manžel, práva a povinnosti vyplývající ze stavebního spoření se staly předmětem dědění, pokud se dědicové v dohodě o vypořádání dědictví dohodli, že práva a povinnosti ze stavebního spoření převezme jeden z nich.⁷³

V případech, kdy má účastník smlouvy, a to, jak vlastní, tak tzv. děděné, u více stavebních spořitelen, stavební spořitelny nemají dostatek informací k posouzení oprávněné výše státní podpory a o případné povinnosti jejího vrácení může a musí rozhodnout Ministerstvo financí, které disponuje údaji o všech smlouvách o stavebním spoření, k nimž byla nárokována a vyplacena státní podpora, a má možnost vyžádat si relevantní dokumentaci od všech stavebních spořitelen.

Pokud je však vlastní smlouva i tzv. děděná smlouva vedena u jedné stavební spořitelny, Ministerstvo financí na základě shromážděných údajů z informačního systému a dokladů předložených stavební spořitelnou kontroluje, zda stavební spořitelna postupovala v souladu s pravidly pro přiznání státní podpory, stanovenými zákonem o stavebním spoření. V případě zjištění, že ke smlouvě byla přiznána záloha státní podpory, která účastníkovi nepřísluší, pak Ministerstvo financí posuzuje, zda stavební spořitelna v okamžiku podání žádosti o vyplacení zálohy státní podpory za příslušný kalendářní rok měla k dispozici dostatek informací, zejména zda již disponovala doklady prokazujícími přechod práv a povinností ze stavebního spoření⁷⁴, aby požádala o státní podporu ke smlouvám o stavebním spoření dotčeného účastníka ve výši podle pravidel stanovených zákonem o stavebním spoření.

Od 1. 1. 2014 platí nová právní úprava, kdy závazek ze smlouvy zaniká úmrtím účastníka a součástí pozůstalosti je pohledávka na výplatu uspořené částky a záloh státní podpory evidovaných na účtu účastníka včetně záloh státní podpory za kalendářní rok, ve kterém účastník zemřel, podle uspořené částky ke dni úmrtí účastníka v tomto kalendářním roce.

⁷² Viz § 10 zákona o stavebním spoření, v příslušném znění.

⁷³ Viz § 8 zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

⁷⁴ Těmito doklady jsou zpravidla v případě pozůstalého manžela úmrtí list účastníka, v případě dědice vzešlého z dědického řízení usnesení ve věci projednání pozůstalosti po zemřelém účastníkovi.

Přestože od roku 2014 k přechodu práv a povinností ze stavebního spoření z titulu úmrtí účastníka již nemůže dojít, stavební spořitelny i nadále předávají Ministerstvu financí informace o „dědění“ stavebního spoření, k němuž došlo do konce roku 2013.⁷⁵

Počet kontrolovaných případů i částka kontrolované státní podpory

Rok kontroly	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Částka kontrolované státní podpory	220 389 418	185 435 526	69 775 533	6 145 267	1 335 696	1 407 055	3 947 887
Počet případů	12 982	11 167	4 808	498	211	123	262

Zdroj: Ministerstvo financí

Zásadní změně právní úpravy stavebního spoření v důsledku úmrtí účastníka odpovídá pokles počtu kontrolovaných případů i částky kontrolované státní podpory v čase. Nárůst v roce 2020 je pouze zdánlivý.⁷⁶

Kontroly byly prováděny formou tzv. kontrol od stolu a kontrolní zjištění sloužilo Ministerstvu financí jako podklad pro vedení správních řízení se stavebními spořitelny, směřujících k uložení povinnosti stavební spořitelně vrátit část, případně celkovou částku evidované nebo vyplacené státní podpory, v případě porušení podmínek stanovených zákonem o stavebním spoření zpět do státního rozpočtu.⁷⁷

Od roku 2019 byl, z důvodu klesajícího počtu smluv, které jsou předmětem přechodu práv a povinností ze stavebního spoření, zvolen jiný postup – Ministerstvo financí po vyhodnocení shromážděných údajů a dokladů, vztahujících se ke všem smlouvám jednotlivých účastníků ode všech stavebních spořitel, formou průběžného záznamu o úkonech předcházejících kontrole informuje jednotlivé stavební spořitelny o případech, kdy došlo k připsání státní podpory na účet účastníků, resp. k jejímu vyplacení účastníkům – nabyvatelům práv a povinností v rozporu se zákonem o stavebním spoření stanovenými podmínkami. Stavební spořitelny vrátily všechnu

⁷⁵ Důvodem předávání informace o přechodu práv a povinností ze stavebního spoření s několikaletým odstupem jsou případy, kdy je vydáváno usnesení o dodatečném projednání pozůstalosti, nebo skutečnost, že nabyvatelé informuje stavební spořitelnu o přechodu práv a povinností teprve v okamžiku, kdy příslušnou smlouvu vypovídají a žádají o vyplacení uspořené částky. Objevují se však i případy, kdy stavební spořitelna předává tuto informaci až po několika letech přesto, že disponuje relevantními doklady prokazujícími přechod práv a povinností ze stavebního spoření na další osobu.

⁷⁶ V roce 2020 bylo zkontrolováno 114 smluv, k nimž předaly stavební spořitelny v roce 2019 informaci o úmrtí účastníka a přechodu práv a povinností na jiného účastníka, a zároveň dalších 148 smluv příslušných nabyvatelů práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření. V uváděné části kontrolované státní podpory je zahrnuta státní podpora vyplacená ke všem kontrolovaným smlouvám, tzn. nejen ke smlouvám s přechodem práv a povinností, jako tomu bylo v předcházejících letech.

⁷⁷ Viz § 16 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

neoprávněně připsanou/vyplacenou státní podporu na základě informací uvedených v těchto záznamech.⁷⁸

Smlouvy uzavřené a evidované na totožné rodné číslo

Duplicita rodných čísel nastává v případě, kdy má účastník uzavřeno více smluv s jednou nebo více stavebními spořitelny, nebo v případě, kdy jedna ze stavebních spořitelek identifikuje účastníka v žádosti nekorektním rodným číslem, výjimečně též v případě, kdy mají dva účastníci přiděleno shodné rodné číslo. V procesu zpracování žádostí stavebních spořitelek o vyplacení záloh státní podpory je zjišťováno, jestli se v údajích účastníků, kterými jsou identifikováni stavebními spořitelny v žádostech o poskytnutí státního příspěvku, shoduje pouze rodné číslo, nebo též jméno a/nebo příjmení účastníka.

Ke kontrolám jsou vybírány smlouvy, u nichž byla zjištěna duplicita po zpracování žádostí stavebních spořitelek o vyplacení záloh státní podpory. V některých případech jsou tyto kontroly zahajovány též na základě vnějšího podnětu, kterým jsou v těchto případech dotazy stavebních spořitelek.

Při kontrolách je posuzováno, zda účastníkům poskytnuté zálohy státní podpory přísluší, resp. zda jim přísluší v poskytnuté výši. V případě zjištění, že státní podpora byla poskytnuta totožné osobě u dvou, případně více, stavebních spořitelek a stavební spořitelna sama nemohla pro nedostatek podkladů rozhodnout o vrácení státní podpory zpět do státního rozpočtu, Ministerstvo financí určí, která spořitelna a ze které smlouvy státní podporu vrátí.

Ministerstvo financí v těchto případech využívá postup podle § 3 kontrolního řádu, umožňující kontrolnímu orgánu před zahájením kontroly z moci úřední provést úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu.

V rámci těchto úkonů jsou vyhodnocovány údaje z informačního systému stavebního spoření a z dokladů vyžádaných od jednotlivých stavebních spořitelek.⁷⁹ Následně jsou stavební spořitelny seznámeny s vyhodnocením, zda účastníkům poskytnuté zálohy státní podpory přísluší, případně zda jim přísluší v poskytnuté výši. Stavební spořitelny zálohy státní podpory, které účastníkům nepřísluší, vracejí na základě tohoto vyhodnocení.

Zvolený postup tak významně zefektňuje kontrolní proces a zároveň minimalizuje zátěž stavebních spořitelek jako kontrolovaných osob.

⁷⁸ V některých případech stavební spořitelny vrátily neoprávněně připsanou/vyplacenou státní podporu dokonce již na základě vyžádání podkladů k jednotlivým smlouvám.

⁷⁹ Jedná se zejména o kopie smluv o stavebním spoření, včetně případných dodatků, a výpisy z účtů stavebního spoření.

Poskytování státní podpory účastníkům, kteří uzavřeli smlouvu o úvěru ze stavebního spoření

Tyto kontroly Ministerstvo financí zahajuje z moci úřední podle kontrolního řádu. Kontroly jsou zaměřovány na dodržování podmínek pro výplatu státní podpory účastníkům podle § 12 zákona o stavebním spoření, v příslušném znění, a to v souvislosti s ukončením doby spoření uzavřením smlouvy o úvěru ze stavebního spoření před uplynutím tzv. vázací doby.

Předmětem kontroly jsou stavebními spořitelny předložené úvěrové smlouvy a dokumenty dokládající účelové využití prostředků z úvěru ze stavebního spoření na financování bytových potřeb účastníka nebo osob blízkých⁸⁰ a dále doklady potvrzující výši poskytnutého úvěru a jeho čerpání.

Státní podporu, která byla připsána na účty stavebního spoření, případně která byla vyplacena účastníkům stavebního spoření neoprávněně, stavební spořitelny na základě kontrolního zjištění uvedeného v protokolu o kontrole vrací zpět do státního rozpočtu.

Poskytování státní podpory účastníkům, kteří jsou občané Evropské unie s povoleným pobytem na území České republiky nebo jsou cizinci mající na území České republiky trvalý pobyt

Rovněž tyto kontroly Ministerstvo financí zahajuje z moci úřední podle kontrolního řádu. Kontroly jsou zaměřovány na dodržování podmínek pro poskytování státní podpory účastníkům, jejichž nárok na státní podporu je založen na občanství Evropské unie v kombinaci s povoleným pobytem na území České republiky, případně účastníkům, kteří jsou cizinci s trvalým pobytem na území České republiky.

Při kontrole je na základě ověření údajů o účastnících u každé smlouvy posuzován nárok na poskytnutí státní podpory za jednotlivé kalendářní roky. Kontrolována je státní podpora ve výši několika set tisíc Kč.

Státní podporu, která byla připsána na účty stavebního spoření, případně která byla vyplacena účastníkům stavebního spoření neoprávněně, stavební spořitelny na základě kontrolního zjištění uvedeného v protokolu o kontrole vrací zpět do státního rozpočtu.

3.4 Správní řízení se stavebními spořitelny

Ministerstvo financí podle zveřejňovaných zpráv o výsledcích kontrol zahajovalo v posledních letech se všemi stavebními spořitelny správní řízení ve věci možného porušení povinností stanovených zákonem o stavebním spoření, kterého se stavební spořitelna mohla

⁸⁰ Srov. § 5 odst. 3 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

dopustit tím, že v souvislosti s přechodem práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření v důsledku úmrtí účastníka stavebního spoření připsala na účet účastníků stavebního spoření – nabyvatelů práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření, případně vyplatila účastníkům stavebního spoření – nabyvatelům práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření, státní podporu za určité kalendářní roky v rozporu s podmínkami stanovenými zákonem o stavebním spoření.

Celková výše státní podpory uložená k vrácení rozhodnutím Ministerstva financí

Rok vydání rozhodnutí	2014	2015	2016	2017	2018
Částka státní podpory k vrácení v Kč	220 389 418	185 435 526	69 775 533	6 145 267	31 839

Zdroj: Ministerstvo financí

V této souvislosti je namístě uvést, že ve většině případů ukládání povinnosti vrácení částek státní podpory se jednalo o případy, kdy sama stavební spořitelna neměla dostatek informací pro zjištění, že v konkrétním případě došlo k připsání zálohy státní podpory na účet účastníka stavebního spoření, nebo k vyplacení této státní podpory, v rozporu s podmínkami stanovenými zákonem o stavebním spoření.

Od roku 2019 již není vedení správních řízení ve věci uložení povinnosti vrácení částek státní podpory v souvislosti s přechodem práv a povinností vyplývajících ze stavebního spoření v důsledku úmrtí účastníka stavebního spoření důvodné, a to vzhledem ke změně kontrolního postupu popsaného v předchozí kapitole.

3.5 Sankcionování stavebních spořitelen

Pojem sankce byl do zákona o stavebním spoření zaveden až s účinností ode dne 1. 1. 2004. Právní úprava účinná do 21. 7. 2014 umožňovala Ministerstvu financí uložit stavební spořitelně, která porušila povinnost kontrolovat, zda jsou splněny podmínky pro přiznání státní podpory účastníkům a v důsledku porušení této povinnosti došlo k neoprávněnému připsání státní podpory na účet účastníků, pokutu do výše 50% neoprávněně připsané státní podpory, nejvýše však do 5 mil. Kč.

V roce 2014 byla v návaznosti na novou úpravu správního trestání v zákoně o bankách vytvořena nová koncepce správního trestání i v zákoně o stavebním spoření, kde byly nadefinovány správní delikty stavební spořitelny. Ministerstvo financí bylo příslušné k prvostupňovému projednání deliktů, kterých se stavební spořitelna mohla dopustit tím, že

- požádala o vyplacení zálohy státní podpory za účastníka, který nespĺňuje podmínky nároku na připsání roční zálohy státní podpory,
- nekontrolovala, zda účastníkovi trvá právo na státní podporu evidovanou na jeho účtu,
- nekontrolovala, zda byly splněny podmínky pro výplatu státní podpory účastníkovi nebo
- nevrátila zpět do státního rozpočtu neoprávněně evidovanou nebo vyplacenou státní podporu.

Za spáchání některého z těchto deliktů mohlo Ministerstvo financí uložit stavební spořitelně pokutu do 20 mil. Kč.

Právní úpravou účinnou od 1. 7. 2017 došlo, v rámci reformy správního trestání, k terminologickému nahrazení pojmu správní delikt pojmem přestupek. Podle aktuálně platné právní úpravy je Ministerstvo financí příslušné k projednání přestupků stavební spořitelny, jejichž skutkové podstaty jsou totožné se skutkovými podstatami předcházejících správních deliktů, za jejichž spáchání může uložit pokutu do 20 mil. Kč, kterou zároveň vybírá a vymáhá.⁸¹

Ministerstvo financí, stejně jako Česká národní banka, zatím neprojednalo žádný přestupek stavební spořitelny.

⁸¹ Viz § 16a a § 16b zákona o stavebním spoření, v příslušném znění.

4 Vybrané otázky výkonu dozoru v oblasti stavebního spoření

4.1 Úvaha ke schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen a ochraně účastníka stavebního spoření jako spotřebitele

Podle původní právní úpravy účinné do 31. 12. 2003 Ministerstvo financí schvalovalo všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelen v dohodě s Českou národní bankou. V této souvislosti však považují za potřebné zdůraznit, že podle tehdejší právní úpravy zároveň bylo udělení povolení provozovat stavební spoření podmíněno souhlasem Ministerstva financí se zřízením stavební spořitelny. Ministerstvo financí rovněž stanovovalo právním předpisem náležitosti žádosti o jeho souhlas. Podle důvodové zprávy „*Obsah všeobecných obchodních podmínek je stanoven zákonem tak, aby Ministerstvo financí ČR mohlo na jejich základě zodpovědně posoudit kvalitu předloženého projektu stavebního spoření a rozhodnout o povolení či zamítnutí žádosti. Informace obsažené v těchto podmínkách jsou nezbytné i pro občana k volbě pro něho nejvhodnější formy spoření a výběr stavební spořitelny s nejpříjatelnějšími podmínkami.*“⁸²

V okamžiku vzniku stavebního spoření tedy bylo primárním účelem všeobecných obchodních podmínek poskytnout Ministerstvu financí dostatečný podklad, aby mohlo zodpovědně rozhodnout o povolení nebo zamítnutí žádosti o jeho souhlas, bez něhož nebylo možné získat od České národní banky povolení k provozování stavebního spoření.

S účinností ode dne 1. 1. 2004 byla ze zákona o stavebním spoření odstraněna duplicita v posuzování žádosti o provozování stavebního spoření; udělení bankovní licence Českou národní bankou již nebylo podmíněno předchozím souhlasem Ministerstva financí. Současně došlo k přeformulování a zpřehlednění výčtu údajů, které musí obsahovat všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelen, a pro nesystémovost a neopodstatněný diferencovaný přístup ke stavebním spořitelnám rovněž k vypuštění povinnosti České národní banky schvalovat všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelen. Důvodem zachování schvalování všeobecných obchodních podmínek Ministerstvem financí zůstala ingerence státu ve stavebním spoření. V této souvislosti rovněž došlo v rámci prováděných změn v dosud nastavených parametrech zákona o stavebním spoření ke změnám v souvislosti s výkonem státní kontroly. Ministerstvo financí, které dosud provádělo pouze kontrolu týkající se používání státní podpory, je nově příslušné provádět kontrolu dodržování podmínek pro poskytování státní podpory, a to

⁸² Srov. § 2 a § 7 zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31. 12. 2003.

se záměrem účelnějšího provádění státní kontroly úměrně vynakládaným prostředkům ze státního rozpočtu.⁸³

Vyvstává otázka, zda skutečnost, že státní podpora stavebního spoření je poskytována z veřejných prostředků, a proto podléhá veřejnoprávní regulaci, je dostatečným důvodem pro nezbytnost schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen.

Ministerstvo financí má dostatek efektivních nástrojů, od možnosti optimálního nastavení informačního systému stavebního spoření a přístupu k údajům z informačních systémů Ministerstva vnitra, přes dozorové a kontrolní postupy až k možnosti sankcionovat stavební spořitelnu. Tyto nástroje jsou pro výkon dozoru dodržování zákonem o stavebním spoření stanovených podmínek pro poskytování státní podpory nesrovnatelně účinnější.

Za minimálně diskutabilní považuji rovněž případný argument, že schvalováním všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen se napomáhá zajišťování spravedlnosti pro účastníky stavebního spoření.

Je nepochybné, že s vývojem finančních produktů se podmínky stávají stále komplikovanější a méně srozumitelné pro velkou část populace. Smlouvy o stavebním spoření patří mezi tzv. spotřebitelské smlouvy. Všeobecné obchodní podmínky stavebního spoření jsou součástí každé smlouvy a jejich aplikace je, stejně jako v případě jiných finančních produktů, namístě. Všeobecné obchodní podmínky stavebního spoření jsou adhezního typu a jejich obsah je tak určen pouze stavební spořitelnou. Stavební spořitelna je však při určování jejich obsahu omezena zejména čtvrtou částí občanského zákoníku.

V posledních dvou desetiletích však vstoupila v platnost řada nových finančních regulací, zaměřených na posílení transparentnosti finančních služeb letech a na zvýšení standardu ochrany spotřebitele na finančním trhu, což považuji z hlediska ochrany účastníka stavebního spoření jako slabší smluvní strany za účinnější než schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebního spoření. Zde je třeba uvést zejména dozor nad ochranou spotřebitele, který vykonává u osob podléhajících jejímu dohledu Česká národní banka.

V souvislosti s ochranou účastníka stavebního spoření jako spotřebitele je potřebné zmínit rovněž činnost finančního arbitra. Finanční arbitr byl zákonem o finančním arbitrovi zřízen jako alternativní orgán řešení některých sporů mezi spotřebiteli a finančními institucemi. Finanční arbitr je bezplatný státem zřízený orgán mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Spotřebitel nemusí být v řízeních před finančním arbitrem právně zastoupen, naopak finanční arbitr je povinen spotřebiteli poskytnout pomoc při sepsání návrhu na zahájení řízení, případně i v jeho průběhu,

⁸³ Viz zákon č. 423/2003 Sb., kterým se mění zákon o stavebním spoření.

aby spotřebitel mohl svůj nárok náležitě uplatnit. Primárním cílem je přitom dosažení smírného řešení sporu.

Působnost finančního arbitra byla od 1.2.2016 rozšířena na řešení sporů mezi spotřebitelem, tzn. nepodnikající fyzickou osobou, a stavební spořitelnou nebo zprostředkovatelem při nabízení, poskytování nebo zprostředkování stavebního spoření.⁸⁴ Finanční arbitr tak může rozhodovat spory nejen z již uzavřené smlouvy o stavebním spoření, ale také spory, které vzniknou v předmluvní fázi nebo při zprostředkování stavebního spoření.⁸⁵

Nejčastěji řešenými spory jsou spory o platnost jednostranného ukončení smlouvy o stavebním spoření ze strany stavební spořitelny, o platnost jednostranné změny smlouvy o stavebním spoření v podobě snížení úrokové sazby z vkladů, a dále spory z vedení účtu stavebního spoření, zejména o výši poplatku za vedení účtu stavebního spoření, o výši vyplacené státní podpory nebo o výši úroků z vkladů stavebního spoření.

Počet návrhů na zahájení řízení v průběhu času klesá, resp. došlo k řádovému poklesu tohoto počtu ve druhém roce působnosti finančního arbitra ve stavebním spoření:

Počet návrhů na zahájení řízení

Stav k 31. 12.	2016	2017	2018	2019	2020
Počet přijatých návrhů na zahájení řízení	389	71	57	49	28

Zdroj: Zprávy o činnosti finančního arbitra

Důvodem tohoto poklesu návrhů na zahájení řízení by mohla být skutečnost, že ze strany účastníků stavebního spoření byla jako nejpálčivější problém shledávána otázka výpovědi smluv o stavebním spoření ze strany stavebních spořitel. Zákon o stavebním spoření otázku ukončování smluv o stavebním spoření neřeší. Postup stavební spořitelny při uzavírání, změnách a ukončování smluv však musí být upraven ve všeobecných obchodních podmínkách stavební spořitelny⁸⁶. V průběhu roku 2013 se účastníci stavebního spoření ve větším počtu začali obracet jak na Ministerstvo financí, tak na Českou národní banku, s dotazy, zda jsou stavební spořitelny oprávněny vypovídat smlouvy o stavebním spoření, a s požadavky na vydání rozhodnutí, kterými by bylo určeno, že výpověď smlouvy o stavebním spoření je neplatná a že smlouva o stavebním spoření i nadále trvá. Problém nastával v případech, kdy explicitní úprava výpovědi smlouvy

⁸⁴ Dosud není rozšířena působnost finančního arbitra na sužby III. pezijního pilíře (penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření).

⁸⁵ Viz § 1 odst. 1 písm. g) zákona o finančním arbitrovi.

⁸⁶ Viz § 7 odst. 3 písm. a) zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

o stavebním spoření ze strany stavební spořitelny v příslušných všeobecných obchodních podmínkách absentovala, a bylo třeba rozhodnout, zda je výpověď smlouvy o stavebním spoření ze strany stavební spořitelny po právu či ne a podle jaké právní úpravy se řídí. Kumulace těchto případů zřejmě byla důvodem vysokého počtu návrhů na zahájení řízení v roce 2016.

Za velký problém související s ochranou účastníka stavebního spoření jako spotřebitele, na který opakovaně poukazuje i sám finanční arbitr, je přetrvávající nedostatečná finanční gramotnost české veřejnosti, kdy stále značná část osob se nechová ekonomicky zodpovědně. Lidé se pak dostávají do problémů v důsledku vlastní neopatrnosti, liknavosti, neochoty číst důležité informace a dokumenty. Tohoto problému si je vědomo i Ministerstvo financí a věnuje otázce finančního vzdělávání zvyšující se pozornost. Osvěta je zaměřena nejen na žáky a studenty základních a středních škol, ale nově má být věnována zvýšená pozornost ohroženým skupinám dospělé populace, jako jsou senioři, lidé čerpající pomoc v hmotné nouzi a nezaměstnaní.⁸⁷

Vzhledem ke shora uvedenému považuji právní režim schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen za sporný. Spíše se přikláním k názoru, že, stejně jako v případě poskytování státního příspěvku na penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření, Ministerstvo financí „pouze“ provádí výplatu této podpory⁸⁸ a vykonává státní dozor nad dodržováním podmínek v souvislosti s poskytováním a vracením státního příspěvku⁸⁹, měla by i v oblasti stavebního spoření být působnost Ministerstva financí omezena na tyto činnosti. Domnívám se, že nejlepším řešením by bylo doplnění jednotné a transparentní úpravy možnosti výpovědi smlouvy ze strany stavební spořitelny a některých dalších otázek formou kogentních ustanovení přímo do zákona o stavebním spoření. Tím by se nejen zamezilo možnosti rozdílného výkladu působnosti Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření, ale zároveň by došlo ke zvýšení právní jistoty účastníka stavebního spoření.

4.2 Identifikace účastníků stavebního spoření

Podle právní úpravy účinné od 1. 7. 1995 je účast fyzické osoby ve stavebním spoření podmíněna přiděleným rodným číslem. Důvodem zavedení této podmínky byla potřeba zpřesnit identifikaci účastníka a umožnit jeho jednoznačnou identifikaci pro účely vyžádání státní podpory. Ministerstvo financí při zpracování žádostí stavebních spořitelen o vyplacení záloh státní podpory

⁸⁷ Výroční zprávy o činnosti finančního arbitra. Dostupné z: <https://www.finarbitr.cz/cs/informace-pro-verejnost/vyrocnizpravy.html>.

⁸⁸ Na výplatu státní podpory produktů 3. penzijního pilíře je v posledních letech ve srovnání se státní podporou stavebního spoření vynakládána téměř dvojnásobná částka. Účastníci penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření navíc nemají možnost obrátit se v případě sporu s penzijní společností na finančního arbitra, neboť řešení těchto sporů nespadá do jeho působnosti.

⁸⁹ Srov. § 156 zákona o doplňkovém penzijním spoření.

pro jejich účastníky musí mít možnost ověřit, že státní podpora je vyplácena určité konkrétní osobě. Zároveň však musí mít možnost nastavit mechanismus zpracování žádosti tak, aby výše státní podpory vyplácené jednomu účastníkovi nepřesáhla zákonem o stavebním spoření stanovený limit.⁹⁰ Jako základní identifikační údaj účastníka stavebního spoření je tak dosud využíváno rodné číslo.

Rodné číslo bylo zavedeno ve druhé polovině minulého století a postupně začalo plnit roli všeobecného, jednoznačného a v čase neměnného identifikátoru fyzické osoby a začalo být využíváno v nejrůznějších agendách státní správy. V důsledku jeho širokého využívání pro ztotožnění fyzické osoby začalo plnit funkci sdíleného identifikátoru, což je považováno za problematické z hlediska ochrany osobních údajů.

Ministerstvo vnitra v říjnu 2019 předložilo do meziresortního připomínkového řízení nelegislativní materiál s názvem „Návrh věcného řešení minimalizace využívání rodného čísla při ověřování totožnosti fyzických osob včetně návrhu přehledu legislativních změn“. Vláda České republiky Usnesením č. 28 ze dne 13. ledna 2020 vzala na vědomí věcné řešení minimalizace využívání rodného čísla při ověřování totožnosti fyzických osob, obsažené v materiálu předloženém Ministerstvem vnitra, a uložila členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů zpracovat přehled právních předpisů v jejich působnosti, na které bude mít dopad zavedení nových elektronických identifikátorů fyzických osob, které nahradí používání rodného čísla, a tento přehled do 31. března 2020 zaslat 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra.

Rodné číslo jako identifikátor samo o sobě zrušeno nebude, pouze se potlačuje jeho využívání pro identifikaci fyzické osoby v nejrůznějších oblastech. Ministerstvo vnitra, které je pověřeno koordinací výkonu veřejné správy, včetně jejího výkonu elektronickými prostředky, tzv. eGovernmentem, nepřipouští možnost nahrazení rodného čísla jiným jednoznačným a neměnným identifikátorem fyzické osoby. Důvodem je zamezení možnosti vzniku dalšího sdíleného identifikátoru fyzické osoby.

V roce 2009 byl přijat zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Využívání jednotného a nezměnitelného identifikačního údaje (rodného čísla) o fyzické osobě má být v plné šíři nahrazeno modelem využívání jediného základního identifikátoru fyzické osoby (tzv. ZIFO) a mnoha agendových identifikátorů fyzické osoby (tzv. AIFO), přičemž ZIFO i AIFO jsou ze zákona neveřejné identifikátory. K dohledání AIFO fyzické osoby mají sloužit tzv. stykové identifikátory a pro jednoznačnou identifikaci fyzické osoby v rámci jednoho resortu mají sloužit tzv. klientské identifikátory.

⁹⁰ Je třeba zohlednit, že jeden účastník může mít uzavřeno více smluv o stavebním spoření s jednou nebo více stavebními spořitelny.

Z hlediska působnosti Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření je možnost jednoznačné identifikace účastníka stavebního spoření – fyzické osoby vzhledem k čerpání prostředků na podporu stavebního spoření ze státního rozpočtu fundamentální.

Jako možné řešení se jeví využít statusu stavebních spořitelen jako soukromoprávních uživatelů údajů ze základních registrů.⁹¹ Konkrétně by to znamenalo, že stavební spořitelny by mohly příslušná čerpací ustanovení využívat pro identifikaci účastníků stavebního spoření při komunikaci s Ministerstvem financí v souvislosti s poskytováním státní podpory stavebního spoření.

K identifikaci účastníka stavebního spoření by pak namísto kombinace údajů rodné číslo, jméno a příjmení, bylo využíváno AIFO, které by stavební spořitelna získala na základě ztotožnění účastníka například podle jména, příjmení, data narození a čísla občanského průkazu jako stykového identifikátoru. Komunikace s Ministerstvem financí by, s ohledem na charakter AIFO, probíhala prostřednictvím tzv. eGSB (eGovernment Service Bus), což je informační systém sdílené služby provozovaný Úřadem pro ochranu osobních údajů, který funguje jako „překladač AIFO“ mezi dvěma uživateli údajů.⁹²⁹³ Jako klientský identifikátor by pak mohlo být využíváno například číslo řádku v datovém souboru.

Realizace tohoto způsobu identifikace účastníka by zvýšila nároky na stavební spořitelny v souvislosti se zaevidováním účastníka a jeho smlouvy do informačního systému Ministerstva financí, bez něhož nelze uplatnit nárok na vyplacení zálohy státní podpory. Nesporným pozitivem by však bylo odhalení případných nekorektních údajů o účastníkovi ve smlouvě o stavebním spoření již v okamžiku jeho ztotožňování a dále režim notifikací, poskytující aktualizaci údajů o ztotožněném účastníkovi. Stavební spořitelna by tak řešila případně účastníkem nesprávně uvedené identifikační údaje v návaznosti na uzavření smlouvy o stavebním spoření a zároveň by

⁹¹ Dne 6. února 2020 byl přijat zákon č. 49/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Provedená novelizace s účinností od 1. ledna 2021 umožňuje bankám plnění svých povinností stanovených právním předpisem využívat prostřednictvím systému pro využívání údajů vybrané údaje ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel, z informačního systému cizinců, z informačního systému evidence občanských průkazů a z informačního systému evidence cestovních dokladů. Banky budou údaje využívat prostřednictvím vlastních informačních systémů, které se budou napojovat na tzv. referenční rozhraní.

⁹² KLIMEŠ, Jiří. *Doplňkové penzijní spoření a stavební spoření ve světle omezování využívání rodných čísel*. Publikováno v: *Bankovníctví*, Sv. 28 (2020), č. 9, s. 20-21.

⁹³ AIFO nemůže být použit k identifikaci fyzické osoby pro jiné účely, než ke kterým byl vydán. V daném případě to znamená, že jeden účastník bude mít jiný AIFO, vydané stavební spořitelně pro účely vyžádání státní podpory, a jiný AIFO, vydaný Ministerstvu financí pro účely provedení jeho nároku na poskytnutí státní podpory. Obdobně v případě jedné fyzické osoby, která má uzavřenu smlouvu o stavebním spoření se stavební spořitelnou a zároveň smlouvu o penzijním připojištění nebo doplňkovém penzijním spoření s penzijní společností, by muselo mít Ministerstvo financí pro tuto osobu zaregistrovány dva rozdílné a nezaměnitelné AIFO, každý pro jednu agendu.

v případě již ztotožněného účastníka byla méně závislá na plnění informační povinnosti ze strany účastníka.⁹⁴

4.3 Poskytování státní podpory stavebního spoření státním příslušníkům Spojeného království

V červnu 2016 proběhlo ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska (dále také jen „Spojené království“) referendum o vystoupení z Evropské unie, které vyústilo v rozhodnutí v Evropské unii nesetrvat. Spojené království v březnu 2017 oznámilo svůj záměr vystoupit z Evropské unie, čímž došlo k aktivaci článku 50 Smlouvy o Evropské unii a začala plynout dvouletá lhůta pro nalezení dohody o podmínkách odchodu Spojeného království a vypořádání vzájemných vztahů.

S ohledem na průběh výstupových jednání vyvstala koncem roku 2018 potřeba připravit řešení pro případ tzv. no-deal Brexit, tedy pro případ odchodu Spojeného království z Evropské unie bez patřičné dohody. V souladu s doporučeními Evropské komise bylo třeba přijmout odpovídající vnitrostátní právní úpravu, založenou na principech reciprocity a dočasnosti s důrazem na ochranu volného pohybu osob a pracovní síly jako jedné ze základních svobod a priorit Evropské unie.⁹⁵

Dne 27. února 2019 byl přijat zákon č. 74/2019 Sb., o úpravě některých vztahů⁹⁶ v souvislosti s vystoupením Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie. Základním východiskem postupu bylo zajištění reciprocity ke garancím nabízených českým občanům Spojeným královstvím⁹⁷. Přijatá úprava spočívá v zachování vybraných práv občanům Spojeného království až do 31. 12. 2020. Zákon č. 74/2019 Sb., měl nabýt účinnosti dnem, kdy pro Spojené království přestanou být použitelné smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, nevstoupí-li současně v platnost dohoda o podmínkách vystoupení Spojeného království z Evropské unie podle č. 50 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁹⁴ Podle § 5 odst. 8 zákona o stavebním spoření ve znění pozdějších předpisů, je účastník povinen po celou dobu trvání smlouvy písemně oznamovat stavební spořitelně všechny skutečnosti, které mají vliv na plnění podmínek stanovených tímto zákonem a všeobecnými obchodními podmínkami. Takovými skutečnostmi pro účely posouzení nároku na státní podporu stavebního spoření je například změna rodného čísla a přijetí účastníka, ke které dochází mj. v případě adopce dětí.

⁹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 74/2019 Sb., o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Velké Británie z Evropské unie.

⁹⁶ Bylo tedy přijato řešení na principu speciality. Řešení formou změnových zákonů by spojeno s „rozsetím“ obsoletních ustanovení po právním řádu, což není žádoucí.

⁹⁷ Britská vláda nabídla všem evropským, tzn. i českým, občanům pobývajícím ke dni brexitu ve Spojeném království právo automaticky zde pobývat a pracovat na základě platného dokladu totožnosti, a to až do 31. prosince 2020 s tím, že do tohoto data si musí požádat o tzv. settled status.

Mezi řešené nároky patřily rovněž otázky spojené s existujícím stavebním spořením a penzijním připojištěním, případně dopňkovým peziálním spořením, občana Spojeného království.

Podle platné právní úpravy může fyzické osobě, která není státním občanem České republiky, vzniknout nárok na státní podporu stavebního spoření buď z titulu trvalého pobytu na území České republiky, nebo z titulu občanství Evropské unie ve spojení s vydaným průkazem nebo potvrzením o pobytu na území České republiky a přiděleným rodným číslem příslušným orgánem České republiky.

Na splnění podmínky trvalého pobytu na území České republiky nemá vystoupení Spojeného království z Evropské unie vliv.⁹⁸ Jinak je tomu v případě podmínky občanství Evropské unie.⁹⁹

Zákon č. 74/2019 Sb., upravoval v části osmé stavební spoření, pro případ vystoupení Spojeného království z Evropské unie bez uzavření dohody o podmínkách vystoupení po přechodné období, nejdéle však do 31. 12. 2020. Podle § 13 tohoto zákona se občan Spojeného království, který byl ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona účastníkem stavebního spoření, pro účely zákona o stavebním spoření považuje za občana Evropské unie. Tím, že bylo zvoleno obecné znění ustanovení, tzn. toto ustanovení nebylo navázáno pouze na nárok na státní podporu, umožňovalo by řešit podle zákona o stavebním spoření i případ smrti účastníka stavebního spoření, který je občanem Spojeného království.

Ministerstvo vnitra sdělením č. 27/2020 Sb., vyhlásilo, že dne 1. 2. 2020 vstupuje v platnost dohoda o podmínkách vystoupení, čímž přestaly být pro Spojené království použitelné Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. Zákon č. 74/2019 Sb., tak vůbec nenabyl účinnosti.

Při řešení otázky, zda mají být ode dne 1. 2. 2020 pro účely posuzování nároku na státní podporu stavebního spoření občané Spojeného království považováni za občany Evropské unie, tedy bylo třeba vyjít z výkladu Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „Dohoda o vystoupení“)¹⁰⁰.

Státní příslušníci Spojeného království nejsou od 1. 2. 2020 považováni za občany Evropské unie. Avšak podle článku 23 odst. 1 Dohody o vystoupení se se „*státními příslušníky*

⁹⁸ Pokud měl občan Spojeného království do dne vystoupení z Evropské unie trvalý pobyt na území České republiky a bylo mu příslušným orgánem České republiky přiděleno rodné číslo, spadá do kategorie podle § 4 odst. 2 písm. c) zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů, a situace se pro něj nemění.

⁹⁹ Podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů, může státní podporu získat občan Evropské unie, kterému byl vydán průkaz nebo potvrzení o pobytu na území České republiky a přiděleno rodné číslo příslušným orgánem České republiky.

¹⁰⁰ Dostupné ze: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:2020A0131\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:2020A0131(01)).

Spojeného království pobývajících na základě této dohody na území hostitelského státu zachází stejně jako se státními příslušníky tohoto státu“. Státní příslušníci Spojeného království tak měli do konce přechodného období, tzn. do 31. 12. 2020, nárok na stejné zacházení jako doposud, tj. jako občané Evropské unie. Dohoda o vystoupení, na rozdíl od zákona č. 74/2019 Sb., nerozlišuje mezi osobami, které byly účastny stavebního spoření ke dni 31. 1. 2020, a osobami, které se staly účastníky stavebního spoření až po 31. 1. 2020, rozlišuje pouze mezi postavením osob před koncem přechodného období a po konci přechodného období.¹⁰¹

Ze shora uvedeného vyplývá, že státním příslušníkům Spojeného království vznikal do konce přechodného období, tzn. do 31. 12. 2020, nárok na státní podporu stavebního spoření za stejných podmínek, jako občanům Evropské unie. Vzhledem k tomu, že nedošlo ke změně podmínek pro poskytování státní podpory v zákoně o stavebním spoření, ani nebylo provedeno zajištění dosavadního stavu jiným způsobem, ode dne 1. 1. 2021 jsou státní příslušníci Spojeného království v pozici občanů tzv. třetích států. To znamená, že od 1. 1. 2021 jim vzniká nárok na státní podporu stavebního spoření pouze v případě, že mají povolen trvalý pobyt na území České republiky. Nadále však mohou být účastníky stavebního spoření a mají možnost dodržet šestiletou tzv. vázací dobu, podmiňující nárok na vyplacení připsaných záloh státní podpory.¹⁰²

4.4 Úvaha k projednávání přestupků stavebních spořitelén

Správní trestání je nezbytnou součástí státní správy. Představuje prostředek k donucení splnění veřejnoprávních povinností adresátů státní správy, který by měl napomáhat k naplnění cílů předvídaných právními předpisy.

Dne 1. 7. 2017 nabyla účinnosti nová právní úprava přestupkového práva¹⁰³, kterou došlo ke sjednocení úpravy tzv. správních deliktů v užším smyslu, tzn. dosavadních přestupků, jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních deliktů podnikajících fyzických osob. V právní úpravě stavebního spoření se tato změna projevila podřazením dosavadních správních deliktů stavebních spořitelén do režimu přestupků právnických osob.

Odpovědnost za přestupek je podle nové právní úpravy založena na materiálním pojetí, čímž se rozumí společenská škodlivost přestupku (dříve nebezpečnost činu pro společnost). Ke spáchání přestupku tedy může dojít pouze v případě, že se jedná o protiprávní jednání, jsou

¹⁰¹ Viz úprava osobní působnosti části druhé, nadepsané Práva občanů, Dohody o vystoupení v článku 10 odst. 1, vztahené mj. na „*státní příslušníky Spojeného království, kteří využívali své právo na pobyt v některém členském státě v souladu s právem Unie před koncem přechodného období a dále v tomto členském státě pobývají i po skončení přechodného období*“.

¹⁰² Srov. § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ Viz zákon o odpovědnosti za přestupky.

naplněny obecné znaky týkající se pachatele a formálních znaků přestupku, a jednání musí mít i určitý minimální stupeň společenské škodlivosti.

Materiální znak by měl umožnit nejen odlišit přestupek, od trestného činu, ale také nestíhat tzv. bagatelní přestupky. Rozlišuje se škodlivost obecná, typová a konkrétní. Obecná společenská škodlivost určuje hranice trestního bezpráví a odstupňování reakce na protiprávní jednání v podobě vytváření různých typů trestných deliktů. Typová společenská škodlivost má být kritériem pro určení typově adekvátní sankce. Společenská škodlivost je vztahována ke konkrétnímu přestupku konkrétního pachatele.

Podle judikatury Nejvyššího soudu ČR a Nejvyššího správního soudu je při posuzování naplnění materiálního znaku přestupku třeba vycházet z toho, že k jeho naplnění obvykle dochází samotným naplněním formálních znaků určité skutkové podstaty. V aplikační praxi tedy má být skutek posuzován podle formálních znaků skutkové podstaty a teprve následně má být zvažován i charakter a stupeň společenské škodlivosti. „*Srovnání a hodnocení, zda se konkrétní společenská škodlivost pohybuje v mezích typové společenské škodlivosti, řeší otázku viny (spáchání přestupku). Naproti tomu při úvaze o správním trestu správní orgán zjišťuje a v rozhodnutí vyjadřuje, kde přibližně v rámci typové společenské škodlivosti se nachází materiální stránka konkrétní.*“¹⁰⁴

V případě stavebního spoření horní hranice pokuty dosahují několikamilionových částek, které reflektují požadavky evropských předpisů a výši pokut obvyklých na finančním trhu. Ministerstvo financí může stavební spořitelně za spáchání přestupku uložit pokutu ve výši až 20 mil. Kč, Česká národní banka může za vybrané přestupky, k jejichž projednání je příslušná, uložit pokutu dokonce do výše 50 mil. Kč.

Skutkové podstaty přestupků upravené zákonem o stavebním spoření jsou koncipovány zčásti obecně (například „*výkon některé z povolených činností přesto, že nejsou přednostně zabezpečeny její závazky vyplývající z uzavřených smluv*“¹⁰⁵), zčásti kazuisticky (například „*nekontroluje, zda byly splněny podmínky pro výplatu státní podpory účastníkovi podle § 13 odst. 2*“¹⁰⁶). V podstatě každé povinnosti stanovené zákonem o stavebním spoření stavební spořitelně odpovídá samostatná skutková podstata přestupku. Protiprávní jednání v jednotlivých skutkových podstatách je formulováno odkazem na příslušný paragraf zákona o stavebním spoření.

¹⁰⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. S. 98 – 100. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹⁰⁵ Viz § 16a odst. 1 písm. b) zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁶ Viz § 16a odst. 3 písm. c) zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

Posouzení naplnění materiálního znaku přestupku stavební spořitelny samotným naplněním formálních znaků určité skutkové podstaty by nemělo činit problémy.

Obecná společenská škodlivost protiprávního jednání stavební spořitelny je reflektována maximální výší pokuty, kterou je možné za daný typ přestupku spořitelně uložit. Výše hranic peněžité sankce se však pohybují v řádech desítek milionů korun českých.¹⁰⁷

Problém nastává s určením typové škodlivosti protiprávního jednání stavební spořitelny. Jak již bylo výše uvedeno, zákon o stavebním spoření ve většině případů formuluje skutkovou podstatu přestupku kazuisticky (například porušení určité povinnosti v případě jednoho z mnoha set tisíc účastníků) a za spáchání přestupku umožňuje uložení pokuty v milionové výši. Zákon o stavebním spoření navíc nepracuje se základními a kvalifikovanými skutkovými podstatami.

Je otázkou, nakolik je v případě zákona o stavebním spoření vzata v úvahu relace škodlivosti či závažnosti deliktu s tvrdostí správního trestu. Nepochybně platí, že veliké rozpětí správní pokuty v těchto případech neodráží typovou nebezpečnost deliktu a v podstatě neumožňuje posoudit závažnost konkrétního spáchaného deliktu. V konkrétních případech tak je složité posoudit společenskou škodlivost protiprávního jednání stavební spořitelny.

¹⁰⁷ Viz § 16a odst. 4 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

Úvahy o zachování stavebního spoření jako specifického finančního produktu a jeho státní podpory jsou stále frekventované.

Opakovaným argumentem pro zrušení tohoto produktu je tvrzení, že značná část účastníků stavebního spoření využívá toto spoření jen jako výhodný spořicí produkt, garantující bezpečné uložení úspor spojeného, díky poskytované státní podpoře, se zajímavým zhodnocením, byť pouze omezené výše vkladu. Lze se setkat rovněž s názory, že státní podpora spoření na bydlení se nedostává k těm nejpotřebnějším, že naopak představuje další zvýhodnění především lépe finančně situovaných lidí. Nebo s názorem, že stát se podporou spoření na bydlení podílí na nafukování cen bydlení.

Na podporu zachování stavebního spoření a jeho státní podpory i pro účastníky, kteří nečerpají úvěr ze stavebního spoření, se uvádí, že tzv. přátelští klienti jsou nezbytným předpokladem naplnění hlavního cíle systému stavebního spoření, kterým je poskytování účelových úvěrů na bydlení. Ve prospěch zavedeného uspořádání a naplnění zamýšleného cíle svědčí poměr objemu poskytnutých úvěrů ze stavebního spoření k naspořené částce, který například v loňském roce činil rekordních téměř 81 %. V letech 2018 a 2020 dosáhla vysokých hodnot rovněž míra efektivity státem vynakládané státní podpory stavebního spoření, vyjádřená poměrem celkové výše státní podpory vyplacené v kalendářním roce k objemu úvěrů poskytnutých v tomtéž kalendářním roce stavebními spořitelny.

V posledních letech je možné zaznamenat rostoucí zájem o stavební spoření, zvyšuje se průměrná cílová částka u nově uzavíraných smluv o stavebním spoření a roste rovněž celková naspořená částka a celková výše vyplacené státní podpory. Předpokládám, že vzhledem k oblíbenosti stavebního spoření, do něhož jsou zapojeny přibližně 3 miliony fyzických osob, nebude širší politická vůle pro zrušení jeho státní podpory.

Působnost Ministerstva financí ve stavebním spoření je možno, vycházíme-li ze systematiky zákona o stavebním spoření, rozdělit do dvou okruhů. Jedním je **schvalování všeobecných obchodních podmínek** stavebních spořitelny, tím druhým a podstatně rozsáhlejším je výkon dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory, včetně zabezpečení agendy spojené s její výplatou a vracením.

Zákon o stavebním spoření ukládá stavebním spořitelny povinnost vypracovat a vhodným způsobem uveřejnit všeobecné obchodní podmínky, které jsou nedílnou součástí každé smlouvy o stavebním spoření. Důvod využívání všeobecných obchodních podmínek v sektoru stavebního spoření je především racionalizační. Jsou nástrojem standardizace smluvního obsahu a do značné míry vůbec umožňují uzavírání smluv v masovém měřítku.

Všeobecné obchodní podmínky stavebního spoření však také do určité míry nahrazují neexistující právní úpravu, přičemž zákon o stavebním spoření stanoví jejich minimální obsah.

Úvahou nad smyslem schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen a ochraně účastníka stavebního spoření jako spotřebitele jsem dospěla k názoru, že schvalování těchto podmínek Ministerstvem financí je již překonané. K tomuto závěru mě vedou následující důvody:

- pomnutí hlavního důvodu zavedení právního režimu schvalování všeobecných obchodních podmínek stavební spořitelny Ministerstvem financí, kterým bylo poskytnutí podkladu pro stanovisko Ministerstva financí k žádosti o povolení provozování stavebního spoření,
- pochybnosti, zda hlavním smyslem všeobecných obchodních podmínek má být ochrana účastníka stavebního spoření jako slabší strany,
- vývoj legislativy v oblasti ochrany spotřebitele,
- rozvoj finančního vzdělávání,
- skutečnost, že všeobecné obchodní podmínky u jiných finančních produktů také nejsou schvalovány (v této souvislosti jsou relevantní zejména penzijní přípojištění a doplňkové penzijní spoření, jako srovnatelné finanční produkty).

Zachování regulativní role Ministerstva financí, spočívající ve schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen, tedy nepovažuji za potřebné. Přikláníla bych se k alternativnímu řešení v podobě úpravy vybraných podmínek, zejména týkajících se uzavírání a ukončování smluv o stavebním spoření, přímo v zákoně o stavebním spoření.

Hlavní část působnosti Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření připadá na vlastní **výkon dozoru**, zejména na agendu spojenou s výplatou záloh státní podpory a zpracování informace o jejím vracení a na provádění dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory. Na vývoji terminologie v zákoně o stavebním spoření v čase jsem demonstrovala nesystematické používání pojmů pro označení působnosti Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření.

Podrobněji jsem se věnovala účelu a nastavení informačního systému stavebního spoření, provozovaného Ministerstvem financí pro zákonem o stavebním spoření vymezené účely, a režimu předávání údajů mezi stavebními spořitelny a Ministerstvem financí. Dále jsem shrnula zaměření kontrol, které Ministerstvo financí provádí u stavebních spořitelen formálním postupem podle kontrolního řádu nebo formou kontrol od stolu.

Podle každoročně uveřejňovaných zpráv o výsledcích kontrol ve stavebních spořitelkách a penzijních společnostech nejsou shledávána systematická pochybení. Z provedených kontrol vyplývá, že pochybení stavebních spořitelen plyne převážně z faktu, že ne vždy mají stavební

spořitelny dostatek informací, aby mohly beze zbytku dostát svým zákonným povinnostem. Výsledky kontrol Ministerstvo financí využívá mimo jiné k úpravám nastavení informačního systému stavebního systému, zohledňuje je v metodice výkonu dozoru, v některých případech mohou být podnětem k provedení potřebné legislativní změny.¹⁰⁸

Zmínila jsem správní řízení vedená se stavebními spořitelny a otázku jejich sankcionování.

Podrobněji jsem se zabývala problematikou **identifikace účastníků stavebního spoření**, která má pro výkon působnosti Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření, zejména pro oblast výplaty státní podpory a dozoru nad dodržováním zákonem o stavebním spoření stanovených podmínek pro její poskytování, zásadní význam.

Možnost zrušení rodných čísel zákon o stavebním spoření předvídá.¹⁰⁹ Předpokládá však, že rodné číslo bude nahrazeno obdobným evidenčním číslem a datem narození účastníka stavebního spoření. Obecně převládalo přesvědčení, že u rodného čísla je jako problematické sledováno to, že prozrazuje o svém nositeli další nežádoucí údaje (věk, pohlaví). Z návrhu Ministerstva vnitra na řešení minimalizace využívání rodných čísel však vyplynulo, že za hlavní problém je považována možnost vzniku sdíleného identifikátoru fyzické osoby. Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra nepřipouští, že by namísto rodných čísel byla fyzickým osobám přidělována jiná jedinečná evidenční čísla.

Otázkou je, zda bude zachování tohoto přístupu v reálném životě možné. Většina stávajících informačních systémů veřejné správy i soukromých subjektů funguje právě na bázi rodného čísla jako jednoznačného identifikátoru fyzické osoby. Všem těmto subjektům by zamýšlené potlačení využívání rodných čísel způsobilo významné obtíže a nejsou na tento krok připraveny. Z tohoto důvodu také opakovaně dochází k odkladu ukončení zápisu rodných čísel do občanských průkazů.¹¹⁰

V případě stavebního spoření byla pro účely komunikace mezi stavební spořitelnou, jako provozovatelem stavebního spoření, a Ministerstvem financí, jako poskytovatelem státní podpory, vytvořena koncepce nového způsobu jednoznačné identifikace účastníků založená na využívání údajů ze základních registrů. Takové řešení však nemůže být využíváno jako univerzální způsob jednoznačné identifikace fyzických osob při komunikaci mezi

¹⁰⁸ *Zprávy o výsledcích kontrol ve stavebních spořitelkách a penzijních společnostech.*

Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/stavebni-sporeni/kontroly-u-stavebnich-sporitelen-a-penzi>.

¹⁰⁹ Viz čl. II „Přechodná ustanovení“ odst. 5 zákona č. 423/2003 Sb.

¹¹⁰ Naposled v rámci projednávání sněmovního tisku č. 756, návrhu zákona o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, kdy bylo pozměňovacím návrhem ukončení zápisu rodných čísel do občanských průkazů posunuto o další dva roky, tj. do 31. 12. 2023.

soukromoprávními subjekty a státem¹¹¹, případně mezi soukromoprávními subjekty navzájem. A to jak z důvodu z povahy věci omezeného okruhu soukromoprávních uživatelů údajů ze základních registrů, tak z důvodu omezené kapacity základních registrů.

V kapitole věnované **poskytování státní podpory stavebního spoření státním příslušníkům Spojeného království** jsem provedla shrnutí způsobu řešení otázky, jak posuzovat nárok na státní podporu pro tento okruh účastníků stavebního po vystoupení Spojeného království z Evropské unie. Těmto účastníkům bylo po dobu přechodného období, tzn. od 1. 2. 2020 do 31. 12. 2020, zajištěno stejné zacházení jako občanům Evropské unie. Ke změně dochází od 1. 1. 2021, kdy začíná být na občany Spojeného království pohlíženo jako na občany třetích států. Nebyl shledán důvod, aby státní příslušníci Spojeného království v oblasti stavebního spoření nadále profitovali z výrazně privilegovaných podmínek, garantovaných občanům Evropské unie. Od 1. 1. 2021 tak vzniká občanům Spojeného království, nemají-li zároveň státní občanství některého členského státu Evropské unie, nárok na poskytování státní podpory stavebního spoření pouze v případě, že mají povolen trvalý pobyt na území České republiky.¹¹²

V poslední kapitole jsem se zaměřila na **oblast přestupků stavebních spořitelny**. Dospěla jsem k závěru, že skutkové podstaty přestupků stavební spořitelny jsou v zákoně o stavebním spoření koncipovány převážně kazuisticky, přičemž protiprávní jednání v jednotlivých skutkových podstatách je formulováno odkazem na příslušný paragraf zákona o stavebním spoření. Zároveň v podstatě každé povinnosti stavební spořitelny odpovídá samostatná skutková podstata přestupku.

V obecné rovině lze upozornit, že nevýhodou kazuistických skutkových podstat je vedle jejich nepřehlednosti též nutnost častých novelizací. Především se však nabízí otázka, zda porušení všech právních pravidel má být shledáváno jako natolik závažné, že má zakládat oprávnění a zároveň povinnost dozorového nebo dohledového orgánu represivně působit na stavební spořitelnu.

Právní úprava přestupků stavební spořitelny je, podle mého názoru, typickým projevem často zmiňované hypertrofie skutkových podstat správních deliktů a tím zosťování kriminalizace, která však automaticky nevede k plnění právem stanovených povinností. V případě všech přestupků projednávaných Ministerstvem financí a části přestupků projednávaných Českou

¹¹¹ Typicky komunikace mezi zaměstnavateli a Českou správou sociálního zabezpečení.

¹¹² Tato informace je pro zájemce uveřejněná v české a anglické verzi jak na webových stránkách Ministerstva financí <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/stavebni-sporeni/ostatni-informace/2020/narok-statnich-prislusniku-spojeheneho-kra-38311>, <https://www.mfcr.cz/en/news/news/2020/entitlement-of-persons-resident-in-the-t-40060>, tak na webových stránkách Úřadu vlády ČR https://www.brexitinfo.cz/cs_cz/aktualni-informace-ke-stavebnimu-sporeni-a-iii-piliri/.

národní bankou rovněž vzniká otázka, kdy dochází k naplnění materiálního znaku přestupku, to znamená společenské škodlivosti. Dalším problémem kriminalizace protiprávního jednání stavební spořitelny je značná disproporce mezi výší správního trestu a typovou závažností přestupku.

Vedení řízení o přestupku je nákladné nejen pro účastníka řízení, ale v případě stavebního spoření zejména pro Ministerstvo financí jako orgán státního dozoru a pro Českou národní banku jako dohledový orgán. Navíc vedení řízení o přestupku rozhodně není řešením pro přestupky velmi nízké závažnosti.¹¹³

Ve většině případů protiprávního jednání stavební spořitelny, reflektovaného ve skutkových podstatách přestupků, by mělo být primárním záměrem dosažení nápravy nevyhovujícího stavu. K tomu Ministerstvo financí i Česká národní banka disponují řadou možností a nástrojů, umožňujících jak dosažení nápravy, tak určité výchovné působení na stavební spořitelny.

Vzhledem ke všemu uvedenému považuji za vhodné provést revizi skutkových podstat přestupků stavební spořitelny a následně jejich adekvátní redukci. Při reformulaci přestupků stavebních spořitelen by měl být brán více zřetel na společenskou nebezpečnost protiprávního jednání stavební spořitelny a rovněž na výši pokuty, kterou je za protiprávní jednání stavební spořitelně možné uložit.

Provedené shrnutí dozorových postupů ve stavebním spoření potvrzuje teoretické východisko, nahlízející na pojem dozor jako na množinu zahrnující správní dozor, kontrolu a další pojmy. Působnost Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření je tak v platné právní úpravě stavebního spoření vhodně definována zastřešujícím pojmem dozor¹¹⁴, pod který lze v širším smyslu subsumovat rovněž výkon agendy spojené s výplatou a vracením státní podpory.

¹¹³ Nejde jen o příznačný nepoměr mezi výší pokut, jejichž vymožení by připadalo v úvahu, a náklady na vedení přestupkové agendy. Právní úprava by umožňovala například uložení napomenutí podle § 45 zákona o odpovědnosti za přestupky. I to by však muselo mít formu rozhodnutí v rámci řízení o přestupku podle tohoto zákona. Případně by mohlo být napomenutí uloženo formou příkazu podle § 150 správního řádu jako prvního úkonu v řízení, jehož podkladem by byl kontrolní protokol.

¹¹⁴ Srov. § 15 odst. 1 zákona o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů.

Použité zkratky právních předpisů

zákon o stavebním spoření – zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření

zákon o ČNB – zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

kompetenční zákon – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon o bankách – zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

kontrolní řád - zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon o odpovědnosti za přestupky – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

zákon o spotřebitelském úvěru - zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů

zákon o centrální evidenci účtů – zákon č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, ve znění pozdějších předpisů

zákon o státní kontrole – zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

zákon o finančním arbitrovi - zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů

zákon o základních registrech - zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Teoretická a komentářová literatura

KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 356 s. ISBN 8075529359.

KIELAR, Petr. *Matematika stavebního spoření*. Praha: Ekopress, 2010. ISBN 978-80-86929-63-7.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Praha, 2019. C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

LUKÁŠ, Vojtěch a Petr KIELAR. *Stavební spoření a stavební spořitelny*. Vyd. 2. Praha: Ekopress, 2014. ISBN 978-80-87865-05-7.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

Příspěvky ve sbornících a odborných časopisech

BAKEŠ, Milan. *Rizika deregulace stavebního spoření - několik poznámek k návrhu novely zákona o stavebním spoření*. Publikováno v: Právní rozhledy, Sv. 20 (2012), č. 23-24, s. 844-849.

KLIMEŠ, Jiří. *Doplňkové penzijní spoření a stavební spoření ve světle omezování využívání rodných čísel*. Publikováno v: Bankovníctví, Sv. 28 (2020), č. 9, s. 20-21.

ŘEŽÁBEK, Pavel. *Neodkládejme změnu. Nastal čas k zásadnější úpravě systému stavebního spoření. Stát platí příliš a na obzoru se objevuje problém s likviditou*. Publikováno v: Euro - ekonomický týdeník, Sv. 2011, č. 29, s. 56-57.

TICHÝ, Luboš. *Kontrola smlouvy, všeobecné obchodní podmínky, formulářové smlouvy a nekalé (zneužívající) klauzule*. Publikováno v: Acta Universitatis Carolinae, Sv. 61 (2015), č. 3, s. 43-48.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Ministerstvo schvaluje i „vadné“ obchodní podmínky stavebních spořitelén. Tisková zpráva veřejného ochránce práv z 8. dubna 2015. In ochrance.cz [online]. [cit. 2020-12-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/ministerstvo-schvaluje-i-vadne-obchodni-podminky-stavebnich-sporitelen/>

Ministerstvo financí k regulaci stavebního spoření. Vyjádření náměstka ministra financí ze dne 9. dubna 2015. In mfcz.cz [online]. [cit. 2020-12-04].

Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/aktualne/v-mediich/2015/ministerstvo-financi-k-regulaci-stavebni-21103>

Zprávy o vývoji finančního trhu.

Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/soukromy-sektor/financni-stabilita-a-dohled/vyvoj-financniho-trhu>

Zprávy o výsledcích kontrol ve stavebních spořitelnách a penzijních společnostech.

Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/soukromy-sektor/stavebni-sporeni/kontroly-u-stavebnich-sporitelen-a-penzi>

Zprávy o činnosti finančního arbitra.

Dostupné z: <https://www.finarbitr.cz/cs/informace-pro-verejnost/vyrocní-zpravy.html>

Dohoda o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii

Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:22020A0131\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:22020A0131(01))

Vích Jan: *Aplikace obchodních podmínek podle nových předpisů.* In pravnicaradce.ihned.cz, publikováno 23. 3. 2004. [cit. 2020-10-28]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-14120580-aplikace-obchodnich-podminek-podle-novych-predpisu>

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření

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

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 423/2003 Sb., kterým se mění zákon o stavebním spoření

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 74/2019 Sb., o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie

4. Další zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

Důvodová zpráva k zákonu č. 423/2003 Sb., kterým se mění zákon o stavebním spoření.

Stavební spoření – právní a ekonomická problematika

Výkon dozoru v oblasti stavebního spoření

Abstrakt

Cílem diplomové práce bylo shrnutí dozorových postupů ve stavebním spoření se zvláštním zaměřením na působnost Ministerstva financí České republiky.

V první části práce jsou vymezeny základní pojmy, zmíněny jsou rovněž relevantní základní teoretické otázky dozorových postupů v oblasti finančního práva a účel všeobecných obchodních podmínek.

Stěžejními jsou třetí a čtvrtá část práce. Třetí část je zaměřena na působnost Ministerstva financí v oblasti stavebního spoření. Samostatné kapitoly jsou věnovány schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen, výkonu agendy související s výplatou a vracením státní podpory stavebního spoření i vlastnímu výkonu dozoru nad dodržováním podmínek pro poskytování státní podpory stanovených zákonem o stavebním spoření. Zvláštní pozornost je věnována informačnímu systému, jehož provozování a správa má pro výkon působnosti Ministerstva financí ve stavebním spoření zcela zásadní význam.

Čtvrtá část sestává z úvah k vybraným otázkám dozoru v oblasti stavebního spoření. Obsahuje zamyšlení nad důvodností schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelen Ministerstvem financí, řešení otázky identifikace účastníků stavebního spoření bez rodného čísla a problematika přestupků stavební spořitelny a jejich projednávání. Zařazena je rovněž aktuální otázka nároku na státní podporu stavebního spoření v případě státních příslušníků Velké Británie a Severního Irska po vystoupení této země z Evropské unie.

V závěru práce je zpochybněna důvodnost schvalování všeobecných obchodních podmínek stavebního spoření. Jako problematická je shledána možnost jednoznačné identifikace fyzických osob bez rodného čísla nebo jiného jednoznačného identifikátoru. V souvislosti s právní úpravou přestupků stavebních spořitelen je zmíněna otázka nežádoucí hypertrofie, kdy v podstatě každému protiprávnímu jednání odpovídá samostatná skutková podstata přestupku.

Klíčová slova: stavební spoření, státní dozor, státní podpora

Building Savings – legal and economic issues

Supervision enforcement in the area of building savings

Abstract

The aim of the thesis was to summarize supervisory procedures in building savings with a special focus on the scope of the Ministry of Finance of the Czech Republic.

The first part of the thesis defines basic concepts, the relevant basic theoretical issues of supervisory procedures in the field of financial law and the purpose of general terms and conditions are also mentioned.

The third and fourth parts of the work are crucial. The third part focuses on the competence of the Ministry of Finance in the field of building savings. Separate chapters are devoted to the approval of the general terms and conditions of building savings banks, the implementation of the agenda related to the payment and return of the state support of building savings, as well as the actual exercise of state supervision of compliance with the state support conditions laid down by the Building Savings Act. Special attention is paid to the information system, the operation and administration of which is essential for the performance of the Ministry of Finance's competence in building savings.

The fourth part consists of considerations on selected supervisory issues in the field of building savings. It contains reflection on the reasoning of the approval of the general terms and conditions of building savings banks by the Ministry of Finance, the solution of the question of identification of participants in building savings without a birth number and administrative offences of the building savings bank and their discussion. The current issue of entitlement to the state support of building savings in the case of nationals of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland following the withdrawal of that country from the European Union is also included.

At the end of the thesis, the reasoning of the approval of the general terms and conditions of building savings is called into question. The possibility of unambiguous identification of natural persons without a birth number or other unique identifier is found to be problematic. In connection with the regulation of administrative offences of the building savings bank, the issue of unwanted hypertrophy of the law is mentioned.

Key words: building savings, state supervision, state support