

## 96/21

## Kontrolní závěr z kontroly úhrady majetkové újmy peněžních ústavů z prostředků státního rozpočtu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod číslem 96/21. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jana Krejčová.

Cílem kontroly bylo prověřit oprávněnost výše úhrady majetkové újmy peněžních ústavů poskytované z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly státního rozpočtu „Všeobecná pokladní správa“ v letech 1994 a 1995.

Kontrolu provedla skupina kontrolujících z odboru státního rozpočtu a státního závěrečného účtu NKÚ v době od května do listopadu 1996.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“),  
Investiční a poštovní banka Praha, a. s. (dále jen „IPB“),  
Česká spořitelna Praha, a. s. (dále jen „ČS“).

Všechny kontrolované osoby podaly proti kontrolním protokolům námitky, které byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaly rovněž všechny kontrolované osoby. O odvoláních rozhodlo usneseními Kolegium NKÚ.

K o l e g i u m N K Ú na svém IX. zasedání dne 5. května 1997

s c h v á l i l o usnesením č. 9/IX/97  
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

### I. Právní úprava a postup při úhradě majetkové újmy peněžním ústavům

Právním titulem pro poskytování prostředků ze státního rozpočtu na úhradu majetkové újmy v souladu s rozpočtovými pravidly by měla být úprava obsažená v ustanovení § 45 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, která je však svou obecností nedostatečná.

Výdaje státního rozpočtu, které se týkaly této úhrady ve vztahu k ČS a IPB, byly poskytovány s odvoláním na uvedené ustanovení zákona o bankách a byly zdůvodňovány tak, že se jedná o důsledek poskytnutí zvýhodněných úvěrů a půjček na družstevní a individuální bytovou výstavbu a půjčky mladým manželům na základě:

- vyhlášky FMF, MF ČSR, MF SSR a předsedy SBČS č. 136/1985 Sb., o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní a individuální výstavbě a modernizaci rodinných domků v osobním vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů,
- zákonného opatření předsednictva FS č. 14/1973 Sb., o poskytování půjček se státním příspěvkem mladým manželům, a

- nařízení vlády ČSSR č. 44/1987 Sb., o úpravě podmínek pro poskytování půjček se státním příspěvkem mladým manželům.

Jako majetková újma bylo na základě usnesení vlády ČR hrazeno IPB i zvýhodněné úročení půjčky poskytnuté v souvislosti s výstavbou Jaderné elektrárny Dukovany.

Právní úprava týkající se bank opravňovala od roku 1990 banku nebo spořitelnu požadovat vůči státnímu rozpočtu úhradu majetkové újmy, vznikne-li jí tím, že je povinna za stanovených (pro ni nevýhodných) podmínek poskytnout úvěr nebo půjčku. Vedle toho i hospodářský zákoník umožňoval organizacím (nejen bankám) požadovat na orgánu hospodářského řízení při splnění určitých, v zákoně stanovených podmínek „vyrovnání majetkové újmy“; tato úprava byla k 1. lednu 1992 zrušena.

Na původní právní úpravu navázala opět velmi rámcová úprava obsažená v ustanovení § 45 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, tj. oprávnění bank nadále požadovat úhradu majetkové újmy v určitém rozsahu. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. února 1992. Tato právní úprava je rozhodná i pro kontrolované období, tj. pro léta 1994 a 1995.

Ustanovení § 45 zní:

*„Jestliže banka je povinna podle právního předpisu vydaného před účinností tohoto zákona poskytovat úvěry za stanovených podmínek a vznikne jí tím majetková újma, má banka nadále právo na úhradu této újmy ze státního rozpočtu, ke kterému má odvodovou nebo daňovou povinnost.“*

MF poskytlo v kontrolovaném období na základě „Dohod o úhradě majetkové újmy“ (dále jen „Dohody“) uzavřených s ČS a IPB těmto subjektům prostředky na úhradu tzv. majetkové újmy. Majetkovou újmou podle Dohod je rozdíl mezi úrokovými sazbami u vybraných druhů úvěrů a půjček se zvýhodněným nižším úročením, které tyto subjekty spravují, a diskontní sazbou, kterou vyhláší Česká národní banka. V rozpořadu s § 45 zákona č. 21/1992 Sb. jsou základem pro výpočet majetkové újmy objemy všech dosud poskytnutých a nesplacených zvýhodněných určených úvěrů a půjček poskytnutých v minulosti, a to bez ohledu na skutečnost, kdy byly úvěry a půjčky poskytnuty a na základě jaké právní úpravy.

MF takto poskytlo v letech 1994 a 1995 prostředky státního rozpočtu jako úhradu majetkové újmy v bankami nárokované výši a v blíže nespecifikované struktuře pouze na základě vzájemného smluvního ujednání - Dohod. V těchto Dohodách byla navíc nadále odvo-

lávka na již neplatnou právní úpravu podle hospodářského zákoníku, která nebyla nahrazena jinou zákonou úpravou.

Na IPB a ČS již nelze vztáhnout povinnost poskytovat i nadále zvýhodněné úvěry a půjčky, neboť jim taková povinnost jako soukromoprávním subjektům nevznikla.

Zákon o rozpočtových pravidlech umožňuje v rámci taxativního výčtu výdajů stanovených v § 5 hradit ze státního rozpočtu výdaje na úhradu majetkové újmy, avšak pouze na základě zákona.

Dohody mezi MF a bankami mohly s ohledem na platnou právní úpravu řešit pouze podrobnosti a způsob úhrady, nikoli však volně (smluvně) výši této úhrady, navíc bez náležitého doložení vzniku majetkové újmy a jejího rozsahu. Výše úhrady nemohla být stanovena v rozsahu, pro který není opora v zákoně.

Jakékoli další úhrady neměly být poskytovány s odvoláním na výše uvedené zákonné oprávnění, ale z jiného titulu tak, jak to umožňují rozpočtová pravidla.

V roce 1994 bylo na úhradu majetkové újmy ze státního rozpočtu poskytnuto 176 074 tis. Kč a dalších 2 600 000 tis. Kč bylo poskytnuto z Fondu národního majetku na základě zákona č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994 a o změně a doplnění některých zákonů.

V roce 1995 dosáhly poskytnuté prostředky ze státního rozpočtu výše 3 220 203 tis. Kč.

## II. Zjištění u kontrolovaných osob

### A. Ministerstvo financí

MF tím, že poskytovalo prostředky státního rozpočtu na úhradu majetkové újmy výše popsáním způsobem, a zejména tím, že

- vycházelo z toho, že smluvně může poskytnout prostředky státního rozpočtu podle své úvahy,
- připustilo, aby do základu pro stanovení výše majetkové újmy uplatňované bankami byly zahrnuty i úvěry a půjčky poskytnuté před rokem 1990 (k nim vztahovaná nárokovaná a ze státního rozpočtu neoprávněně uhrazená majetková újma činila podle podkladů kontrolovaných bank za období od roku 1990 do 1. pol. 1996 cca 9 mld. Kč),
- připustilo, aby do základu pro stanovení výše majetkové újmy uplatňované bankou byly zahrnuty i případy, na které se zákonná úprava nevztahuje (úvěry na výstavbu garáží, úvěry poskytnuté před přijetím příslušné právní úpravy, vytváření rezerv),
- připustilo, aby do základu pro stanovení výše majetkové újmy banky zahrnuly výdaje hrazené jim jiným způsobem (poplatky za vedení účtů), poskytlo v těchto případech prostředky státního rozpočtu neopráv-

něně, a porušilo tak ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, kde je mj. uvedeno:

„Ze státního rozpočtu republiky se hradí: ...

e) výdaje na úhradu majetkové újmy,<sup>3)</sup>

f) další výdaje stanovené zákonem.“

[V odkazu 3 je uvedeno: „§ 26e hospodářského zákoníku.“],

a ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, kde je mj. uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby ... plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nej hospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech ...“

MF dále v rozporu s ustanovením § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, nepečovalo o náležitou právní úpravu náležející do jeho působnosti, zejména neprovedlo potřebnou analýzu opodstatněnosti, přesnosti a jednoznačnosti ustanovení § 45 zákona o bankách, ne dbalo zákonnosti v okruhu své působnosti a nečinilo potřebná opatření k nápravě.

Ani v rámci stávající právní úpravy práva bank požadovat majetkovou újmu nebylo oprávněno připustit nesprávný postup bank. MF nestanovilo potřebnou metodiku výpočtu majetkové újmy, která je základem pro její výpočet, a připustilo vlastní, navíc vzájemně se lišící přístup bank ke stanovení základu a ke způsobu výpočtu průměrného ročního stavu úvěrů, včetně odlišného použití diskontní sazby.

MF přesto, že si vyhradilo v Dohodách právo kontroly částek uplatňovaných peněžními ústavami k úhradě majetkové újmy, dodržování dohod nekontrolovalo, a tím ani nezjistilo, že ČS nedodržela dohodnutou podmínku vydat vlastní metodiku výpočtu majetkové újmy, která je základem pro její výpočet.

### B. Česká spořitelna, a. s.

ČS nárokovala neoprávněně prostředky státního rozpočtu zejména tím, že

- do stavu úvěrů na individuální bytovou výstavbu a půjček mladým manželům zahrnula i jistiny úvěrů, které nejsou klienty spláceny,
- do úhrnu majetkové újmy zahrnula i tvorbu rezerv na zvýhodněné úvěry,

- do objemu úvěrů zahrnula i odměny a náhrady za úkony související s poskytnutím a správou úvěru, poštovné a další náklady,
- stanovuje průměrný stav úvěrů, který je základem pro výpočet majetkové újmy, způsobem neodůvodněně výhodným pouze pro ČS:

Při postupně klesajícím objemu nesplacených úvěrů ČS zahrnuje do základu pro výpočet ročního průměru stav úvěrů k 1. 1., k 31. 1. a dále vždy k poslednímu dni dalších měsíců (stav úvěrů k 1. 1. je převzatým stavem k 31. 12. předcházejícího roku, tzn. včetně úroků a nákladů na správu účtů, které jsou účtovány dlužníkům). Lednový stav, v průběhu roku nejvyšší, je zahrnut 2x, takže výsledný roční průměr neodůvodněně zvyšuje.

Dále je takto stanovený průměrný stav násoben průměrnou diskontní sazbou. Průměrná diskontní sazba je vypočítávána ČS jako aritmetický průměr její výše v průběhu roku, což je v rozporu se zněním Dohody s MF. Pronásobením obou průměrů a odečtením skutečných úroků, zúčtovaných do výnosů, je stanovena majetková újma.

Pro porovnání byl proveden výpočet tak, že diskontní sazbou platnou v jednotlivých měsících byly pronásobeny příslušné průměrné stavy úvěrů (tj. 12 stavů vždy k poslednímu dni v měsíci). Rozdíl mezi výpočtem ČS a kontrolním propočtem v roce 1994 činil 2 159 tis. Kč, v roce 1995 pak 2 512 tis. Kč ve prospěch ČS;

- uplatnila neoprávněně nárok na úhradu majetkové újmy z úvěrů a půjček poskytnutých před rokem 1990. Uplatněný základ pro výpočet majetkové újmy činil (podle podkladů zpracovaných a předložených ke kontrole ČS) za rok 1995 cca 23,8 mld. Kč, objem poskytnutých úvěrů od roku 1990 do roku 1995 dosáhl cca 16,2 mld. Kč.

### C. Investiční a poštovní banka, a. s.

Z podkladů zpracovaných IPB a předložených kontrole vyplývá, že v období 1990 až 1. pol. 1996 neoprávněně nárokovala rozpočtové prostředky ve výši cca 9 mld. Kč tím, že do základu pro výpočet majetkové újmy zahrnula i objem úvěrů a půjček poskytnutých před rokem 1990.

Dále IPB nárokovala neoprávněně prostředky státního rozpočtu zejména tím, že

- uplatnila v roce 1995 nárok na úhradu majetkové újmy také za režijní náklady a za tvorbu rezerv. Částka neoprávněně přijatých náhrad činila 96 712 tis. Kč;
- uplatnila nárok i na majetkovou újmu z úvěrů, které byly poskytnuty na jiné tituly, než které byly předmětem zvýhodněného financování. Zvýhodněné úvěrování výstavby družstevních garáží bylo vypuštěno z vyhlášky FMF, MF ČSR a MF SSR č. 160/1976 Sb., o finanční a úvěrové pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě, přesto na majetkovou újmu z této položky bylo v letech 1994 a 1995 nárokováno 548 tis. Kč;

- uplatnila nárok na úhradu majetkové újmy z úvěrů na bytovou výstavbu a opravy bytových domů poskytnutých před rokem 1990, u kterých byla na základě usnesení předsednictva vlády ČSSR č. 9/1974 původní úroková sazba 1 % snížena Státní bankou československou na 0,5 %. Toto usnesení vlády nebylo pro Státní banku československou právně závazným předpisem. Prostředky na tomto základě nárokovány za léta 1994 a 1995 činily celkem 17 200 tis. Kč.

### Závěr:

Kontrolou bylo zjištěno, že v rámci úhrady tzv. majetkové újmy, pro kterou je opora v rozpočtových pravidlech republiky i v zákoně o bankách, byly vypláceny další finanční prostředky bez právního důvodu.

Podle tvrzení kontrolovaných osob včetně MF se právním důvodem staly Dohody uzavírané mezi MF a peněžními ústavami. Nárokování majetkové újmy a v rámci toho i dalších finančních prostředků se u jednotlivých bank liší v důsledku nejednotné metodiky výpočtu a nesprávné aplikace § 45 zákona o bankách. Tímto postupem je na vůli MF, do jaké míry požadavky peněžních ústavů akceptuje; MF přitom nepožaduje prokazování vzniklé majetkové újmy ani neověřuje skutečnosti potřebné pro určení její výše, čímž docházelo k neoprávněnému poskytnutí prostředků státního rozpočtu.

MF neprovedlo potřebnou ekonomickou analýzu, na základě které by bylo možné navrhnout vhodnější právní úpravu kontrolované problematiky, případně úhrady zrušit.

Vznikají pochybnosti o tom, zda je v těchto případech institut majetkové újmy ekonomicky odůvodněný. Rozborem lze dospět k názoru, že skutečnost, kdy součástí majetku vloženého do vytvořených akciových společností se staly i zůstatky dosud nesplacených zvýhodněných úvěrů a půjček poskytnutých za tehdy daných podmínek jinými subjekty, kdy kontrolované peněžní ústavy již pouze vedou účty, přijímají splátky a spravují smlouvy, neopravňuje k uplatnění majetkové újmy.

Na základě provedené kontroly lze konstatovat, že dosavadní postup při poskytování úhrad „majetkové újmy“ peněžním ústavům nebyl v souladu s právními předpisy a byl neprůhledný a matoucí, zacílený na podporu peněžních ústavů. Vzhledem k tomu, že splatnost předmětných úvěrů se předpokládá až do roku 2035 a uplatňované nároky peněžních ústavů se pohybují v miliardách Kč, je v zájmu státního rozpočtu přesně a jednoznačně stanovit výdaje na tyto úhrady, resp. podmínky, za nichž budou prostředky státního rozpočtu z tohoto titulu poskytovány.