

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: a) D. z. K., b) 1. i. Z. – s. a. ú. D., c) P. d., s. d., d) K. s. a. ú. d. D., e) U. – s. a. ú. d., f) P. p. ú. – ú. d., g) M. P. Ú. – s. d., h) 1. T., d. z., ch) M. s. d., i) D. z. P., j) V. v. d. z., k) F., d. z., l) V. d. z., m) Ú. d. P., n) W. C. s. d., o) P. C. U. s. d., všichni zastoupeni JUDr. Lubomírem Procházkou, advokátem se sídlem Praha 1, Senovážné nám. 24, proti odpůrci: **Česká národní banka**, se sídlem Praha 1, Na Příkopě 28, v řízení o návrhu na zrušení části II. úředního sdělení České národní banky ze dne 21. srpna 2006,

t a k t o :

I. Návrh se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 24. 10. 2006 se navrhovatelé domáhají zrušení části „úředního sdělení České národní banky ze dne 21. 8. 2006 k některým otázkám § 1 odst. 6 písm. b) a § 8 odst. 2 písm. e) zákona o spořitelních a úvěrních družstvech“ (dále jen „úřední sdělení“), zveřejněného ve Věstníku ČNB, částce 13/2006 dne 24. 8. 2006, a to zrušení jeho článku II., stanovícího způsob započítávání uhrazovací povinnosti do kapitálu družstevní záložny.

Navrhovatelé považují úřední sdělení za opatření obecné povahy. Vycházejí z toho, že nejde o právní předpis ani o rozhodnutí, a že určuje rozsah povinností druhově označeného okruhu adresátů - družstevních záložen. Tyto povinnosti jsou stanoveny zákonem, a to ust. § 8 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje kapitál družstevní záložny a položky, které jej tvoří a rozsah, v jakém jsou do tohoto kapitálu zahrnovány. Ust. § 11 téhož zákona pak ukládá družstevním záložnám dodržovat pravidla a ukazatele kapitálové přiměřenosti a angažovanosti, které z hodnoty kapitálu družstevní záložny vycházejí. Tato pravidla a ukazatele jsou stanoveny opatřením odpůrce č. 6 ze dne 29. 6. 2006. K posouzení úředního sdělení jako opatření obecné povahy navrhovatel poukazuje na názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v čl. VI. odůvodnění rozsudku č. j. „27213/2005-610“ (poznámka soudu: zřejmě je míněn rozsudek ze dne 7. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).

Navrhovatelé poukazují na to, že úřední sdělení stanoví v napadeném čl. II. způsob započítávání uhrazovací povinnosti do kapitálu družstevní záložny. Od vstupu České republiky do Evropské unie platí na základě novely provedené zákonem č. 280/2004 Sb.,

že družstevní záložny mohou do kapitálu zahrnovat i uhrazovací povinnost. Po dobu více než dvou let také byla uhrazovací povinnost jako průběžná položka do kapitálu zahrnována, a to s vědomím orgánů dohledu. Úředním sdělením, aniž došlo ke změně zákona, odpůrce změnil výklad ust. § 8 odst. 2 písm. b) zákona č. 87/1995 Sb. tak, že nadále stávající způsob bude považován za porušení nebo obcházení zákona. Úřední sdělení mění výklad zjevně v neprospěch subjektů soukromého práva a představuje absolutní právní diskontinuitu popírající principy právní jistoty. Změněný výklad je v rozporu i s čl. 34 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES, které rovněž připouští zahrnutí uhrazovací povinnosti do kapitálu, pokud jsou podle vnitrostátních předpisů považovány za kapitál institucí tohoto typu. Tak je tomu v České republice již od r. 2001 (vyhl. č. 386/2001 Sb.). V praxi tak, a to i na základě metodiky tehdejšího orgánu dohledu (Úřad pro dohled nad družstevními záložnami – do 1. 4. 2006) družstevní záložny vykazovaly kapitál na měsíční bázi a vždy do něj průběžně zahrnovaly i uhrazovací povinnost členů. Tento postup byl v souladu i s metodikou odpůrce, zveřejněnou na jeho webových stránkách. Změna založená úředním sdělením spočívá v tom, že uhrazovací povinnost družstevních záložen vzniká až v okamžiku schválení účetní závěrky členskou schůzí. Takovým postupem došlo ke snížení kapitálu družstevních záložen o jednu třetinu, a tím i k odpovídajícímu snížení kapitálové přiměřenosti. Některé z nich v důsledku tohoto postupu nesplňují požadavek na minimální částku kapitálu ve výši 35 mil. Kč, což může vést i k odnětí povolení podle § 28g odst. 3 zákona č. 87/1995 Sb. Přípisem ze dne 22. 8. 2006 pak odpůrce nařídil všem záložnám vykazovat kapitál podle úředního sdělení bez průběžného zahrnování uhrazovací povinnosti. Odpůrce nezohlednil rozdíl mezi družstvy ve smyslu § 222 obchodního zákoníku a družstevními záložnami, u nichž je uhrazovací povinnost zakotvena zákonem (§ 4a zákona č. 87/1995 Sb.), a tudíž je povinná, vzniká se vznikem členství v družstvu a zaniká s jeho zánikem. Z cit. ust. § 4a pak odpůrce vzal v úvahu jen jeho odst. 2, který nesprávně vyložil, neboť jím je upravena jen aktivace uhrazovací povinnosti, nikoliv její vznik. Navrhovatel poukazuje i na účetní stránku věci, na akty dohledu, které akceptovaly stávajícím způsobem vykazovanou uhrazovací povinnost, na důvodovou zprávu k označené novele zákona a na další důsledky úředního sdělení. Uzavírá, že úřední sdělení bylo vydáno v rozporu se zákonem, bez legislativní změny, bez zákonného zmocnění a je popřením principů právní jistoty. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud čl. II. úředního sdělení odpůrce zrušil dnem právní moci rozsudku.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu v první řadě namítl nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů a nedůvodnost návrhu, neboť úřední sdělení, jehož část by měla být zrušena, není opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a vymyká se pojetí, z něhož vychází rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Úřední sdělení je nástrojem užívaným k poskytnutí výkladů právních předpisů či vysvětlení určitého postoj, což plyne z čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel České národní banky. Smyslem a cílem těchto sdělení je předejít nedorozuměním souvisejícím s odlišným postojem regulátora a regulovaného subjektu k určitému ustanovení právního předpisu. Odpůrce obecně takovou povinnost nemá a činí tak pouze v zájmu prevence porušování právních předpisů. V žádném případě s takovým sdělením nelze spojit zásah do práv či povinností regulovaných subjektů, a hovoří-li se ve sdělení o právu či povinnosti, pak jen proto, že vyplývá přímo z vykládaného právního předpisu. Případné sankcionování za porušení povinností není nikdy reakcí na porušení úředního sdělení, ale na porušení zákona. Postoj regulátora (jeho právní názor) by byl pochopitelně stejný, i kdyby úřední sdělení nebylo vydáno. Poukazuje na ust. § 49b zákona č. 6/1993 Sb. I kdyby soud měl na charakter úředního sdělení jiný náhled, nejsou splněny další podmínky návrhu, neboť důsledkem úředního sdělení není žádná újma regulovaných subjektů.

K argumentaci navrhovatele podotýká, že dohledovou agendu převzal k 1. dubnu 2006 a v počáteční fázi dohledu ponechal zachování metodiku svého předchůdce, kterou i dočasně umístil na své webové stránky. Teprve po faktickém převzetí agendy družstevních záložen vážil kvalitu interních postupů při zajišťování činnosti družstevních záložen a při splnění zákonného požadavku na dosažení minimální výše kapitálu. Přitom zjistil, že družstevní záložny do kapitálu započítávají uhrazovací povinnost svých členů ještě předtím, než členská schůze schválila účetní závěrku, v níž je vyčíslena ztráta za příslušné období, na jejíž pokrytí nepostačuje rizikový a rezervní fond a nerozdělený zisk. Takový postup považuje odpůrce za nezákonný. Proto dříve, než by z dané skutečnosti něco dovozoval, považoval za správné sdělit družstevním záložnám svůj výklad. Věcným jádrem sporu je proto jen výklad uhrazovací povinnosti. Podle odpůrce nemožnost zápočtu uhrazovací povinnosti před rozhodnutím členské schůze vyplývá přímo ze zákona, je proměnlivou veličinou, jejíž výše se odvíjí přímo od ztráty, a má pouze svůj horní limit. Tedy jde o veličinu, jejíž reálnou velikost (hodnotu) nelze znát předem. Do kapitálu pak lze podle názoru odpůrce zahrnout jen položky a skutečnosti reálně existující. I odpůrce odkazuje na účetní předpisy na podporu svého názoru. Zdůrazňuje, že vzhledem k tomu, že se stal regulátorem ve vztahu k záložnám až od 1. 4. 2006, nelze hovořit o žádném přehodnocení vlastního názoru, ale o nápravu zjevné interpretační chyby předchůdce, jehož výklad byl nezákonný, ekonomicky nesmyslný a uvádějící v omyl případné obchodní partnery a věřitele, včetně družstevníků samotných (deklarací kapitálu, který reálně z větší části neexistuje).

Cílem napadeného úředního sdělení bylo pouze upozornit záložny na neakceptovatelnost dosavadní praxe, přičemž sporný výklad odpůrce konzultoval s ministerstvem financí a vyžádal si také stanovisko renomované advokátní kanceláře N. R. v. o. s., které k vyjádření připojil. Upozorňuje zejména na posouzení souladu s cíli Směrnice 2000/12/ES, resp. 2006/48/ES, jimž právní názor navrhovatele odporuje již v tom, že by kapitál družstevní záložny nevykazoval svou pravou výši.

Ze všech těchto důvodů považuje odpůrce návrh za nepřijatelný a navrhuje, aby jej soud odmítl.

Navrhovatel označil napadené úřední sdělení za opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Návrh na zrušení může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem. Rozhodné pro další postup je posouzení, zda se v daném případě o takové opatření jedná.

Soudní ochrana před opatřeními obecné povahy je institutem novým, do soudního řádu správního byla vnesena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v účastníky označeném rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků, s výjimkou negativního vymezení v § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona (blíže srovnej citované rozhodnutí zveřejněné pod č. 740/2006 Sb. NSS a dostupné i na www.nssoud.cz).

Pokud jde o oprávnění odpůrce k regulaci činnosti družstevních záložen a o způsob, jakým lze regulaci provádět, je třeba vycházet z následující zákonné úpravy:

Česká národní banka je podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, orgánem dohledu mj. nad spořitelními a úvěrními družstvy, podle § 1 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb. o spořitelních a úvěrních družstvech (...), vykonává dohled nad družstevními záložnami a nad jejich činností. Předmětem dohledu podle § 22 odst. 1 zák. č. 87/1995 Sb. je dodržování tohoto zákona, zvláštních zákonů, vyhlášek Ministerstva financí vydaných podle tohoto zákona a právních předpisů a opatření České národní banky vydaných podle tohoto zákona, jakož i rozhodnutí vydaných Českou národní bankou. Podle § 49b odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb. Česká národní banka vydává v mezích zákona opatření České národní banky, je-li k tomu zákonem zmocněna. Tato opatření jsou pro stanovený okruh příjemců závazná, podle odst. 2 opatření podepisuje guvernér ČNB a nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Věstníku ČNB (odst. 3). Tomu zčásti koresponduje ust. § 27 odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb., podle něhož Česká národní banka stanoví opatřením obsah, formu, členění, termíny a způsob předkládání informací a podkladů vyžadovaných od družstevních záložen. Z toho lze dovodit, že v pravomoci odpůrce je vůči družstevním záložnám vydávat opatření, která by mohla být v určitých případech opatřeními, před nimiž ust. § 101 a s. ř. s. poskytuje ochranu.

Podle § 49b odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb. Česká národní banka mimo opatření vydává úřední sdělení České národní banky, kterými informuje např. o rozhodnutí rady o úrokových sazbách, výkladových stanoviscích ČNB, o podmínkách pro provádění obchodů ČNB a o skutečnostech důležitých pro osoby, které působí na finančním trhu. Úřední sdělení ČNB podepisuje člen bankovní rady a jsou vyhlášována ve Věstníku. Dané zákonné ustanovení odpůrce rozpracoval ve vnitřních „legislativních pravidlech“ tak, že úřední sdělení je určeno zejména k informování bank a dalších osob o důležitých rozhodnutích ČNB, výkladových stanoviscích ČNB, podmínkách pro provádění obchodů ČNB a o dalších skutečnostech, které se bank a těchto osob týkají, přičemž jím nelze stanovit práva a povinnosti.

Úřední sdělení tedy svým zákonným vymezením plní úlohu informační a mají jistě svůj význam v dohledové činnosti i z hlediska preventivního.

Pro rozlišení mezi opatřením obecné povahy a úředním sdělením z hlediska možnosti ochrany podle § 101a s. ř. s. nejsou ovšem rozhodné vnější formální znaky, tedy není rozhodné, jak byl tento akt vydavatelem označen, dokonce ani to, kým byl podepsán. Rozhodný je jeho konkrétní obsah a dopad na práva a povinnosti adresátů. Z tohoto hlediska je třeba také posuzovat napadenou část daného úředního sdělení.

„Úřední sdělení České národní banky ze dne 21. 8. 2006 k některým otázkám § 1 odst. 6 písm. b) a § 8 odst. 2 písm. e) zákona o spořitelních a úvěrních družstvech“ bylo zveřejněno ve Věstníku ČNB, částce 13/2006 dne 24. 8. 2006, pod třídícím znakem 21506530. Napadená část II. zní následovně:

K § 8 odst. 2 písm. e)

„1. Jednou z položek, které tvoří kapitál družstevní záložny podle § 8 zákona, je uhrazovací povinnost členů /§ 8 odst. 2 písm. e) zákona/. Podle § 4a odst. 1 zákona tato povinnost vzniká dnem schválení řádné účetní závěrky a rozhodnutím členské schůze podle § 9 odst. 2 zákona. Podle § 9 odst. 2 zákona družstevní záložna, která vykázala ztrátu, je povinna na členské schůzi rozhodnout při schvalování řádné účetní závěrky, ve které

je ztráta vyčíslena, o úhradě ztráty z rizikového fondu, rezervního fondu a nerozděleného zisku minulých let. Pokud tyto vlastní zdroje nepostačují ke krytí ztráty, vzniká schválením řádné účetní závěrky osobám, které byly k rozvahovému dni řádné účetní závěrky členy družstevní záložny, povinnost podílet se svou uhrazovací povinností na krytí ztráty přesahující výše uvedené zdroje.

2. Družstevní záložna započítává uhrazovací povinnost do kapitálu družstevní záložny podle § 8 zákona až od okamžiku, kdy tato povinnost v souladu s § 4a odst. 1 a § 9 odst. 2 zákona vznikla.

3. Pokud by družstevní záložna pro účely výpočtu kapitálu podle § 8 zákona zahrнула uhrazovací povinnost ještě před jejím vznikem podle § 4a odst. 1 a § 9 odst. 2 zákona, Česká národní banka by to považovala za nedostatek v podnikání družstevní záložny. Uvedený postup družstevní záložny by znamenal porušení či obcházení zákona /§ 28 odst. 4 písm. b) zákona/.

4. Pokud družstevní záložna při započítávání uhrazovací povinnosti do kapitálu družstevní záložny postupuje do dne vyhlášení tohoto úředního sdělení ve Věstníku ČNB odlišným způsobem, než je způsob uvedený v bodu 2, je nutné, aby činila nezbytné kroky k uvedení způsobu započítávání uhrazovací povinnosti do kapitálu družstevní záložny do souladu s postupem podle bodu 2, a to nejpozději do 31. prosince 2006.“

Úřední sdělení je podepsáno členkou bankovní rady.

Při porovnání s rozhodnými ustanoveními zák. č. 87/1995 Sb. lze zjistit, že podle § 8 odst. 2 písm. e) tvoří kapitál družstevní záložny i uhrazovací povinnost členů a že podle § 4a odst. 1 je člen povinen podílet se na krytí ztráty družstevní záložny svou uhrazovací povinností podle tohoto zákona; ustanovení § 9 tím není dotčeno. Tato povinnost vzniká dnem schválení řádné účetní závěrky a rozhodnutím členské schůze podle § 9 odst. 2. Představenstvo družstevní záložny vypočte a do 15 dnů ode dne schválení řádné účetní závěrky sdělí každému členovi částku, kterou je povinen uhradit; úhrada je splatná do 30 dnů ode dne schválení řádné účetní závěrky. Podle 9 odst. cit. zákona, vykáže-li družstevní záložna ztrátu, je povinna na členské schůzi rozhodnout při schvalování řádné účetní závěrky, ve které je tato ztráta vyčíslena, o úhradě této ztráty z rizikového fondu a rezervního fondu a nerozděleného zisku minulých let. Nepostačují-li ke krytí ztráty tyto vlastní zdroje, vzniká schválením řádné účetní závěrky povinnost podílet se svou uhrazovací povinností na krytí ztráty přesahující tyto vlastní zdroje, a to všem osobám, které byly k rozvahovému dni řádné účetní závěrky členy družstevní záložny.

Z toho jednoznačně plyne, že napadená část úředního sdělení pouze interpretuje zmíněná zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoli překračovala. Odpůrce určitým způsobem vyložil ustanovení zákona a tento svůj výklad poskytl formou úředního sdělení na vědomí subjektům, kterých se týká. Odst. 3 pak je upozorněním na možné důsledky jiné praxe, aniž by ovšem tyto důsledky plynuly přímo z vydání tohoto sdělení; jejich případné vyvození vždy musí vycházet ze zákonných podmínek. Ani v odst. 4 nelze shledat znaky opatření, neboť jím odpůrce pouze vymezuje dobu tolerance odlišného přístupu. Přímou z tohoto sdělení neplynou závazné povinnosti, jejichž nedodržení by vedlo k dalším opatřením ze strany odpůrce, nikdy by totiž nic takého nemohlo vycházet pouze z nerespektování daného sdělení, a odpůrce to v něm ani netvrdí. Jakákoliv možná opatření by nebyla důsledkem opatření, ale jen důsledkem zákona, který byl v rozhodném ustanovení pouze určitým způsobem vyložen.

Nejen označením, ale i svým obsahem se jedná o výkladové stanovisko k zákonné úpravě a jeho promítnutí do praxe. Výklad, který odpůrce učinil, je možným výkladem

předmětných ustanovení, přičemž jeho správnost v tomto řízení soudu hodnotit nepřísluší. Ani skutečnost, že výklad jeho právního předchůdce byl vůči navrhovatelům vstřícnější, na tom nemůže nic změnit. I v tom případě se totiž jednalo o pouhý metodický výklad, který sám o sobě závazným nebyl. V obou případech jde totiž o výklad, jehož relevantnost může soud zkoumat jen v řízení, v němž bude zkoumat konkrétní úkon odpůrce vůči některému z navrhovatelů (či jiných subjektů), kdy bude v konkrétním případě výklad zaujatý v úředním sdělení nejvýše součástí právní argumentace v odůvodnění aktu, nikoliv předpisem, z něhož bude příslušný úkon vycházet a ve vztahu k němuž bude jeho zákonnost vážena.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že úřední sdělení odpůrce v napadené části sice není právním předpisem ani rozhodnutím a z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana ust. § 101a s. ř. s.

Nejsou splněny podmínky řízení, a proto soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na jejich náhradu.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. listopadu 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu