

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády

**k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem
finančního trhu**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předloženého návrhu zákona je zejména zavést některá opatření, která mají přispět k rozvoji finančního trhu v České republice. Hlavními navrhovanými opatřeními je institut tzv. dlouhodobého investičního produktu a některé změny ve III. penzijním pilíři. Návrh zákona tak navazuje na Koncepti rozvoje kapitálového trhu v ČR 2019 - 2023, která byla schválena vládou dne 4. března 2019.

V současnosti stát jako produkty zabezpečení na stáří daňově podporuje jen životní pojištění a produkty III. penzijního pilíře (účastnické a transformované fondy). Návrh zákona zavádí tzv. dlouhodobý investiční produkt jako další daňově podporovanou formu zabezpečení na stáří. Daňová podpora má být obdobná jako u životního pojištění a produktů III. penzijního pilíře, tj. produkt má trvat alespoň 10 let, namísto dosavadních 5 let, a majetek z něj včetně výnosů nesmí být vyveden před dosažením 60 let věku.

Ve III. penzijním pilíři je navrženo zavést tzv. alternativní účastnický fond. Má se jednat o nový typ fondu v doplňkovém penzijním spoření, který má být alternativou ke stávajícím účastnickým fondům s dynamickou investiční strategií. Stávající účastnické fondy nemohou z důvodu stanovených limitů investovat do fondů soukromého kapitálu (*private equity*) a do nemovitostí, start-upů nebo infrastruktury. U alternativního investičního fondu má být poplatková politika i investiční strategie nastavena volněji, což umožní penzijním společnostem investovat dynamičtěji a dosáhnout pro účastníky vyššího zhodnocení, přirozeně za cenu vyšší rizikovosti

investice. Současně je navrženo v zásadě neomezovat okruh aktiv, do nichž může alternativní účastnický fond investovat, ani zákonem nestanovit žádné investiční limity, přičemž tyto věci mohou však být upraveny ve statutu alternativního účastnického fondu.

Návrh zákona dále obsahuje opatření ke zvýšení motivace k přechodu z transformovaných do účastnických fondů. V současnosti není umožněna paralelní účast v transformovaných fondech (fondy z doby před rokem 2013) a účastnických fondech (fondy vznikající od roku 2013), což snižuje motivaci účastníků k přechodu do účastnických fondů. Účastníky motivuje k setrvání v transformovaných fondech zejména garance nezáporného zhodnocení, která v účastnických fondech neplatí. Garance nezáporného zhodnocení má však za následek, že transformované účastnické fondy investují vysoce konzervativně a dosahují pouze velmi nízkého zhodnocení, hluboko pod současnou výší inflace. Návrh zákona umožňuje zachování účasti v transformovaném fondu při současném novém přispívání do účastnického fondu se státním příspěvkem, což by mohlo zvýšit motivaci k účasti v účastnických fondech pro stávající účastníky transformovaných fondů.

Ve III. penzijním pilíři jsou dále navrženy změny v poskytování státního příspěvku, které mají za cíl motivovat ke zvýšení příspěvků účastníků. Poskytování státního příspěvku je dnes vázáno na příspěvek účastníka tak, že minimální výše příspěvku účastníka, při které vzniká nárok na státní příspěvek, je 300 Kč měsíčně a výše tohoto příspěvku, nad kterou se státní příspěvek již dále nezvyšuje, činí 1 000 Kč měsíčně. Navrhuje se zvýšit spodní hranici příspěvku ze současných 300 Kč na 500 Kč měsíčně a horní hranici příspěvku ze současných 1 000 Kč na 1 700 Kč měsíčně. Tím má být jednak zohledněn obecný růst mezd, k němuž došlo od posledního nastavení v roce 2013, a jednak mají být účastníci motivováni k vyšším příspěvkům. Zároveň je navrženo nastavit výši státního příspěvku jako lineární ve výši 20 % příspěvku účastníka. Navržená změna zohledňuje také cíl pokud možno neutrálního dopadu na státní rozpočet. Dále se s ohledem na skutečnost, že doplňkové penzijní spoření (resp. penzijní připojištění) nemá za cíl sloužit jako krátkodobý nebo střednědobý produkt s podporou státu, nýbrž jako prostředek k dlouhodobému odkládání spotřeby za účelem výplaty prostředků v období důchodového věku ke zmírnění případného propadu finančních příjmů, který se s odchodem do důchodu může pojít, stanovuje, že státní příspěvek nebudou dostávat osoby, jimž byl přiznán starobní důchod, a osoby starší 65 let.

K předkladatelem deklarovanému rozvoji finančního trhu má rovněž přispět navržená úprava spočívající v zavedení nových informačních požadavků na korporátní dluhopisy bez prospektu (emise od 100 tis. € do 1 mil. €) nebo ve využívání XML formátu soudními exekutory při žádostech o součinnost vůči finančním institucím.

V návrhu zákona se dále v rámci novely zákona o spotřebitelském úvěru s cílem posílení vyváženosti úpravy předčasného splacení spotřebitelského úvěru na bydlení navrhuje stanovit způsob určení výše účelně vynaložených nákladů vzniklých poskytovateli v souvislosti s tímto předčasným splacením.

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona, respektive jeho důvodová zpráva obsahuje výčet předpisů práva Evropské unie, které měl předkladatel zohlednit.

Návrh zákona není předkládán jako transpoziční, dochází pouze k upřesnění již provedené transpozice v dílčích oblastech, a to

- v části první – změna zákona o daních z příjmů - směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu, v platném znění,
- v části šesté – změna zákona o dluhopisech - směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/2162 ze dne 27. listopadu 2019 o vydávání krytých dluhopisů a veřejném dohledu nad krytými dluhopisy a o změně směrnic 2009/65/ES a 2014/59/EU,
- v části sedmé – změna zákona o podnikání na kapitálovém trhu
 - směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2034 ze dne 27. listopadu 2019 o obezřetnostním dohledu nad investičními podniky a o změně směrnic 2002/87/ES, 2009/65/ES, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU a 2014/65/EU,
 - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (přepracované znění), v platném znění,
- v části osmé – změna insolvenčního zákona - směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních

systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry, v platném znění,
a

– v části desáté – změna zákona o spotřebitelském úvěru

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU ze dne 4. února 2014 o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010, v platném znění,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS, v platném znění.

Návrh zákona je s právem EU převážně slučitelný. Po zapracování připomínek uvedených v příloze k tomuto stanovisku bude návrh zákona s právem EU plně slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části X. předloženého materiálu. Návrh zákona je podle předkladatele předložen bez rozporů.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro finanční právo, správní právo, soukromé právo, pracovní právo a sociální věci, evropské právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní radou vlády byl návrh zákona projednán na jejím zasedání dne 1. června 2023.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu, tyto připomínky:

Obecně

1. Předložený návrh zákona obsahuje návrhy novel 10 zákonů, z nichž některé spolu věcně bezprostředně nesouvisí, ani nejsou vyvolány jinou navrženou změnou, resp. změnou jiného zákona, obsaženou v předloženém návrhu zákona. V této souvislosti Legislativní rada vlády poukazuje na ustanovení čl. 39 odst. 4 a čl. 54 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, která stanoví, že v témže zákoně nelze upravovat věci různorodé, které spolu bezprostředně nesouvisejí, a je-li navrhován zákon, který si vyžádá novelu jiného zákona nebo více zákonů, lze v rámci těchto novel upravovat pouze věci, které bezprostředně souvisejí se zákonem, který novelu jiných právních předpisů vyvolal. Uvedený postup je tak v rozporu s citovanými ustanoveními Legislativních pravidel vlády, a tím zprostředkovaně i s § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle kterého jsou ministerstva usneseními vlády vázána ve veškeré své činnosti, tedy i při tvorbě návrhů zákonů. Vzhledem k tomu, že návrhem zákona prostupují 2 hlavní témata, kterými jsou zavedení opatření, která mají přispět k rozvoji finančního trhu nebo která mají podpořit zabezpečení na stáří, dochází v příloze k tomuto stanovisku ke změně názvu zákona tak, aby obsahoval obě tato témata a lépe odpovídal skutečnému předmětu navržené úpravy, čímž dochází alespoň částečně k řešení uvedeného problému.
2. Legislativní rada vlády poukazuje na obecný problém, kterým je určení délky promlčecí doby u těch přestupků, kde zvláštní zákon nestanoví horní sazbu pokuty v pevné částce, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z předem nejasné částky, např. z obrátu), resp. horní hranici sazby pokuty odvozuje od stanovených kritérií. V návrhu novely zákona o České národní bance se tento problém řeší a výslovně se v § 46e odst. 3 tohoto zákona stanovuje délka promlčecí doby v případě, kdy tento zákon určuje horní hranici pokuty za přestupek podle násobku neoprávněného prospěchu nebo podle dosaženého ročního obrátu. Nicméně tento problém se týká řady dalších zákonů a bylo by tedy výhledově vhodné jej vyřešit v obecné úpravě zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
3. Podle navrhované úpravy § 13 zákona o doplňkovém penzijním spoření (část devátá čl. XII dosavadní bod 1 návrhu zákona) se mají nově nastavit podmínky nároku na státní příspěvek. Nárok na státní příspěvek má mít pouze účastník, který nedosáhl věku 65 let a nebyl mu přiznán starobní důchod z důchodového pojištění. Tyto nové podmínky se s ohledem na nastavení přechodného ustanovení mají

vztahovat i na již stávající uzavřené smlouvy o doplňkovém penzijním spoření, resp. smlouvy o penzijním připojištění. Přestože je v tomto případě koncipována nepravá retroaktivita, lze mít pochybnosti, zda navrženými změnami není zásadním způsobem zasaženo do legitimního očekávání účastníků doplňkového penzijního spoření, resp. účastníků penzijního připojištění. Pokud například účastník spoří méně než 5 let a dosáhne věku 65 let nebo se mu přizná starobní důchod, ztratí nárok na státní příspěvek. Pokud v takové situaci bude chtít účastník spoření zrušit, protože pro něj již nebude vůbec výhodné, ztratí nejen nárok na všechny již vyplacené státní příspěvky, které bude muset vrátit, ale bude muset vrátit i dosavadní poskytnutou daňovou podporu.

V souvislosti s nově navrženou úpravou podmínek nároku na státní příspěvek část členů Legislativní rady vlády vyjádřila pochybnost, zda stanovené kritérium dosažení věku 65 let pro zánik nároku na státní příspěvek nepředstavuje diskriminaci z důvodu věku, zvláště pak v případě, kdy účastník i přes dosažení věku 65 let nesplnil podmínky pro přiznání starobního důchodu z důvodu nedostatečně dlouhé doby důchodového pojištění a stále pracuje, tj. spoří si na dobu, až mu bude přiznán starobní důchod. Přestože se v případě poskytování státního příspěvku jedná pouze o beneficium ze strany zákonodárce a není s ním spojeno naplňování určitého základního práva, pokud se zákonodárce rozhodl zavést poskytování státního příspěvku, je třeba nastavit takové podmínky, které nejsou diskriminační povahy. S ohledem na uvedené se stanovené kritérium věku pro přiznání nároku na státní příspěvek jeví z ústavněprávního hlediska jako rizikové a z tohoto důvodu došlo v příloze k tomuto stanovisku k jeho vypuštění z návrhu zákona. Nárok na státní příspěvek by tak měl mít každý účastník, kterému dosud nebyl přiznán starobní důchod z důchodového pojištění.

Je rovněž třeba upozornit, že věcně jde o odlišnou situaci, než kterou se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ve vztahu k podpoře stavebního spoření. Odlišnou jednak tím, že zde nedochází ke snížení státního příspěvku, ale k jeho úplnému odnětí, a navíc ne plošně, ale pouze vybraným skupinám účastníků doplňkového penzijního spoření, přičemž jedním z rozhodných kritérií je jejich věk.

4. S ohledem na připravovaný návrh zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů (tzv. konsolidační balíček), který mj. obsahuje změny zákona o daních z příjmů, bude třeba v dalších fázích legislativního procesu reagovat na velmi pravděpodobnou situaci, kdy tento připravovaný návrh zákona díky své vysoké

prioritě legislativně předběhne předložený návrh zákona. V takovém případě bude potřeba změny zákona o daních z příjmů obsažené v obou návrzích zákonů v dalším legislativním procesu vhodně upravit tak, aby nedocházelo k jejich kolizi a navazovaly na sebe.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek vládního návrhu zákona.
2. Zvláštní část důvodové zprávy k části sedmé čl. IX bodu 22 (§ 193a zákona o podnikání na kapitálovém trhu) upravit tak, aby neobsahovala některá nepřesná prohlášení, např. tvrzení, že dlouhodobý investiční produkt je „novým finančním produktem“.
3. Důvodovou zprávu dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace dopracovat v těchto směrech:

- doplnit stručný popis vývoje předešlých snah naplňování opatření obsažených ve vládou schválené „Koncepci rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019 – 2023“ a
- v části 5. „PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE“ podrobněji rozvést, co bude důležité pro budoucí přezkum, tj. výslovně uvést parametry, které by měl budoucí přezkum vyhodnotit.

K rozdílové tabulce

1. Do rozdílové tabulky zapracovat § 28aa odst. 7 zákona o dluhopisech (část šestá čl. VII bod 27 návrhu zákona), který využívá diskreci stanovenou v čl. 16 odst. 5 směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/2162.

2. Do rozdílové tabulky promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

Ke srovnávacím tabulkám

V návaznosti na úpravy návrhu zákona provedené na základě připomínek obsažených v tomto stanovisku a v jeho příloze provést revizi údajů vykázaných ve srovnávacích tabulkách a jejich potřebné úpravy.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

1. Do platného znění zákona o daních z příjmů zapracovat změny obsažené ve vládním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 423).
2. Do platných znění zákonů promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

K návrhům prováděcích právních předpisů

K vládnímu návrhu zákona připojit pracovní znění návrhů prováděcích právních předpisů (vyhlášek/vyhlášky) nebo jejich teze, které mají nabýt účinnosti současně s návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu, popřípadě s jeho jednotlivými ustanoveními. To se týká například návrhů prováděcích právních předpisů podle části sedmé čl. IX bodu 4 návrhu zákona (§ 12h odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu) a části deváté čl. XII dosavadních bodů 13 a 18 (§ 77h písm. e) a § 115 odst. 5 zákona o doplňkovém penzijním spoření).

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě s ch v á l i t návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s c h v a l u j e návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády;

II. u k l á d á ministrovi financí vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento vládní návrh zákona týká členství České republiky v Evropské unii,

2. ministra financí, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra financí pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

JUDr. MgA. Michal Š a l o m o u n, Ph.D.

ministr pro legislativu

a předseda Legislativní rady vlády

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona