

Bankovní regulace v meziválečném Československu

Ondřej KOPECKÝ*

1. Úvod

Československý stát byl mezi válkami dvakrát nucen významně pomoci při sanaci bank za hospodářských krizí na začátku dvacátých a třicátých let. Tyto otřesy byly podnětem pro přijetí bankovních zákonů, jež měly přispět ke stabilitě bankovního sektoru. Článek mapuje postupné vytváření legislativního rámce bankovní regulace v době trvání prvního československého státu.

Bankovníctví bylo od počátku chápáno jako významný činitel hospodářského života nového státu a jeho stabilita byla považována za rozhodující pro bezpečné uložení úspor obyvatelstva a pro zajištění dostupného kapitálu nutného k rozvoji národního průmyslu.

První sanační vlna s sebou přinesla rozsáhlou diskuzi v národohospodářských kruzích a v tisku o tom, zda stát příliš nezasahuje do soukromohospodářských poměrů bank. Chyby v řízení jednotlivých ústavů byly důkladně šetřeny, zjištěné nešvary však nebyly považovány za jev obecně platný pro celé bankovníctví. Důvody pro zavedení první sanační vlny v liberálních dvacátých letech formulovala zpráva zvláštní ministerské bankovní rady, kterou zřídila na jaře 1924 z popudu ministra financí Bečky vláda: „*Kdyby veškeré ztráty, které české obchodní banky po válce utrpěly, měly být amortizovány během příštích let, vyžádalo by si to velmi dlouhou dobu, nehledě k tomu, že byly by nuceny zkreslovati své bilance a při eventuální zhoršené situaci národohospodářské ocitly by se v nové krizi.*“ (Pimper, 1929, s. 82)

Druhá sanační vlna v době krize se již nesla v duchu všeobecného uznání potřeby sanace a regulace ze strany vlády, zákonodárců a představitelů bankovníctví na půdě Poradního sboru. Představu o dobových postojích si můžeme udělat z výroků dvou znalců bankovních poměrů a práva: „*Vláda a zákonodárce sice přiznali, že stav peněžnictví a bankovníctví částečně zavinily též povšechná krise hospodářská, vývoj poválečného světového hospodářství,*

* studující II. ročníku doktorského studia na IES FSV UK (e-mail: okopeccky@gw.czso.cz)

Článek obsahuje hlavní část autorovy diplomové práce na IES FSV UK. Autor touto cestou děkuje Karlu Půlpánovi za trpělivé vedení práce a poskytnutí cenné literatury.

Použití zkratk v odkazech na právní normy: zákon (neoznačený), vládní nařízení (VN), vládní vyhláška (VV), vyhláška ministra financí (VMF); dále převzaty z práce G. Švambergova zkratky nejčastěji citovaných zákonů: tzv. bankovní zákon č. 239/124 Sb. z. a n. (BZ), zákon č. 237/1924 Sb. z. a n., o zřízení Zvláštního fondu (ZF), zákon č. 238/1924 Sb. z. a n., o zřízení Všeobecného fondu (VF), tzv. nový bankovní zákon č. 54/1932 Sb. z. a n. (NBZ). NBZ byl z větší části novelou tří předcházejících, takže např. „§ 1 BZ – čl. XIII NBZ“ značí: paragraf jedna bankovního zákona ve znění článku třináct nového bankovního zákona.

neklid v hospodářských poměrech, insolvence dlužníků, přesuny kapitálů, inflace, deflace a valutové převraty, stáli však na stanovisku, že velká část krise tkví v peněžních ústavech samých, v jejich vedení a řízení.“ (Švamberg, 1932, s. 6–7) „Pokles podnikatelské morálky si vynutil, že princip nutného dozoru státního nad bankami a jeho zodpovědnost za správné jejich vedení v zájmu kolektivním je tedy v dnešní době nepopiratelný.“ (Pimper, 1935, s. 7)

2. Vnitřní organizace banky

Právní úprava akciových bank byla při vzniku státu daleko nedostatečnější než právní úprava akciových společností vůbec. Na akciové banky se totiž nevztahovala ustanovení akciového regulativu 175/1899 ř. z., takže byly upraveny pouze všeobecnými předpisy našich obchodních zákonů, hlavně obchodního zákoníku 1/1863 ř. z. Situace se zásadně změnila roku 1924 přijetím zákona, jenž doplnil všeobecné předpisy obchodního práva zvláštními ustanoveními o akciových bankách (§§ 6–17 BZ). Novela z roku 1932 (čl. XVII–XXVII NBZ) je doplnila a upřesnila.

2. 1. Obchodní činnost

Přesné stanovení obchodní činnosti a správy banky zákonodárce ponechal na předpisech jednacího řádu (§ 9/3 BZ), obsahujících pravidla o tom, jak „*dlužno postupovati při správě a obchodech banky vůbec a při poskytování úvěrů zvláště, aby nebyla ohrožena aktivita a likvidita banky, aby bylo zabráněno porušování nebo obcházení tohoto zákona a aby netrpěla dobrá pověst banky*“. Praktický výkon vnitřní kontroly upravoval dozorčí řád (§ 12/3 BZ) pro činnost dozorčí rady a jednací řád pro činnost kontrolního oddělení.

Zásady, jež musely řády každé banky obsahovat, stanovilo později ministerstvo financí zásadami jednacího a dozorčího řádu vydanými 22. 1. 1926. Tyto zásady předepsaly výši povinných rezerv¹, zakázaly nákup vlastních akcií, trvalou kapitálovou účast na podnicích omezily na třetinu vlastního jmění. Lombard vlastních akcií byl povolen do 60 % burzovního kurzu, resp. do 4 % běžné tržní nebo odhadnuté ceny a jeho objem nesměl přesáhnout 20 % celkového počtu akcií. Oba řády podléhaly schválení stejného ministerstva.

Zákon jmenoval zakázané obchody. Z věcných důvodů absolutně zakazoval obchody se zbožím (§ 7/1 BZ). Výjimečně povoloval komisionářský velkoobchod se zbožím a surovinami na účet obchodně spojených podniků a příležitostnou koupi nebo prodej zboží a surovin k záchraně vlastních pohledávek. Zásadní význam pro podnikání menších bank měl zákaz poskytovat bez výslovného povolení dozorčí radou úvěry přesahující u jednoho dlužníka 10 % vlastních prostředků banky (§ 8/2 NBZ). Další zákazy vycházely z důvodů osobních, totiž aby byly chráněny zájmy banky před případným kořistnictvím činovníků banky a jejich příbuzenstva. Naprosto se zapovídalo ujednání nebo zprostředkování obchodu nebo převodu nemovitostí členem dozorčí rady, obdobně za ziskové spoluúčasti člena představenstva a jejich

¹ Podrobněji viz zde v části 2.3 Rezervy.

rodinných příslušníků.² Obchody s ostatními zaměstnanci banky podléhaly schválení dozorčí rady.

2. 2. Orgány

Bankovní zákon vymezuje pojem a působnost orgánů banky. Představenstvem se rozumělo (§ 36 BZ) představenstvo podle článku 227 obchodního zákoníku. Představenstvo jako celek mělo dvě zásadní povinnosti. Za první, vypracovat v dohodě s dozorčí radou jednací řád banky. Za druhé, sestavit a uveřejnit každého čtvrtroku výkazy (§ 9/4 BZ) podle vzorce daného ministerstvem financí (VMF 11/1921 Sb. z. a n.).

Nově byly banky nuceny zřídit obligatorní dozorčí radu (§§ 10–13 BZ). Doposud mohla být nahrazena zvolenými revizory účtů, a pokud byla zřízena, platilo o ní dosti kusé ustanovení čl. 225 obchodního zákoníku, které nevyhovovalo rostoucím nárokům na vnitřní kontrolu. Prvořadým úkolem dozorčí rady bylo všestranně dohlížet s péčí řádného kupce³ na bankovní správu a k tomu účelu sledovat veškeré obchody společnosti. Při plnění této povinnosti byla oprávněna (§ 12/1 BZ) „*kdykoliv požadovati vysvětlivky a zprávy, nahlížeti v knihy a spisy společnosti, zkoumati její celkový stav, její hotovosti, zásoby cenných papírů, směnek a jiných hodnot*“. Dozorčí radě dále přínáleželo „*prověřovati účetní uzávěrky, výroční zprávy i návrhy na rozdělení čistého zisku a podávati zprávu valné hromadě*“. Shledala-li při výkonu své působnosti, že při provozování obchodů banky nebylo dbáno předpisů zákona, stanov, jednacího řádu nebo instrukcí na jeho základě vydaných, musela to neprodleně oznámit představenstvu. Nejednalo-li představenstvo do stanovené lhůty nápravu, byla dozorčí rada povinna referovat Jednotě, nebo dokonce svolat valnou hromadu. Dozorčí radě příslušelo udělovat či zamítat svolení k podmíněně přípustným obchodům, k určitým služebním smlouvám a dovolené kumulaci funkcí. Dále dohlížela na činnost a personální obsazení kontrolního oddělení. Dozorčí rada vykonávala své povinnosti podle předpisů dozorčího řádu.

Akciovým bankám, jež zaměstnávaly více než 25 zaměstnanců, zákon přikázal zřídit zvláštní kontrolní oddělení (§§ 13–16 BZ) z osob nezúčastněných na obchodním provozu. Jeho povinností bylo kontrolovat ostatní oddělení ústavu, zda jednotlivé obchodní úkony byly v soulase se zákonem, stanovami a jednacím řádem banky a zda vyhovují potřebám bankovní techniky. O výsledcích kontroly, podrobně upravené jednacím řádem, podávalo oddělení pravidelné zprávy dozorčí radě. Přednostu kontrolního oddělení a jeho ostatní členy jmenovalo a odvolávalo představenstvo v dohodě s dozorčí radou.

Od roku 1932 se v peněžních ústavech mohly zřizovat závodní výbory (čl. LI NBZ rozšiřuje působnost zákona 330/1921 Sb. z. a n.), v bankovních podnicích se základním kapitálem nad 1 mil. Kč měl závodní výbor právo vysílat své delegáty na schůze správní rady a představenstva.

² NBZ se při definování příslušníků rodiny odvolává na § 5 zákona 76/1927 Sb. z. a n., o přímých daních, podle něhož lze stanovit stupeň příbuzenství.

³ Dvořák (1925, s. 98–9) ji v duchu obchodního zákoníku definuje jako „*ostrážitost, starostlivost a znalost, jakou řádný kupec vždy má míti při svých vlastních věcech obchodních,*“ a klade ji nad péči řádného hospodáře, jakou „*lidé obvykle při spravování svých záležitostí a s normální starostlivostí a znalostí na správu svých věcí vynakládají*“.

2. 3. Rezervy

Zpočátku se řídila výše povinných rezerv předpisy o akciových společnostech. Při zřizování nových akciových bank musel být hned při upisování akcií vytvořen rezervní fond ve výši 10 % základního kapitálu (§ 4 VN 465/1920 Sb. z. a n.). Získání povolení vydávat vkladní knížky bylo podmíněno vykázáním předepsané výše rezerv a ručením členů představenstva za její udržení.⁴ Tvorba rezerv byla podpořena daňovým zvýhodněním při přecenění majetku ve stabilizační bilanci (78/1927 Sb. z. a n.). Přesnou skladbu povinných rezerv předepsalo ministerstvo financí v roce 1926.⁵ Jako hotovostní rezerva muselo být 8 % vkladů přijatých na vkladní knížky a od tuzemských peněžních ústavů uloženo hotově nebo u cedulové banky nebo šekového úřadu nebo ve státních bonech. Okruh možností pro dalších 7 % se rozšířil o uložení u tuzemských peněžních ústavů oprávněných vydávat vklady, devizy, valuty a splatné kupony. Na splnění těchto limitů měly banky pět let.

3. Osobní zodpovědnost představitelů banky⁶

Do roku 1924 se právní zodpovědnost představitelů banky řídila všeobecnými předpisy civilního a trestního práva. Jasný posun v chápání jejich společenského statutu znamenal uzákonění (178/1924 Sb. z. a n.) předpisů proti porušování úředního tajemství a úplatkářství, podle něhož (§ 6) byly „*veřejným činitelům na roveň postaveny orgány a zaměstnanci bank, spořitelců, záložen a jiných peněžních ústavů a soukromých podniků a ústavů, pokud jsou pod státním dozorem. Veřejný činitel, který přímo nebo nepřímo žádá nebo sobě nebo jiné osobě dá slíbiti nebo poskytnouti prospěch za to, že někomu udělil nějaké oprávnění nebo povolení, poskytl výhodu nebo úlevu, uzavřel smlouvu nebo vykonal nebo opomenul úkon, k němuž byl povolán, trestá se za tento přečin tuhým vězením od šesti měsíců do jednoho roku.*“ (§§ 2,3)

Roku 1927 schválilo Národní shromáždění dlouho připravovaný zákon 111/1927 Sb. z. a n., o nekalé soutěži. Pro představitelů peněžních ústavů mělo dalekosáhlé důsledky ustanovení o jednání proti dobrým mravům soutěže vůbec, jehož formulace nekalého soutěžitele jako toho, kdo se (§ 1) „*dostane v hospodářském styku v rozpor s dobrými mravy soutěže jedním způsobem poškodit soutěžitele*“ dala vzniknout platformě pro právní ře-

⁴ Podrobněji viz zde 4.1 Právo vydávat vkladní knížky.

⁵ Viz zde 2.1 Obchodní činnost.

⁶ Výsledek šetření krachu Moravsko-slezské banky nám ilustruje snahu pohnat k zodpovědnosti konkrétní viníky (Pimper, 1929, s. 256): „*Revisní komitét, který měl podati valné hromadě zprávu o hospodářství ústavu a příčinách úpadku, konstatoval ve valné hromadě akcionářů Moravsko-slezské banky dne 23. května 1923, že nebyla to jen povšechná krise a nepřítel poměrů obchodních, které banku postihly, nýbrž, že hlavní vinu nese špatné hospodaření a lehkomyšlnost, jakož i nesvědomitost vedoucích činitelů banky. Za původce zkázy lze zvláště označiti vedoucího ředitele E. Kačírka a jeho náměstka A. Rokosa, kteří důvěru správní rady a akcionářů na dobro zklamali a v touze po rychlém zbohatnutí a pohodlném životě ztratili smysl pro povinnost a zodpovědnost. Dotyční ředitelé prováděli prostřednictvím banky rozsáhlé soukromé spekulace na vlastní i cizí jméno, čímž banka utrpěla ztráty milionové. Svedeni špatným příkladem vedoucích činitelů spekulovali i ostatní ředitelé a úředníci banky.*“

šení honby za vklady. Důležitost tohoto dávno diskutovaného nešvaru vedla ke zřízení Ústředního smírčího orgánu, který měl v budoucnosti obligatorně rozhodovat, zda došlo k naplnění skutkové podstaty.

Bankovní zákon se mimo jiné snažil také odstranit mravní a odborné defekty bankovních činovníků. Novým prvkem bylo značné ulehčení důkazního břemene zavinění vedoucích i řadových zaměstnanců při vzniku škody. Napříště vyplývala povinnost k náhradě škody pouze z objektivní skutečnosti, že nebylo postupováno podle jednacích řádů a škoda nastala. Trestní ustanovení tohoto zákona položila základ zvláštnímu trestnímu právu peněžních ústavů, které mělo vesměs doplňovací ráz. Platilo tehdy, když nešlo o trestní čin přísněji kvalifikovaný.

Novela z roku 1932 výčet specifických trestních činů rozhojnila.⁷ Trestní sazby byly dvoje, mírnější pro peněžní ústavy mající nejvíce čtyři zaměstnance, přísnější pro ostatní ústavy (§ 35d/1 BZ – čl. XXXIII NBZ). Toto rozdělení se však vzhledem k jejich velikosti bank netýkalo. Při ukládání trestů se rovněž mělo přihlídnout k viníkově odborné způsobilosti (§ 35d/2 BZ – čl. XXXIII NBZ).

Promlčecí doba trestního stíhání byla stanovena na tři roky u přečinu a na deset let u zločinu (§ 35f/2 BZ – čl. XXXIII NBZ). Výše trestů, jak se uvádí v důvodové zprávě k návrhu zákona, byla stanovena tak, aby působila preventivně proti přestupování zákona, ale neodradila poctivé činovníky od setrvání na odpovědných místech.

Nejpřísněji byl stíhán zločin úmyslného způsobení škody nebo úmyslného obohacení, kterého se dopustil „*člen správního nebo dozorčího orgánu, zmocněnec, vedoucí úředník nebo likvidátor banky, když porušením svých povinností úmyslně způsobil ústavu, vkladatelům nebo jiným zákazníkům škodu, nebo úmyslně obohatil sebe nebo někoho jiného na jich újmu a škoda převyšovala částku 2.000 Kč nebo byl činem poškozen značný počet osob nebo viník použil lsti, aby mohl pokračovati ve své činnosti*“ (§ 35b/1 BZ – čl. XX-XIII NBZ). Trestem byl pak žalář od šesti měsíců do pěti let a navíc peněžitý trest v rozmezí 10 000 až 500 000 Kč podle výše způsobeného nebo zamýšleného obohacení.

Zákon dále klasifikuje soudem stíhané přečiny: přečiny vědomého sjednávání nebo zprostředkování absolutně zakázaných (§ 35/1a BZ – čl. XXXIII NBZ a § 7 BZ – čl. XVIII NBZ) nebo podmíněčně přípustných (§§ 35/1b, 35/2 BZ – čl. XIII NBZ a § 8 BZ – čl. XIX NBZ) bankovních obchodů nebo převodů nemovitostí, přečin vědomých nesprávných údajů nebo zamlčení pravého stavu peněžního ústavu v různých listinách a vyzváních (§ 31/1 BZ – čl. XXXIII NBZ), přečin vydání vkladní knížky bez skutečného vkladu (§ 31/1 BZ – čl. XXXIII NBZ), přečin vážného porušení úředních povinností (§ 35 BZ – čl. XXXIII), kterého se výše zmíněné osoby dopustily, pokud „*vážným porušením svých povinností vědomě nebo z hrubé nedbalosti způsobily ústavu ztráty, které ohrozily schopnost uspokojit všechny věřitele v době přiměřené pravidlům jeho řádného provozování*“. V případech těžšího provinění hrozil trest vězení v rozmezí čtrnácti dnů až jednoho roku a peněžitá pokuta od 5 000 do 100 000 Kč.

⁷ Předlohou tohoto a následujícího odstavce je precizní zpracování zákonných trestních ustanovení ve (Švamberg, 1932, s. 77–90).

Soudem stíhané přestupky se týkaly úmyslného rušení, ztěžování nebo znemožňování výkonu zákonné revize, dále vědomého uvádění nesprávného podstatného údaje nebo jeho zamlčení ve výkazech požadovaných Národní bankou, ministerstvem financí nebo Jednotou, dále vědomého porušení mlčenlivosti, zvláště v případě údajů podle své obchodní povahy způsobilých vzbudit nedůvěru v ústav (§§ 32/1, 32/2, 30/3, 33/1 BZ – čl. XXXIII NBZ). Trest byl buď vězení od jednoho do čtrnácti dnů, nebo pokuta od 50 Kč do 10 000 Kč. Představitelé bank se dále podle zákona mohli dopustit asi čtyřiceti správních přestupků, z nichž některé byly stíhatelné pouze k návrhu dohlédacího orgánu, jiné z moci úřední. Jednalo se vesměs o překročení jednotlivých zákonných ustanovení, z nichž většinu zmiňujeme zde na různých místech článku.

Zákon rovněž negativně vymezoval okruh osob, které se mohly stát členem nebo zmocněncem představenstva, vedoucím úředníkem nebo likvidátorem banky. Nezpůsobilým byl člověk právoplatně odsouzený pro zločin ziskuchtivosti, nesvéprávný, státní úředník před uplynutím pěti let po odchodu ze služby, neměl-li zvláštní svolení ministra financí, bývalý člen vlády a člen Národního shromáždění do roka po skončení mandátu (§ 8a/1 BZ – čl. XX NBZ). Dále bylo zakázáno mnohoobročnictví, výkonný pracovník banky nesměl „*míti vedlejší zaměstnání ani provozovati obchody, jestliže by to bylo na újmu přesnému plnění jeho služebních povinností aneb uvádělo v pochybnost jeho výhradný zájem na prospěchu banky*“ (§ 17a/4 BZ – čl. XXVII NBZ) a „*bez výslovného povolení dozorčí rady zastávati zároveň více než deset úřadů člena správního nebo dozorčího orgánu jiného podniku s hlavním sídlem v tuzemsku*“ (§ 17a/5 BZ – čl. XXVII NBZ). Služební smlouva s výkonným pracovníkem „*nesměla býti uzavřena na dobu delší dvou let, a uzavřela-li se tak, nesměla býti smluvena výpovědní lhůta na dobu delší než šest měsíců*“ (§ 17a/1 BZ – čl. XXVII NBZ). Pro člena představenstva byl počet souběžných úřadů neodvolatelně omezen na patnáct (§ 8a/2 BZ – čl. XX NBZ). Podmínky pro volitelnost osoby do dozorčí rady měly zabránit strannému jednání, takže byli vyloučeni zaměstnanci banky a jejich příbuzní, dále členové správních nebo dozorčích orgánů kapitálově propojeného podniku. Pokud nebyl podle stanov úřad členů dozorčí rady úřadem čestným, musela být roční odměna uvedena ve stanovách a nesměla být nikterak překračována.

O ekonomických otázkách zaměstnanců se zmiňujeme zde na jiných místech, o ručení v pasáži věnované ochraně vkladatele, o odměnách více v kapitole o podpoře levného úvěru.

4. Ochrana věřitele

Banky spravují vklady na běžné neboli kontokorentní účty a na vkladní knížky. Běžné účty sloužily za tzv. první republiky většinou pro ukládání přebytků a zúčtování pohledávek a závazků podniků, které často současně čerpaly u této banky úvěr. Vkladní knížky používali bohatší lidé i drobní „*strádalové*“, kteří si zvykli v nich spatřovat zvlášť bezpečný způsob uložení svých celoživotních úspor. Ochrana vkladatelů na vkladní knížky si vyžádala vydání zvláštních právních předpisů. Pro zvýšení jistoty věřitelů nepřímo sloužily v podstatě všechny normy regulující bankovní sektor; v této kapitole ještě připomeneme instituci příročí (moratoria), která v podstatě ochraňovala věřitele před následky vlastní paniky.

4. 1. Právo vydávat vkladní knížky

Zákonodárce především zamezil přijímání vkladů kdekým a taxativně vymenoval peněžní ústavy, jež byly při splnění určitých podmínek k přijímání vkladů zvláště oprávněné (§§ 1–5 BZ). Právo vydávat vkladní knížky bylo především vázáno na určitou podnikatelskou právní formu podniku. Bezpodmínečně ho obdržely spořitelny, okresní záložny hospodářské a zemské úvěrní ústavy oprávněné k tomu podle svých stanov. Stalo se tak z důvodu veřejné záruky, kterou těmto ústavám zaručovaly čerstvě přijaté právní normy. Záložny spolkové, dostatečně finančně silná úvěrní družstva a ústředí těchto družstev musela mít přijímání vkladů povoleno stanovami. Bankovní podniky mohly od r. 1924 získat povolení k vydání vkladních knížek jen od ministerstva financí. Právo získané za dřívějších mírnějších podmínek si podniky podržely nadále, pokud prokázaly, že jejich rezervy určené ke krytí ztrát činí alespoň 10 % základního jmění. Pro udělení nového povolení musely podniky prokázat, že úspěšně provozují bankovní a peněžní obchody nepřetržitě po dobu alespoň 3 let a že jejich úplně splacené jmění činí nejméně 5 mil. Kč a jejich rezervy určené na krytí ztrát dostoupily výše 15 % základního jmění. Novela z r. 1932 zvýšila požadované jmění na dvojnásobek a znemožnila získání povolení firmám s hlavním sídlem v zahraničí.

Stát postupně podmínil souhlas k vydávání vkladních knížek podřízením oprávněného ústavu dozoru revizního svazu. Inspirací se stal zákon ze dne 10. června 1903, čís. 133 ř. z., o revizi výdělkových a hospodářských družstev a jiných spolků, vydaný po úpadku Svatováclavské záložny. Revize mohla podle tohoto zákona být trojí, zemská, soudní a autonomní (svazová), jež se osvědčila nejlépe a byla proto vybrána i pro bankovní sektor. Bankovní podniky se musely od roku 1924 stát členy Revizního a důvěrnického společenstva s ručením obmezeným zřízeného podle zákona z roku 1903. Společenstvo se zkráceně nazývalo Jednota a přes svoji právní formu mělo spíše veřejnou povahu. Jeho účel a působnost byly přímo stanoveny zákonem (§§ 18–29 BZ), jenž obsahoval návrh vzorových stanov a předepisoval výši exekutivně vymáhatelných členských podílů. Jmenování i odvolání přednosty, jeho náměstka a úředníků revizního oddělení Jednoty, jemuž vlastně příslušelo právo a povinnost revidovat členy, si vyhradilo ministerstvo financí. Revizi Společenstva vykonávalo stejné ministerstvo.

Poslední výslovnou podmínku (§ 3/2b BZ) pro povolení vydávat vkladní knížky bylo přímé ručení konkrétních funkcionářů za vklady u ústavu uložené. Od r. 1924 museli členové představenstva předkládat ministerstvu financí závazné prohlášení opatřené ověřenými podpisy. V něm se zavázali, že zřídí, jakmile by z jakýchkoli důvodů rezervy určené ke krytí ztrát klesly pod 10 % základního jmění, do 6 týdnů ze svých prostředků jistotu alespoň ve výši 2 % základního jmění a věnují ji k výhradnímu uspokojení vkladatelů na knížky na dobu, než rezervy nedosáhnou povinné výše. Pro získání nového povolení bylo zapotřebí se zavázat obdobně, povinné rezervy však nesměly klesnout pod 15 %, případná jistota obnášela 4 %. Novela v r. 1932 přinesla ručení jiného druhu. Příslušní funkcionáři, k nimž přibyli i vedoucí ředitelé hlavního závodu, nadále ručili vždy – ať podepsali závazné prohlášení, či nikoliv. Ručení tkvělo totiž v samotném zákonném předpisu a určité funkci. Přímá zajišťovací povinnost se však vytratila, zákonné ručení mohlo být uplatňováno pouze při konkurzu, vyrovnání nebo ztrátě alespoň 80 % základního kapitálu. Dosavadní podílové ručení jednotlivých členů se

změnilo na vzájemné ručení. Ručili za vklady bez újmy povinnosti k náhradě zaviněné škody částkou ve výši 0,25 % základního kapitálu, nejméně však 50 000 Kč. Pokud se nesešla alespoň 3 % základního kapitálu, rozvrhl se zbylý závazek na solventní ručící osoby. Výše jistoty se řídila podle toho, jak hluboko poklesly rezervy. Byla to částka chybějící do naplnění 15 % rezerv, nejvýše však 5 % základního kapitálu. Ke složení jistot se ručitelé nutili spíš sami, aby nebylo kvůli propadu rezerv odňato ústavu povolení. Ministerstvo financí v dohodě s ministerstvem vnitra mohlo dále odejmout oprávnění z důvodu uvalení příročí, nedořešených připomínek vlastního kontrolního oddělení a revizního svazu či vydání vkladní knížky bez skutečného vkladu.

Prvořadou roli v podpoře spoření hrálo zřízení Všeobecného fondu peněžních ústavů (§ 1 VF) v roce 1924. Prostředky z tohoto fondu se používaly (§§ 13–21 VF) k uspokojení pohledávek všeobecných věřitelů za ústavem, který utrpěl ztráty nebo pozbyl likviditu svých prostředků v takové míře, že byla ohrožena jeho existence a zájem vkladatelů. Pokud to dovolily prostředky fondu, mohla být poskytnuta nejvýše taková výpomoc, aby občané obdržely 80 % svých vkladů. Pokud kuratorium fondu prokázalo provinění odpovědných činitelů, snížilo výpomoc na 75 %, nebo dokonce méně. Kuratorium bylo oprávněno vymáhat na odpovědných činitelích náhradní nároky ústavu až do výše poskytnuté výpomoci. Nárok na výpomoc nebyl soudně vymahatelný, kuratorium mohlo výpomoc podmínit uvalením zákonného příročí, ohlášením likvidace, provedením reorganizace či fúze podle plánu kuratoria nebo podřízením vyslanému důvěrníku či dozorčí komisi. Po novele z roku 1932 (čl. XI. NBZ) muselo „*býti uspokojení z výpomoci zčásti nebo úplně odepřeno věřitelům, kteří si za okolností příčících se dobrým mravům ve vkladovém obchodě vymínilí úrok vyšší, než byl poskytován ústavy stejného druhu*“. Pro posouzení těchto poměrů mělo být vyžádáno dobrozdání Ústředního smírčího orgánu.

4. 2. Příročí na vybírání vkladů

Další institucí, která vlastně ochraňuje vkladatele, je příročí neboli moratorium na vybírání vkladů. Jeho uvalení má zabránit dočasné ztrátě likvidity v době věřitelské paniky. Vláda ho zavedla (VN 439/1919 Sb. z. a n.) v srpnu 1919, v souvislosti se stažením oběživa během měnové rozluky. Ústavy měly v nutných případech možnost omezit výplatu vkladů nad 1 000 Kč měsíčně. Pro „*peněžní ústavy oprávněné k přijímání vkladů, jejichž finanční stav byl umístěním majetkových hodnot v cizině neb držbou válečných půjček neujasněný*“, byla vláda zmocněna (§ 1 VN 660/1919 Sb. z. a n.) „*učiniti buď z vlastního podnětu, neb k žádosti ústavů, neb jeho věřitelů všechna opatření vhodná k ochraně zájmů ústavu i jeho věřitelů*“. Zejména byla „*státní správa oprávněna zakázati přijímání nových vkladů neb naříditi oddělené spravování těchto vkladů, zakázati plnění závazků*“ (§ 2). Nařízení bylo prodlužováno (VN 643/1920, 468/1921, 393/1922, 231/1923 Sb. z. a n.) až do konce roku 1924. Sada bankovních norem z října 1924 obsahovala zvláštní zákon (240/1924 Sb. z. a n.) o příročí k ochraně peněžních ústavů a jejich věřitelů. Po dobu příročí směly být pohledávky vzniklé před jeho účinností zajišťovány a vypláceny pouze v povolené míře. Ústav nemohl být po dobu příročí žalován pro neplnění závazků. Příročí pro banky

nařizoval ministr financí (§ 2/1) na žádost ústavu nebo jeho věřitelů (§ 1/2) jen na dobu nutně potřebnou (§ 1/3), „žádal-li toho obecný zájem“ (§ 1/1). Podnět k povolení zákonného příročí mohl výslovně dát kuratorium Všeobecného fondu, a to jako podmínku pro poskytnutí výpomoci (§ 19/1a VF), Zvláštní fond a Jednota se ho mohly dožadovat v rámci reorganizační akce.

5. Podpora levného úvěru

Stát se většinou snažil zajistit přístupný úvěr nepřímými nástroji. V první řadě spořádanou státní úvěrovou politikou, aby nezvyšoval napětí na kapitálovém trhu. Výši peněžní zásoby ovlivňovala standardně cedulová banka. Vždy v období úvěrových poruch se pozornost veřejnosti zaměřuje na hospodárnost bank, projevující se navenek výší úvěrového rozpětí. Pokud poruchy zasáhnou do základů produkční sféry hospodářství nebo ohrozí významnou část společnosti, stát učiní jisté kroky k udržení stability. V prvních popřevratových letech byly použity ještě nástroje, které nezasahují do soukromohospodářských vztahů. Zadluženým firmám byla (235/1924 Sb. z. a n.) odpuštěna část daňových nedoplatků. Stát převzal pohledávky vzniklé z dodávek v době války (236/1924 Sb. z. a n.). Do konce dvacátých let byla dále prováděna příznivá daňová politika. V době krize se stalo zajištění kapitálu pro potřeby všech složek národního hospodářství středem zájmu politiků. Řešení se hledalo v úspornější organizaci kapitálového trhu. Nákladná bankovní soutěž měla být změněna v bankovní součinnost v zájmu celého národního hospodářství, která měla být regulována závaznými zásadami dobrých mravů. Aby vláda přešla úpadkům předlužených podniků, poskytovala státní záruky za úvěry. Ohroženým dlužnickým skupinám odložila splácení závazků právní úpravou. Vláda na základě širokého zmocňovacího zákona postupně podvázala úvěrovou oblast.

5. 1. Hospodárnost bank

Ačkoliv odborná veřejnost od počátku hojně diskutovala otázku efektivity bankovního provozu, platila organizační struktura bank dlouho za nedotknutelnou. Vláda zprvu pouze podpořila program koncentrace bankovníctví uzákoněním (151/1923 Sb. z. a n.) poplatkových a dalších úlev při splynutí (fúzi) nebo při přeměně veřejně účtujících právních útvarů, společností s ručením obmezeným a společností komanditních. Novelou (§ 3/1 zák. 153/1930 Sb. z. a n.) byla dokonce ze závažných důvodů národohospodářských zmocněna povolit, aby i v jiných případech sloučení byly přiznány úlevy v placení poplatků, jestliže by byly příslušné transakci na překážku. Tento článek měl rozhodně na mysli také akciové banky.

Přímé zásahy do bankovního provozu se objevily jako reakce na sanaci bankovníctví, ve které se musel angažovat stát. V ústavech, které obdržely podporu z fondů, mohla být z popudu kuratorií fondů provedena nucená reorganizace nebo fúze se zvoleným ústavem (§ 19/1 VF, § 21 ZF), které většinou znamenaly snížení věcných a osobních nákladů. Rovněž Jednota měla právo (§ 21/1 BZ) navrhopvat akce vedoucí k reorganizaci. Počet členů dozorčí rady byl omezen na sedm a členům dozorčí rady bylo zakázáno, aby přijímali jiné odměny, dary nebo prospěchy než smluvně daný pevný plat

(§ 11/1,7 BZ – čl. XII NBZ). U akciové banky s podporou z veřejných fondů mohl být (čl. XXXV/3, XXXVI NBZ) služební poměr zaměstnance banky po šestinedělní výpovědi zrušen bez ohledu na služební smlouvu, avšak s nárokem na tříměsíční služební plat bez vedlejších odměn. Současným zaměstnancům mohly být sníženy placené zaopatřovací a odpočívny prostředky. Členové představenstva a dozorčí rady, kterým byla prokázána vina na stavu banky, měli vrátit tantiémy, podíly na zisku, provize a ostatní odměny za dobu, po kterou se banka nacházela v tísní, nejméně však za tři roky. Pokud vina prokázána nebyla, měli přispět k urovnání poměrů banky alespoň v poloviční výši. Za závazky plně ručila i manželka. Od uplatnění exekuce se upustilo, byla-li důvodná obava, že by exekuce proti závazné osobě neměla úspěch. Do uhrazení veškerých ztrát a vytvoření 10 % rezerv směla být vyplacena nejvýše 4% dividendy, a to ještě výjimečně a se souhlasem vlády (čl. XXXVII NBZ).

Banka, které v důsledku ztrát klesl akciový kapitál o více než pětinu, se mohla domáhat snížení nepřiměřeně vysokých funkčních požitků ze smluv se členy představenstva a jejími vedoucími úředníky (§ 17b BZ – čl. XXVII NBZ). O snížení rozhodoval rozhodčí soud zřízený při krajském soudu na návrh dozorčí rady nebo Jednota.

5. 2. Úprava úrokové úrovně

Rentabilitu bankovní činnosti nejsilněji zasáhlo stanovení úrokového rozpětí všeobecnou úpravou úrokové úrovně. Osobní a věcná režie bank sdružených ve Svazu byla snížena během třicátých let téměř o třetinu, přesto převyšovala výnos z úrokového rozpětí (Poradní sbor..., 1937, s. 71–7).⁸

Zásah do výše úrokové sazby si vláda v prvních letech dovolila pouze při omezení výplaty vkladů u peněžních ústavů po měnové rozluce, kdy tuto výši zakázala snižovat pod úroveň před rozlukou (VN 168/1919 Sb. z. a n.). První všeobecná úprava úrokové úrovně byla vydána (VV 59/1933 Sb. z. a n. ve znění VV 70/1933 Sb. z. a n.) ve formě úrokové dohody mezi peněžními ústavů. Dohoda byla uzavřena na půdě Poradního sboru, který k tomu byl vyzván vládou (§ 1/2 44/1933 Sb. z. a n.). Následovala úprava úrokových sazeb smluvených mezi jinými věřiteli a dlužníky (85/1933 Sb. z. a n.). Další snížení úrokových sazeb (VN 238/1935 Sb. z. a n.) bylo provedeno na základě zmocňovacího zákona, protože jednotlivé peněžní skupiny nedošly shody. 14 podrobných tabulek obsahuje kreditní i debetní úrokové sazby jednotlivých skupin dlužníků a věřitelů podle zemského umístění filiálky ústavů. Zástupci peněžnictví požadovali postupnou likvidaci všech moratorií a snížení úrokové sazby u Poštovní spořitelny. Úroky z vkladů se pohybovaly od 3 % do 7,5 % (nejvyšší úrok ze zápůjčky, na Podkarpatské Rusi). Úrokové rozpětí u obchodních bank bylo přibližně o 0,5 % vyšší než u ostatních ústavů. Obcházení úrokové dohody mělo být zamezeno stanovením podmínek a míry náhrad a odměn při zápůjčkách (VMF 252/1935 Sb. z. a n.). Peněžní ústavy mohly požadovat pouze náhradu poštovního, cestovního apod. v přiměřené výši. Výše poplatků za zaknihování určitých údajů, odhad nemovitostí apod. byla vyhláškou přísně stanovena. Podvázáním úro-

⁸ přednáška K. Svobody, předsedy Svazu čl. bank

kových sazeb si vláda připravila půdu pro souběžné snížení úrokových sazeb vnitřního státního dluhu (VN 239/1935 Sb. z. a n.), jež bylo vzhledem k jeho obrovskému nárůstu během hospodářské krize nevyhnutelné.

5. 3. Ochrana dlužníků

Dočasné zastavení výkonu exekuce proti zemědělcům (74/1933 Sb. z. a n.) zahájilo celou sérii udělování moratorií různým dlužnickým skupinám a trvalo (novely 250/1933, 33/1934, VN 259/1934) v plné míře více než dva roky. Obdobně bylo pomoheno (34/1934 Sb. z. a n., novela VN 260/1934 Sb. z. a n.) osobám nezaměstnaným. Značné obtíže činily úvěrovému trhu samosprávné dluhy. Hospodaření okresů a větších obcí bylo dáno pod dozor zemského výboru (čl. II. 69/1935 Sb. z. a n.) a při zemských úvěrních ústavech byly zřízeny zemské pomocné fondy, které převzaly komunální dluhy a sjednávaly s věřitelskými ústavu výhodnější podmínky (čl. III. § 4, 8 69/1935 Sb. z. a n.). Úvěrová politika vyvrcholila v prosinci roku 1935, kdy Poradní sbor prosadil do moratorních novel alespoň předpisy, které měly zabránit jejich evidentnímu zneužívání, na oplátku za souhlas se snížením úrokových sazeb. Doba splatnosti některých zápůjček (VN 249-251/1935 Sb. z. a n.) se prodloužila za souběžného snížení anuit, současně sledovala postupnou likvidaci zemědělského moratoria. Nová úprava zemědělského vyrovnávacího řízení (VN 76/1936 Sb. z. a n.) zasáhla v podstatě ve prospěch zemědělců, nadále mohlo zaniknout i právo na oddělené uspokojení bez exekučního prodeje nebo konkurzu. Likvidace moratoria na dluhy nezaměstnaných nemohla být prováděna důsledně, nezbytné věci, včetně např. rodinných domů, byly nadále (VN 77/1936 Sb. z. a n.) chráněny. Přibýlo navíc lázeňské moratorium (81/1937 Sb. z. a n.) v důsledku odlivu cizích hostů. Bankéři pocítovali moratoria jako vniknutí do jejich výsostných věřitelských práv a poukazovali na půdě Poradního sboru na fakt, že by sami – s ohledem na závažnost situace a ve snaze udržet solventnost dlužníka do budoucna – upravili splátkový kalendář.

6. Regulace odvětví

6. 1. Povolení k bankovní činnosti

V prvních letech fungoval v bankovníctví normativní systém. Zákonodárce zasáhl do otázky zakládání akciových bank pouze v rámci úpravy zakládání akciových společností všeobecně (VN 465/1920 Sb. z. a n.). Po dobu mimořádných poměrů bylo umožněno zřízení nových akciových společností, zvýšení základního kapitálu a zřízení pobočných ústavů akciových společností jen se zvláštním povolením uděleným ministerstvem vnitra v dohodě s ministerstvy financí a obchodu (§ 3). Povolení ke zřízení akciových společností mohlo být uděleno jen tehdy, jestliže se upisovatelé zavázali převzít akcie v takové ceně, aby mohl býti zřízen hned při ustavení společnosti rezervní fond ke krytí možných ztrát ve výši 10 % akciového kapitálu hotově splaceného. Fondu nesmělo být použito v podnicích společnosti, ale musel být uložen v československých státních dlužních úpisech a odevzdán do úschovy Zemské bance (§ 4).

Odlišně byla řešena situace cizích bank. Cizozemským akciovým společností nebylo (§ 1 VN 532/1920 Sb. z. a n.) „volno v oblasti státu československého pod vlastní firmou peněžní a bankovní obchody po živnostensku provozovati a odbočky zřizovati“. Ze zákazu byly (§ 2) „vyjmuty cizozemské společnosti, které již dne 28. října 1918 v území tohoto státu měly a posud ještě mají pobočné ústavy. Společnosti tyto, pokud jich účelem neb působností nejsou ohroženy státní zájmy, mohou býti uznány za společnosti v tuzemsku právně existující, jestliže o to do čtyř týdnů od vyhlášení tohoto nařízení zažádají a současně prokážou: [...] že k provozování svých tuzemských podniků ustanovily nejméně tříčlenné zastupitelstvo a je opatřily neobmezenou plnou mocí k zastupování společnosti v tuzemsku, [...] že vybavily své tuzemské pobočky provozovacím kapitálem, který odpovídá nynějšímu rozsahu jich obchodů, že tento provozovací kapitál v tuzemsku jest uložen, že v tuzemsku jsou uloženy též veškeré vklady tuzemských poboček, které mají povahu vkladů úsporných, jakož i depozita pobočkám těm svěřená.“ V rámci nostrifikační akce byl na zahraniční banky vyvíjen tlak, aby své tuzemské filiálky přeměnily na samostatnou československou společnost.

Bankovní zákon podmínil zřizování pobočných ústavů všech bank povolením ministerstva financí – novela přenesla právo udělit povolení na ministerstvo vnitra a rozšířila je i na zřizování, splynutí, a dokonce zrušení bank (§ 6/1,3,4,5 BZ – čl. XVII NBZ). K tomu mohlo dojít, pokud banka ztratila více než polovinu akciového kapitálu nebo nedodržela zákon, stanovy nebo podmínky povolení. Přenos kompetence na ministerstvo vnitra údajně prosadila Agrární strana, aby mohla z pozice svého tradičního křesla ulehčovat život spřízněné Agrární bance. O rok později bylo zřizování nových peněžních podniků a jejich poboček zakázáno zcela (§ 19 44/1933 Sb. z. a n.), po novele (VN 261/1934 Sb. z. a n.) mohla vláda či rezortní ministerstvo po slyšení Poradního sboru udělit výjimku. Poradní sbor v následujících letech více než třetinu žádostí nedoporučil (Poradní sbor..., 1937, s. 157).

6. 2. Dozor

Státní dozor nad bankami příslušel výslovně ministerstvu financí (§ 6 zák. 465/1920 Sb. z. a n.). Přísnému dozoru ministerstva financí, jenž byl vykonáván bankovním referentem nebo zvláštními komisaři, podléhaly v prvních letech hlavně tuzemské pobočky zahraničních bank (VN 532/1920 Sb. z. a n.). Dozorčí orgány ministerstva financí mohly kdykoliv nahlížet do obchodních knih, spisů a zápisů společnosti, zúčastnit se každé schůze tuzemské reprezentace společnosti (jejich pravidelné konání mohlo ministerstvo financí rovněž nařídit) a zastavit až do rozhodnutí ministerstva financí výkon usnesení reprezentace, které odporuje zákonu, vládním nařízením nebo stanovám společnosti. Z důvodu kontroly daňového plnění byl na tomto ministerstvu zřízen revizní odbor, kterému příslušelo (§ 2 VN 96/1919 Sb. z. a n.) „právo stálého dohledu a přístupu do veškerých ústavů peněžních, bankovních [...] a použití jejich zápisů a dokladů“. Bankovní činností se však speciálně zabýval Bankovní výbor při ministerstvu financí (VN 246/1919 Sb. z. a n.), který ministři současně sloužil jako poradní sbor. Z jeho zaměstnanců se rekrutovali vládní komisaři u jednotlivých ústavů. Již při přípravě na měnovou odluku byla stanovena povinnost všech peněžních ústavů a ústředí čtrnáctidenně vykazovat stav hotovosti a vkladů (VN 95/1919 Sb.

z. a n.). Později ministerstvo financí z funkce vrchního dozoru nad akciovými peněžními ústavami zavedlo pro sestavu závěrečných účtů akciových bank jednotné schéma účetní zprávy, které muselo splňovat následující předpisy (§ 1 VMF 11/1921 Sb. z. a n.): „Účetní uzávěrka musí být úplná. Zejména musejí být zřetelně uvedeny všechny odpisy a položky ztrátové dle své povahy a velikosti. Odpisy ztrát z vykázaných rezerv (rezervních fondů) nesmějí se provádět mimo bilanci, t.j. před uzávěrkou, aniž by byla věc v samé rozvaze patrna. Také není dovoleno kompenzovat jednotlivé položky aktivní s dotýcnými pasivními položkami [...] a vyplývající pak rozdíly uvést v bilanci. Bilance budiž dále jasná. Všechny položky musí být pojmenovány srozumitelně [...]. Zvláště rezervy všeho druhu, fondy atd., jichž pojmenování bankovní stanovy přesně uvádějí, buďtež také [...] v bilanci pojmenovány souhlasně se stanovami. Zařazování určitých položek a druhů do skupin budiž každého roku stejnorodé. K umožnění řádného dozoru nad akciovými bankami a ke statistickým účelům buďtež Ministerstvu financí nejdéle do čtrnácti dnů od schválení roční uzávěrky valnou hromadou prostřednictvím vládního komisaře předkládány: opis protokolu o valné hromadě, dle zásad vytčených [...], upravená a valnou hromadou schválená účetní zpráva, řádně vyplněné přílohy [...]“ (Jde o výkazy k položkám rozvahy Vlastní cenné papíry, dlužníci a o výkaz o burzovních kurzech cenných papírů vlastního vydání. – pozn. O. K.). „Ony banky, které mají v cizině umístěný kapitál, předložtež zprávu o výši a místě jeho uložení.“ Pro každou banku byl jmenován zvláštní vládní komisař z úředníků ministerstva financí.

Banky oprávněné vydávat vkladní knížky se musely podrobit autonomní revizi Revizního a důvěrnického společenstva. Revizi Společenstvo provádělo zvláštním revizním oddělením (§ 26/1 BZ). Účelem revize (§ 25 BZ) byla „kontrola toho, zda zachovávají se zákonné a statutární předpisy, jakož i předpisy jednacích a dozorčích řádů a celého hospodaření členů z hlediska bezpečnosti vkladatelů a jiných věřitelů“. Revizní oddělení mohlo „kdykoliv požadovati výkazy o aktivech a pasivech ke zjištění solventnosti a likvidnosti“ (§ 28/2), dále bylo „oprávněno žádati reeskontního místa o sdělení rozsahu použitého eskontního a reeskontního úvěru a od peněžních ústavů potvrzení o správnosti salda uložených přebytků člena“ (§ 28/3 BZ). Na žádost člena Společenstva mohlo „revizní oddělení vykonati též revizi jeho dlužníka, svolil-li k tomu“ (§ 28/4 BZ). Revizoři Společenstva měly „právo vstoupiti při revizi do obchodních a provozovacích místností členů, nahlížeti do všech knih a dokladů, požadovati zprávy a objasnění od členů, jejich zástupců, úředníků a zřízců, prohlížeti stav pokladny, cenné papíry, dluhopisy a jiné hodnoty“ (§ 27/1 BZ). Rušení revize bylo kvalifikováno jako správní přestupek (§ 30a/1 BZ – čl. XXXIII NBZ).

Povolení bankovní sanace z veřejných prostředků doprovodil zákonodárce rozšířením vnější kontroly. Žádost o podporu ze Zvláštního fondu mohly banky podat pouze prostřednictvím Společenstva (§ 17/2 ZF). Při poskytnutí prostředků z obou fondů byl Zvláštní fond zmocněn (§ 21/1 ZF) a Všeobecný fond povinen (§ 19/2 VF) zřídit u banky na její útraty zvláštní dvouaž tříčlennou dozorčí komisi s právem a povinností všestranně dohlížet na hospodaření ústavu a pozastavit provedení jakéhokoli usnesení správních orgánů. Oba fondy si mohly vyžádat vysvětlivky k bilancím zaslaným pro účely stanovení výše příspěvků bank (§ 11 ZF, § 11/3 VF).

Ministr financí mohl od roku 1932 u banky sanované z veřejných prostředků ustanovit jednoho nebo více důvěrníků s obdobnými právy revizora

Společenstva (čl. XXXVIII/1 NBZ). V případě „*důležitého veřejného zájmu na urovnání banky*“ (čl. XXXVIII/2 NBZ) mohla vláda po návrhu ministra financí v dohodě s ministrem vnitra ustanovit u banky správní výbor místo představenstva (čl. XXXIX/1 NBZ) a dozorčí výbor místo dozorčí rady banky (čl. XXXIX/2 NBZ). „*Vyžadoval-li toho nevyhnutný veřejný zájem, zejména aby byly uchráněny zájmy nuzných vkladatelů neb aby zabráněno bylo zastavení provozování důležitých průmyslových podniků s četnými zaměstnanci*“, mohl (čl. XLI NBZ) „*ministr financí se souhlasem vlády převzítí podpůrnou zárukou státní za některé prostředky svěřené bance.*“ Důvodová zpráva k zákonné normě hovořila o tomto opatření jako o „*dočasné socialisaci čili znárodnění některé banky*“ (Švamberg, 1932, s. 63).

Cedulové bance příslušela starost spíše o věcnou stránku bankovního podnikání. Samozřejmě s bankami spolupracovala při plnění hlavního poslání, tedy (§ 5 zák. 347/1920 Sb. z. a n.) při „*péči o oběh platidel a správné působení jejich ve státě, [...] o poskytování úvěrů obchodu, průmyslu a zemědělství, o vybudování zařízení odúčtovacích (clearing – pozn. O.K.), o organizaci a soustřeďování příjmů a hotovostí státních, dále o udržování kursu měnové jednotky*“. Působit na ně mohla v podstatě jen prostřednictvím ministerstva financí. Situace se změnila až po zřízení Poradního sboru, kterému podle stanov předsedal guvernér a jehož agenda se nacházela y prostorách Národní banky československé. V roce 1936 naplnila NBCs povinnost (§ 33) „*v zájmu spořádaného úvěrnictví vyvolati evidenci obchodních úvěrů v celém státě a ji vésti tak, aby zneužívání úvěrů pokud možno bylo zamezeno*“. Tato evidence měla bankám sloužit při zjišťování, zda žadatel o úvěr není nad míru zadlužen u jiných ústavů. Evidovány byly úvěry přesahující hranici 100 000 Kč – ta však byla ve východní části republiky považována za příliš vysokou. Deklarované právo na vyžádání potřebných dokladů bylo doplněno penalizací odepření doklady předložit (čl. LIII NBZ).

6. 3. Institucionalizace peněžnických norem soutěžních

K dodržování základních etických norem zavázal bankovní zákon. Zabránil personálnímu propojení správních a dozorčích orgánů, zajistil třetině přítomných hlasů na valné hromadě uplatnění menšinového práva při volbě členů dozorčí rady (§ 11/4 BZ), zakázal obchody se zaměstnanci. V komentáři k sanačním zákonům se však dočteme, že odstranění některých nepravostí bylo ponecháno na dobu pozdější z důvodů plánovaného přijetí univerzálních právních norem k zajištění dodržování dobrých mravů. Dlouho připravovaná úprava nekalé soutěže (111/1927 Sb. z. a n.)⁹ vnesla nový prvek – obdobně jako do jiných oblastí – také do peněžnictví. Nařizovala vydat seznam obchodních společností, jež mohou předsevzít smírcí řízení nekalé soutěže. Pro oblast peněžních a bankovních věcí slíbila zřídit smírcí orgán, bez jehož vyjádření nebude možné uplatňovat nároky podle tohoto zákona, jež se přímo nebo nepřímo týkají získávání vkladů, soudní cestou.

⁹ Jako jednání proti dobrým mravům soutěže byla kvalifikována nekalá reklama, nesprávné označování původu zboží, zlehčování, zneužívání podnikatelských značek a vnějšího zařízení podniku, podplácení, porušování a využívání obchodních a výrobních tajemství, nekalá soutěž osob pomocných a její používání soutěžitelem, dále „lavinové“ obchody a premiová jednání.

Roku 1928 opravdu vznikl Ústřední smírčí orgán (30/1928 Sb. z. a n.), jehož personální obsazení delegáty peněžních svazů a družstevních ústředí předznamenávalo vytvoření společného peněžnického fóra.

Snahy o zavedení autoregulačních mechanismů v bankovníctví, potažmo peněžnictví jako celku, vláda po celou první republiku podporovala. V prvních letech se vnitřní problémy jednotlivých odvětví řešily na půdě stavovských svazů. Oficiálním partnerem pro reprezentaci bankovníctví při jednání se státní správou byl Svaz československých bank; ve něm byly sdruženy větší bankovní ústavy. Úzce spolupracoval s Poradním sborem pro hospodářské otázky; tomu poradní statut umožňoval podávat státní správě návrhy na řešení otázek všeobecné hospodářské důležitosti (§ 2 stanov, VN 632/1919 Sb. z. a n.), tedy samozřejmě i úpravy bankovníctví. Menší banky byly organizovány ve Sdružení československých bank, slovenské ve Svazu slovenských bank.

Hlasy pro zřízení společného ústředí všech odvětví peněžnictví a bankovníctví se ozývaly od vzniku republiky, dílčí snahy najdeme i dříve. Vždy v dobách peněžnické krize získala tato otázka na aktuálnosti. Poukazovalo se na zbytečnou organizační nejednotnost všech složek peněžnictví při zajišťování klidného vývoje odvětví s ohledem na celé národní hospodářství. Také kompetence státní správy byly rozděleny mezi různé orgány na různých úrovních. Po diskuzích v odborných kruzích i tisku se zdálo, že v roce 1928 dozrála doba k soustředění peněžnictví. Tehdejší ministr financí k tomu napsal (Engliš, 1929, s. 40): *„K tomuto cíli jsem předložil osnovu zákona o peněžní radě. Jejím účelem bylo soustřediti kompetenci v peněžnictví v Ministerstvu financí, zřídit poradní sbor pro toto ministerstvo, vytvořit pro veškeré peněžnictví jedno myšlenkové a organizační centrum, současně i autonomní ústředí pro lepší kooperaci a vymezení soutěže mezi různými skupinami a sjednotit revisní orgány, bdíti zkrátka nad lepším vývojem peněžnictví a usměrňovati ho.“* Návrh však nebyl přijat pro odpor právě ke kumulaci značných kompetencí v rukou ministra financí.

Rok 1932 přinesl zcela nový rozměr činnosti Ústředního smírčího orgánu, jenž pro případy nekalé soutěže ve věcech peněžních a bankovních byl pověřen úkoly poradního sboru ve věcech peněžnictví (čl. LIV NBZ). V příštím roce došlo k jasnému vymezení působnosti Ústředního smírčího orgánu¹⁰ a Poradního sboru¹¹ (44/1933 Sb. z. a n.).

V prosinci 1933 se sešlo ustavující valné shromáždění obou sborů, při němž byly do funkcí jmenovány významné osobnosti hospodářského života. Další valné shromáždění, konané až v listopadu 1937, se stalo přehlídkou politické loajality kapitánů československého peněžnictví, jejich snahy přispět k urovnání neutěšených hospodářských poměrů a zajistit financování národní obrany. Členové Poradního sboru uznali, že stát má právo norma-

¹⁰ Ústřednímu smírčímu orgánu (§ 1 VN 52/1933 Sb. z. a n.) náleželo:

- a) jednati o stížnostech na porušení peněžnických norem soutěžních,
- b) podávati návrhy okresním úřadům na potrestání pro porušení peněžnické normy soutěžní,
- c) na dožádání soudu prováděti šetření ke zjištění skutkové podstaty při porušení peněžnické normy soutěžní a podávati posudky, zdali určitým jednáním byla taková norma porušena,
- d) podávati Poradnímu sboru ve věcech peněžnictví návrhy na stanovení peněžnických norem soutěžních, na jejich změny a zrušení,
- e) dbáti o sjednání a udržování dobrého poměru mezi různými druhy a skupinami peněžních ústavů a peněžních podniků.“

tivně řešit nastalou situaci, a spolupracovali při tvorbě zákonů, jež tvrdě zasahovaly do samostatnosti a výnosnosti peněžnictví.

Při příležitosti valného shromáždění byl zveřejněn přehled činnosti obou sborů po dobu jejich společného trvání. Poradní sbor zatím vyčkával s tvorbou všeobecných peněžnických norem soutěžních, jelikož nekalá soutěž mezi peněžními ústavami byla úrokovými předpisy významně omezena. Chyběla tedy zatím ústřední norma pro podání stížností adresovaných Ústřednímu smírčímu orgánu. Řešené stížnosti se opíraly o zákon o nekalé soutěži v otázkách peněžnictví a o úpravě úrokové úrovně. Ústředním smírčím sborem bylo zpracováno 24 posudků týkajících se úrokových sazeb a 21 stížností týkajících se nekalé soutěže. Smíru nebylo dosaženo pouze v případě jedné stížnosti a ta byla postoupena soudu k dalšímu řízení (Poradní sbor..., 1937, s. 159). Poradní sbor se účastnil na řešení v podstatě všech aktuálních problémů týkajících se peněžnictví. Zvláštní výbor Poradního sboru, tzv. Peněžní rada, stanovil úrokové sazby. Různé výbory se zabývaly úlevami dlužníkům z řad zemědělců a nezaměstnaných, daňovou novelou, poplatkovými úlevami při fúzích, evidenci obchodních úvěrů, osnovou bankéřského zákona, přípravou nových zásad pro dozorčí a jednací řád akciových bank, osnovou zákona o pokoutnictví.

7. Sanace z veřejných prostředků

První poválečný otrěs v bankovníctví otevřel otázku, jak se s nastalou situací vypořádat. Veškeré ztráty, které české obchodní banky utrpěly, se v bankovních kruzích odhadovaly na 2,5 mld. Kč. Vláda pomohla bankám podporou z veřejných prostředků. Způsoby této podpory najdeme výslovně vymezeny v zákoně (čl. XXXV/1 NBŽ). Jednalo se o podporu ze Zvláštního a Všeobecného fondu anebo o podporu, kterou stát přispěl k odčinění ztrát zápůjčkou, vkladem, platbou úroků ze zápůjčky někým jiným jí dané nebo jiným poskytnutím kapitálu anebo převzetím záruky za úvěr, který jí byl dán někým jiným.

Nejpřehlednější položkou v tomto výčtu jsou podpory vydané Zvláštním fondem pro zmírnění ztrát povstalých z poválečných poměrů, vytvořeným

¹¹ Poradnímu sboru ve věcech peněžnictví (§ 34 VN 52/1933 Sb. z. a n.) náleželo:

- a) stanoviti pro soutěž v peněžnictví zásady dobrých mravů, zejména pokud jde o dohody úrokové všeho druhu, o zásady jím stanovené měniti nebo rušiti,*
- b) na vyzvání vlády stanoviti takové zásady o jednotlivých otázkách, zejména ve lhůtě vládou určené upravití úrokové sazby na úroveň odpovídající hospodářským poměrům a podati vyjádření o přiměřeném rozpětí mezi pasivními a aktivními úroky jednotlivých druhů peněžních ústavů a peněžních podniků,*
- c) podati vyjádření k osnově vládního nařízení podle § 15 / 1, 2 (týkal se úpravy úrokové úrovně – pozn. O. K.),*
- d) podávati vládě z vlastního podnětu anebo k vyzvání ministra financí vyjádření, návrhy a dobrá zdání i v jiných než napřed uvedených zákonodárných, správních a organizačních věcech zásadní povahy, jež týkají se peněžnictví a úvěrnictví,*
- e) podávati soudům vyžádaná dobrá zdání v otázkách peněžnictví a úvěrnictví,*
- f) sledovati a sbíratí obchodní zvyklosti v oboru peněžnictví a úvěrnictví,*
- g) doporučovati směrnice pro provádění revizí peněžních ústavů a peněžních podniků a sledovati, zdali revizní orgány své úkoly řádně obstarávají,*
- h) pečovati v dohodě se Státním úřadem statistickým a s NBCs o řádné vybudování statistiky v oboru peněžnictví a úvěrnictví,*
- i) vysílati zástupce peněžnictví jakožto celku do odborných poradních sborů.“*

ze svépomocných příspěvků jednotlivých skupin peněžnictví¹² a příspěvku státu (§ 1 ZF). Ministr financí prikazoval ročně 50 mil. Kč ze státního rozpočtu, banky pak procenta z akciového kapitálu podle výše vyplácené dividendy. Vláda chtěla zabránit dosavadní neuvážené dividendové politice bank; proto zvolila progresivní výši příspěvku od 1,25 % akciového kapitálu při dividendě vyšší než 12 % po 0,1 % při nevyplácní dividendy. V tomto případě nesměla výše příspěvku přesáhnout polovinu čistého zisku. Fond spravovalo sedmnáctičlenné kuratorium, předsedu, náměstka a tři členy jmenovala vláda ze státních úředníků, dále tři zástupce z každé skupiny. Podpora byla poskytována ve 4% fondových dluhopisech, jež byly umořitelné ve čtyřiceti letech a splatné pouze slosováním a podpurně zaručeny státem. V případě veřejného zájmu byla podpora vyplácena v hotovosti získané vynutitelným převzetím dluhopisů členskými ústavami za jmenovitou hodnotu do výše 0,5 % přijatých vkladů. V rámci první sanační vlny bylo vydáno 1 640 mil. Kč. Kuratorium Zvláštního fondu publikovalo 9. 4. 1926 oficiální zprávu, v níž uvedlo pouze výši příspěvků jednotlivým skupinám peněžnictví.¹³

Ačkoli měl Zvláštní fond působit pouze dočasně, nová vlna bankovních ztrát přiměla vládu znovu využít jeho služeb. Vláda byla zmocněna novou emisí dluhopisů ve výši 755 mil. Kč (Kozák, 1937, s. 57) použit k doplnění nedostačujících podpor (§ 28/1 ZF – čl. VI NBZ). Svěpomocné příspěvky se zvýšily pro všechna pásma o 0,1 % akciového kapitálu, stát se zavázal přispívat ročně dalšími 20 mil. Kč, pokud se svěpomocné příjmy nezvýší alespoň o 25 mil. Kč. Fondové dluhopisy se staly volně obchodovatelnými papíry.

Všeobecný fond peněžních ústavů v Republice československé byl zřízen jakožto stálá instituce pro podporu spořivosti zvýšením bezpečnosti vkladů a pro zabezpečení příznivého rozvoje peněžnictví (§ 1 VF). V kuratoriu tohoto fondu zasedali pouze zástupci peněžnických skupin. Příjmy fondu plynuly z 1,5% úrokové srážky z každé vyplácené částky členem fondu, později zvýšené na dvojnásobek (§ 11/1 VF – čl. IX NBZ). Uvážíme-li, že se tehdy platila 4% daň z úrokového výnosu u bank a nulová daň u lidového peněžnictví (76/1927 Sb. z. a n.), vidíme, o jak významný zásah šlo.

Oběma fondům se o agendu starala Zemská banka. Tato banka, spolu s Hypoteční bankou a Živnobankou, stála vlastně u zrodu sanačního programu. Přední banky považovaly za svou povinnost pomoci menším bankám v nesnázích již před vydáním sanačních zákonů. Ve spolupráci s ministerstvem financí poskytl ohroženým ústavům levné úvěry, u padlých bank se ujaly likvidačního martyria. Skutečný rozsah finanční pomoci poskytnuté těmito ústavami nebyl zveřejňován. Jejich představitelé byli vázání bankovním tajemstvím, každá informace o sanaci by znamenala ohrožení zmíněného ústavu. Bránila tomu rovněž *„přísloušná skromnost Zemské banky, jež jsou si vědoma svého poslání, považuje za svou povinnost pomoci ústavům, upadnou-li nezaviněně, přechodně do svízelné situace, a přinášeti ochotně všechny oběti, aniž by žádala více než porozumění pro svou činnost. Buďtež zde pouze za příklad uvedeny některé případy naší veřejnosti známé:*

¹² Kromě tří skupin, nepatrně odlišných od skupin Všeobecného fondu, to byla skupina neuvěrných družstev.

¹³ Tabulku příspěvků viz (Pimper, 1929, s. 366).

sanace Záložního a úvěrního ústavu v Hradci Králové, Semilské spořitelny, první zaskočení u Moravsko-slezské banky i u Bohemie, likvidace Pozemkové banky a nejnověji sanace Šluknovské spořitelny.“ (Almanach, 1928, s. 70)¹⁴ Vidíme, že sanační zkušenosti Zemské banky sahaly až na začátek války a pokračovaly po celou tzv. první republiku. Údaj o převzetí státní záruky ve výši 525 mil. Kč (Kozák, 1937, s. 57) při sanační akci ve třicátých letech napovídá, že se velké ústavy i tehdy angažovaly při uložení prostředků do ohrožených bank.

Další prostředky na sanaci bank poskytovaly státní úřady. Po první akci Zvláštního fondu vláda přiznala, že příspěvky na ozdravení nestačily a Bankovní úřad Ministerstva financí poskytl nízkou úročenou, někde dokonce bezúročnou půjčku ve výši 750 mil. Kč (Pimper, 1929, s. 368). Část těchto obchodů převzala v dubnu 1926 NBČs do správy, její zbytek ve výši 285 mil. Kč byl uhrazen v červnu 1932 ze státní pokladny. Další údaje mají již silně spekulativní povahu (Maiwald, 1937). Podezřelá je rychle rostoucí částka záloh poskytnutých Poštovní spořitelnou jiným ústavům, která se zvýšila z 360 mil. Kč na 1 542 mil. Kč v letech 1931–34. Rovněž konsolidační fond státního rozpočtu obsahuje podivně pomalu se zmenšující a málo úročené úložky u peněžních ústavů. Některým bankám byla udělena daňová úleva. Zde hrála svoji roli také politická hlediska, takže šlo o utajované údaje. Snad by se daly nalézt v archivních materiálech jednotlivých bank.

8. Závěr

Míra státních zásahů do bankovníctví se v období tzv. první republiky značně měnila a dá se jednoznačně říci, že rostla. Ve třicátých letech můžeme v Československu pozorovat řadu nástrojů bankovní regulace příbuzných těm dnešním. Banky mají sice soukromoprávní subjektivitu, státní správa jim však přímo nebo zprostředkovaně zasahuje významnou měrou do obchodní činnosti. Vyhradila si právo rozhodovat o vstupu nového ústavu do odvětví, úzce spolupracuje na revizi ústavů, ve výjimečných případech může provést tzv. socializaci banky, období dnešní nucené zprávy. Drobným vkladatelům je bezpečnost vkladů zajištěna ručením Všeobecného fondu, obdobně jako dnes Fondem pojištění vkladů. Zvláštnímu fondu nelze upřít určitou podobnost s Konsolidační bankou, vznik obou byl ospravedlněn potřebou vypořádat se se ztrátovými obchody bank uzavřenými za starého režimu. Mocný nástroj se však v obou případech používá dál i pro jiné případy.

¹⁴ citace článku F. Tománka, jednoho z ředitelů Zemské banky

LITERATURA

Almanach čsl. peněžnictví. Praha, 1928.

Deset let Národní banky československé. Praha, NBČs, 1937.

DVOŘÁK, L. F. (1924): *Nové zákony o peněžnictví.* Praha, nákladem Kampelíkova fondu, 1924.

JANÁČEK, J. (1936): *Peníze, banky, stát.* Praha, Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství, 1936.

KARÁSEK, K. (1926): *Několik hospodářských problémů. (Banky. Měna. Diskontní politika. Platební bilance)*. Praha, nákladem Sdružení peněžního úřednictva, 1926.

KARÁSEK, K. (1926): *Problém zadlužení*. Praha, nákladem České společnosti národohospodářské, 1936.

KOZÁK, J. (1937): *Finanční politika československá v době krise*. Praha, nákladem České společnosti národohospodářské, 1937.

MAIWALD, K. (1936): *Co stály sanace bank*. Praha, ZNH, 1936.

MAIWALD, K. (1937): *Hospodářský život a úvěr*. Praha, DP, 1937.

PIMPER, A. (1929): *České obchodní banky za války a po válce. (Nástin vývoje z let 1914–1928)*. Praha, Zemědělské knihkupectví A. Neubert, 1929.

PIMPER, A. (1934): *Hospodářská krize a banky*. Praha, nákladem Sdružení peněžního úřednictva, 1934.

PIMPER, A. (1935): *Nové vývojové tendence v československém a světovém bankovníctví*. Praha, nákladem České společnosti národohospodářské, 1935.

Poradní sbor ve věcech peněžnictví a Ústřední smírčí orgán. Praha, NBČS, 1937.

ŠVAMBERG, G. (1932): *Ozdravění našeho peněžnictví*. Praha, Protá, 1932.

TOMÁŠEK, F. (1930): *Čsl. banky deset let po převratu*. Praha, 1930.

UBIRIA, M. – KADLEC, V. – MATAS, J. (1958): *Peněžní a úvěrová soustava Československa za kapitalismu*. Praha, SNPL, 1958.

Sbírka zákonů a nařízení RČS 1919–38.

SUMMARY

JEL Classification: G21, G28, K23, N44

Keywords: bank – bank regulation – bank law – Czechoslovakia 1918–1938

Banking Regulation in Czechoslovakia 1918–1938

Ondřej KOPECKÝ – post-graduate student, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague

The article surveys the establishment of a legislative framework providing for banking regulation in Czechoslovakia during 1918–1938. The state intervened in bank sanitation twice during economic recessions in the early 1920s and 1930s. The shocks resulted in the adoption of banking laws to strengthen the stability of the banking sector. The laws interfered with the internal organization of banks, compelled personal responsibility on the part of bank management, protected creditors, and supported inexpensive credit. The Ministry of Finance supervised and pursued licence policies. Other control activities were delegated to autonomous professional institutions. The article goes into great detail in describing the development of the areas mentioned above, and concludes in presenting an estimate of state assistance related to sanitation waves.