

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: - 4 -02- 2016	3
<i>Sx + Sx</i> krát Přílohy: <i>na</i>	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: <i>asub</i>	

Ústavní soud České republiky

Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 2. prosince 2015

Navrhovatel: skupina 21 senátorů (jmenný seznam připojen)

právně zastoupena JUDr. Liborem Němcem, Ph.D., advokátem
ev. č. ČAK: 13166

Advokátní kancelář Glatzová & Co., s.r.o.
se sídlem v Praze 1, Husova 5, PSČ 110 00

JUDr. Libor Němec, Ph.D.
advokát
Husova 5, 110 00 Praha 1
Číslo registrace: 13166

- Účastníci řízení:
- 1) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky,
Sněmovní 4, Praha 1, PSČ 118 26
 - 2) Senát Parlamentu České republiky,
Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, PSČ 118 01

Nepředchází

Návrh skupiny senátorů podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na zrušení ustanovení druhé věty § 3 odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů

TROJMO



K1200316

Přílohy:

1. Jmenný seznam skupiny senátorů obsahující zmocnění advokáta;
2. Analýza právní úpravy družstevních záložen ve Spolkové republice Německo;
3. Rekapitulace novel zákona č. 87/1995 Sb.;
4. Analýza: Základní ekonomický princip fungování družstevních záložen.

I.
USTANOVENÍ, JEHOŽ ZRUŠENÍ SE NAVRHUJE
ÚVODNÍ SHRNUTÍ NÁVRHU

- 1.1 Dne 9. prosince 2014 byl Parlamentem České Republiky schválen zákon č. 333/2014 Sb., kterým se mění zákon 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 („**Novela**“). Novela vstoupila v platnost dne 29. prosince 2014.
- 1.2 Podle čl. I bodu 1 Novely bylo s účinností od 1. července 2015 do stávajícího znění ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů („**ZoSÚD**“) vložena následující věta: *„Souhrn zůstatků vkladů člena spojený s úrokem nebo obdobnou výhodou nesmí překročit desetinásobek souhrnu jeho splaceného základního členského vkladu a splaceného dalšího členského vkladu.“* Podle Novely jsou tedy záložny oprávněné úročit depozita svým členům maximálně do výše desetinásobku splaceného podílu na základním kapitálu záložny, tj. základního členského vkladu, popř. dalšího členského vkladu.
- 1.3 Podíl člena na základním kapitálu družstevní záložny přitom není pohledávkou z vkladu, která požívá ochrany zabezpečené Fondem pojištění vkladů. Důsledkem Novely tedy, mimo jiné, je, že z celkového objemu peněžních prostředků, které klient vloží do družstevní záložny, není 1/11 chráněna systémem pojištění vkladů. Tím jsou klienti družstevních záložen znevýhodněni oproti klientům bank, kteří nemají povinnost účastnit se na kapitálu bank a veškeré prostředky, které svěří bance, požívají ochrany zabezpečené Fondem pojištění vkladů.
- 1.4 Jak je blíže popsáno v tomto návrhu, přes rozdílný historický vývoj představují v současné době jak záložny, tak banky úvěrové instituce podle evropské regulace bankovníctví, tj. podle ustanovení čl. 4 odst. 1 bod 1) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013, o omezitelných požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 („**CRR**“). Vzhledem k tomu, že se český zákonodárce nerozhodl vyjmout družstevní záložny z evropské regulace bankovníctví, byly družstevní záložny úvěrovými institucemi i podle předchozích norem evropské regulace bankovníctví (tj. jak podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, tak podle směrnice č. 2006/48/ES, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu) a jejich tuzemských implementací.
- 1.5 Příležitostí vyjmout družstevní záložny z evropské regulace bankovníctví, měl český zákonodárce nespočetně. Mohl tak např. učinit i v rámci novely ZoSÚD provedené zákonem č. 120/2007 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se stanovením kapitálových požadavků na banky, spořitelní a úvěrní družstva, obchodníky s cennými papíry a na instituce elektronických peněz. Tímto zákonem byl do českého práva implementován nový koncept kapitálové přiměřenosti (označovaný též jako „Basel II“) upravený ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, a to shodně pro družstevní záložny i banky.
- 1.6 Lze tedy shrnout, že činnost bank i družstevních záložen i před účinností Novely

podléhala (a stále podléhá) totožnému regulačnímu rámci, včetně totožných kapitálových i obezřetnostních požadavků. Nelze tedy pochybovat, že družstevní záložny mohou poskytovat zájemcům z řad veřejnosti totožné služby jako banky a představují tak v současnosti zejména pro menší banky reálnou konkurenci.

- 1.7 Tento vývoj není ojedinělý, jak vyplývá z předložené analýzy právní úpravy družstevních záložen ve Spolkové republice Německo („analýza SRN“), kde k obdobnému sjednocení regulačního režimu bank a družstevních záložen došlo již v roce 1973. Ve Spolkové republice Německo představují v současné době družstevní záložny plnohodnotné banky, které nabízí a poskytují jak svým členům, tak ostatním klientům, kteří nejsou členy záložen, totožné služby a totožné finanční produkty jako banky. Družstevní záložny pak vedle spořitelien a bank představují třetí pilíř německého bankovníctví a mohou se samy označovat jako „banky“. Není tedy pravda, že podnikatelská činnost družstevních záložen musí být založena výlučně na členském principu a jakýchsi principech vzájemnosti a nevýdělečnosti, o nichž se zmiňuje důvodová zpráva k Novele. Situace v SRN názorně ukazuje, že družstevní záložny mohou být plně integrální součástí českého bankovníctví, a s jejich činností nemusí být spojeno ani nadměrné riziko, ani jakákoli forma „morálního hazardu“ zmiňovaná důvodovou zprávou k Novele.
- 1.8 Družstevní záložny a banky tak představují srovnatelné subjekty jak co do regulace jejich podnikatelské činnosti, tak do jejího obsahu. Jak vyplývá ze Závěrečné zprávy o hodnocení Novely (tzv. zprávy RIA) nabízejí větší a střední záložny totožné depozitní i úvěrové produkty jako banky.¹ Jediný rozdíl spočívá v členském principu, tj. že družstevní záložny mohou poskytovat finanční služby pouze svým členům. Tento princip je např. v SRN již opuštěn, jak vyplývá z analýzy SRN. Samotná Novela přitom ukládá záložnám řadu nových povinností, které nemají banky. Předmětem tohoto návrhu je však pouze zrušení ustanovení druhé věty § 3 odst. 4 ZoSÚD, ústavní konformitou ostatních ustanovení Novely se nezabývá.
- 1.9 S odkazem na čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky („Ústava“) nezpochybnujeme, že jedním ze základních pravidel fungování demokratického právního státu je výkon státní moci v zájmu lidu, který je veškerým zdrojem státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Při respektování pravidel dělby moci a dalších ústavněprávních kautel je moc výkonná oprávněna s ohledem na veřejný zájem definovat priority regulace činnosti úvěrových institucí, tedy i záložen. Implementace této regulace pak musí nutně probíhat prostřednictvím legislativy, a to s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy, resp. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („Listina“), podle kterých lze povinnosti soukromým subjektům ukládat pouze zákonem.

¹ Viz např. text na str. 10 zprávy RIA: „Velké a střední DZ poskytují podobnou produktovou nabídku jako banky. K uvedenému rozdělení subjektů v rámci sektoru DZ vybízí relativně odlišná produktová nabídka malých DZ od ostatních dvou skupin. Z následující tabulky je patrné, že sektor DZ je v ČR do značné míry polarizován, a to i z hlediska produktové nabídky jednotlivých subjektů. Zatímco velké a střední DZ poskytují produkty a služby obdobné nabídce bank, jako jsou různé typy účtů a úvěrových produktů pro segmenty retail a SME (rozsah činností je samozřejmě nižší), malé DZ se často specializují na relativně omezený okruh činností – přijímání vkladů, poskytování úvěrů a záruk, provádění platebního styku, ukládání vkladů u jiných úvěrových institucí – viz následující tabulka č. 6. Nárůst bilanční sumy středních a velkých DZ v čase i jejich produktová nabídka (obdobná produktové nabídce bank) signalizují motivaci dalšího růstu těchto subjektů. Naproti tomu u většiny malých DZ se lze z jejich vývoje bilanční sumy i převládající produktové nabídky domnívat, že tyto subjekty nemají motivaci řádově rozšiřovat velikost členské základny na úroveň velkých DZ.“

- 1.10 V každém případě ovšem není prostor realizace státní moci bezbřehý; zákonodárce je omezen ústavněprávními limity, tedy zejména individuálními základními právy a svobodami, které jsou ve smyslu čl. 1 Listiny nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Jinými slovy tato práva nemohou být derogována ani výslovným projevem vůle zákonodárce. Pokud se zákonodárce o jejich derogaci přesto pokusí, je taková skutečnost v systému dělby moci důvodem pro zrušení příslušné legislativy Ústavním soudem na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.
- 1.11 Z níže uvedených důvodů jsme přesvědčeni, že druhá věta ustanovení § 3 odst. 4 ZoSÚD, která byla do ustanovení vložena čl. I bodem 1 Novely („**Napadené ustanovení**“), je v evidentním konfliktu s ústavně garantovanými základními právy a svobodami, neboť je ve zřejmém rozporu s ústavním pořádkem zaručeným právem vlastnit majetek a právem na pokojné užívání tohoto majetku, principem právní jistoty, resp. principem ochrany legitimního očekávání, ústavním principem rovnosti a zákazu diskriminace, právem na podnikání a vyznačuje se tzv. rdousícím efektem. Z těchto důvodů v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, navrhuje její zrušení.
- 1.12 V rámci tohoto návrhu je Napadené ustanovení podrobeno rovněž testu proporcionality. Z něj vyplývá, že Napadené ustanovení nesplňuje ani „nultý“ krok testu proporcionality, jímž je existence legitimního cíle. Z Napadeného ustanovení ani z důvodové zprávy k Novele totiž žádný legitimní cíl nevyplývá. Těžko může být legitimním cílem právní úpravy „posílení finanční zainteresovanosti“ členů družstevních záložen. Pokud připustíme, že cílem (účelem) Napadeného ustanovení je odstranění a prevence vzniku některých problémů segmentu družstevních záložen, pak Napadené ustanovení tento cíl ani v nejmenším nesleduje. Jak vyplývá z předloženého materiálu poskytnutého Asociací družstevních záložen („Základní ekonomický princip fungování družstevních záložen“), jediným důsledkem tohoto opatření je odříznutí záložen od vkladů jako podstatného zdroje financování úvěrové činnosti záložen. Během prvních dvou měsíců účinnosti Napadeného ustanovení si u družstevních záložen téměř žádný vkladatel neuložil své prostředky. Zájemci z řad veřejnosti dají totiž vždy přednost vkladu u banky, pro jehož úročení zákon nevyžaduje, aby se stali jejími akcionáři a investovali do kapitálu banky, před uložením prostředků u záložny, které buď nebudou ze zákona úročené, nebo úročené budou, ale vkladatel se bude muset podílet významným způsobem na kapitálu záložny. Napadené ustanovení tedy směřuje k likvidaci záložen, nikoli k odstranění některých nedostatků tohoto segmentu finančního trhu.

II.

ROZPOR NAPADENÉHO USTANOVENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

- 2.1 Napadené ustanovení není v souladu s ústavním pořádkem České republiky, když přinejmenším odporuje:
- ústavním pořádkem zaručenému právu vlastnit majetek a právu na pokojné užívání tohoto majetku ve smyslu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod;
 - principu právní jistoty, resp. principu ochrany legitimního očekávání ve smyslu čl. 1 Ústavy, jež jsou podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu

základními náležitostmi demokratického a právního státu;

- ústavnímu principu rovnosti ve smyslu čl. 1 Listiny (zákazu diskriminace); a
- právu na podnikání ve smyslu čl. 26 Listiny.

K rozporu napadeného ustanovení s právem vlastnit majetek

- 2.2 Podle čl. 11 Listiny má každý právo na ochranu nabytého majetku (vlastnického práva), podle čl. 1 Dodatkového protokolu má navíc každá osoba právo pokojně svůj majetek užívat, tedy i rozmnožovat.
- 2.3 Napadené ustanovení je s tímto základním lidským právem v rozporu, neboť zakazuje záložnám úročit vklady svých členů, pokud výše tohoto vkladu přesahuje desetinásobek podílu člena na kapitálu záložny ve formě členského vkladu či dalšího členského vkladu. Klienti záložen tak jsou, na rozdíl od klientů bank, nuceni se podílet na kapitálu záložen pod sankcí ztráty úročení prostředků, které uložili u záložny. Jejich podíl na kapitálu záložny pak nepodléhá ochraně zabezpečené systémem pojištění vkladů. Jak je rozvedeno níže, v části tohoto návrhu zabývající se tzv. rdousícím efektem Napadeného ustanovení, a jak i vyplývá z příloženého materiálu „Základní ekonomický princip fungování družstevních záložen“, vklady jsou nezbytným předpokladem nejen pro základní činnost záložen spočívající v přijímání vkladů, nýbrž i pro druhou základní činnost záložen, kterou je poskytování úvěrů.
- 2.4 Jak dokládají aktuální čísla záložen sdružených v Asociaci družstevních záložen (obsažené v analýze „Základní ekonomický princip fungování družstevních záložen“), s účinností Napadeného ustanovení došlo k dramatickému propadu nových vkladů. Likvidační účinek Napadeného ustanovení je tedy zřejmý – záložny jsou odříznuty od vkladů, které jsou nezbytným předpokladem pro výkon obou základních činností záložen – přijímání vkladů a poskytování úvěrů členům. Pokud záložny nemohou vykonávat své základní činnosti, je pouze otázkou času, kdy se ekonomicky zhroutí.
- 2.5 **Zřejmý rdousící, až likvidační, efekt Napadeného ustanovení představuje flagrantní porušení ústavně garantovaného práva vlastnit majetek a pokojně jej užívat zejména ve vztahu k družstevním záložnám samotným, členům záložen – vkladatelům, kteří mají u záložny uložen vklad převyšující zákonnou maximální výši náhrady poskytované z Fondu pojištění vkladů a osobám, které mají v družstevních záložnách významný majetkový podíl.**
- 2.6 Z hlediska Napadeného ustanovení vnímáme jako problematické nejen omezení možnosti úročit vklady u nových členů družstevní záložny, ale i skutečnost, že se nově zavedené omezení dotkne i vkladů stávajících. Podle čl. 2 bodu 5 Novely se Napadené ustanovení použije i ve vztahu k souhrnu existujících vkladů spojených s úrokem nebo obdobnou výhodou, a to ode dne, kdy dojde k prodloužení splatnosti těchto vkladů nebo k jejich zvýšení. Jakákoli dispozice člena s vkladem po 1. červenci 2015 tedy automaticky znamená aktivaci Napadeného ustanovení na současné vklady.² Retroaktivně tak dochází ke

² Navíc, podle ČNB (odpověď ČNB „Aplikace pravidla desetinásobku u družstevních záložen“ ze dne 6. srpna 2015, dostupná na http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/novinky/) je třeba přechodně ustanovení vykládat tak, že „pravidlo desetinásobku se počítá podle souhrnu depozit. Zvýšení objemu kteréhokoliv dříve sjednaného depozita proto aktivuje uplatnění pravidla desetinásobku ve vztahu k celkovému souhrnu depozit člena u družstevní záložny.“

změně smluvních podmínek stávajících klientů družstevních záložen, která má zcela zásadní dopad. V této souvislosti podotýkáme, že vzhledem k velmi krátké, cca půlroční legisvakanci (od 1. července 2015) neměly družstevní záložny ani dostatek času na tak zásadní změnu zareagovat.

- 2.7 Jakkoliv dopadá Napadené ustanovení na všechny družstevní záložny podle ZoSÚD, ve skutečnosti míří především na menší družstevní záložny. Ty družstevní záložny, které dosáhly již takového rozmachu, že se jejich bilanční suma blíží, případně již překročila 5 mld. Kč, jsou pak Novelou zásadně ovlivněny v jiném ohledu. Novela zavádí pod bodem 7. v § 8 odst. 2 a 3 ZoSÚD pravidlo, podle kterého bilanční suma družstevní záložny nesmí překročit 5 000 000 000 Kč. Bodem 10. novely je pak v § 28g odst. 4 až 6 ZoSÚD podrobněji upraven donucovací proces, jakým bude Česká národní banka postupovat vůči družstevním záložnám, které uvedenou bilanční sumu překročí. Výsledkem takového donucovacího procesu by měl být buď pokles bilanční sumy pod uvedenou sumu, anebo – a to spíše – transformace těchto „velkých“ družstevních záložen na banky. Třeba však zdůraznit, že i tyto „velké“ záložny jsou v mezidobí, do své transformace na banky, což může být proces trvající i několik let, Napadeným ustanovením negativně dotčeny.
- 2.8 Výše uvedená část Novely, způsobující faktický zákaz dalšího fungování družstevních záložen s bilanční sumou přesahující 5 mld. není předmětem tohoto návrhu, a proto navrhovatelé upouští od jakýchkoliv úvah o ústavní konformitě této části Novely. Na tomto místě lze učinit toliko dílčí závěr, že Napadené ustanovení má z dlouhodobého pohledu mířit na ty družstevní záložny, které nedosahují velikosti bank. Jedná se přitom o ty družstevní záložny, které z nejrůznějších důvodů (ať už zaměřením jen na určitý okruh klientů či region) velikosti bank nedosahují. Jak však bude ještě vysvětleno dále, představují tyto družstevní záložny v mnoha ohledech na trhu konkurenci bankám.
- 2.9 Není také bez zajímavosti, že ve srovnání s bankami se v případě družstevních záložen jedná o úvěrové instituce, ve kterých převažuje český kapitál, zatímco banky jsou pravidelně vlastněny zahraničními vlastníky.

Rdousící efekt Napadeného ustanovení

- 2.10 Zákonodárce musí respektovat omezení plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny. Veškeré zásahy do ústavně zaručených práv je proto podle Ústavního soudu vždy třeba poměřovat kritériem proporcionality, které vyžaduje, aby veškerá omezení základních práv a svobod byla přiměřená co do vztahu mezi použitými prostředky a sledovaným účelem. Ústavní soud používá obecný třístupňový test proporcionality definovaný např. v nálezu pléna sp. zn. Pl. ÚS 3/02. Test proporcionality byl Ústavním soudem použit např. v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 2. dubna 2014. Podle tohoto testu je třeba zkoumat:
- způsobilost (vhodnost) opatření k naplnění sledovaného účelu;
 - potřebnost takového opatření, tj. zda je užit nejšetnější z více v úvahu připadajících prostředků; a
 - přiměřenost opatření, tj. zda negativní důsledky použitého opatření nepřesahují pozitiva představovaná veřejným zájmem na provedení těchto opatření.

Způsobilost opatření k naplnění sledovaného účelu (kritérium „vhodnosti“)

- 2.11 Deklarovaným obecným účelem Novely je omezení nárůstu rizik v sektoru družstevních záložen.³ Ve vztahu k Napadenému ustanovení je pak, jak již bylo uvedeno výše, deklarovaným účelem: „... posílení finanční zainteresovanosti členů na řádné správě, řízení družstevní záložny a výsledcích jejího hospodaření. Toto opatření by také mělo omezit morální hazard vyplývající ze zapojení depozit u družstevní záložny do zákonného pojištění vkladů“.
- 2.12 Jak ovšem vyplývá i ze Závěrečné zprávy o hodnocení Novely (tzv. zprávy RIA), hlavní problém segmentu družstevních záložen představují relativně drahé zdroje financování jejich úvěrové činnosti, které nutí záložny vyhledávat více výnosné umístění aktiv, tj. poskytovat dražší úvěry, jímž je inherentní vyšší riziko. K odstranění tohoto nedostatku ovšem neúročení vkladů, resp. „posílení finanční zainteresovanosti členů na řádné správě, řízení družstevní záložny a výsledcích jejího hospodaření“ sotva povede, když jeho jediným důsledkem je odříznutí záložen od vkladů. Adekvátním nástrojem kontroly řádného řízení kreditního rizika záložen je především účinný a efektivní výkon dohledu nad dodržováním již tak přísných pravidel pro poskytování úvěrů a řízení rizik spojených s touto podnikatelskou činností.
- 2.13 Ve vztahu k obecnému účelu Novely je třeba uvést, že již stávající regulace (zejména ZoSÚD, nařízení CRR, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky („CRD IV“), vyhláška č. 163/2014 Sb. („Vyhláška“), která reguluje v podstatě zcela identicky povinnosti záložen i bank, atd.) ukládá družstevním záložnám řadu povinností zcela shodných s povinnostmi bank nebo těmito povinnostem velmi podobných. Družstevní záložny totiž stejně jako banky představují úvěrové instituce ve smyslu nařízení CRR a dopadá na ně celé spektrum evropské regulace úvěrových institucí. Činnost družstevních záložen je tedy podrobena stejnému režimu jako činnost bank – a především (a to navrhovatelé považují za podstatné) jedná se o výkon dohledu na individuálním základě. Jedná se zejména o regulaci
- správy a řízení úvěrových institucí, včetně požadavků na řídicí a kontrolní systém, kterou v případě bank upravuje zejména § 8b zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, v platném znění („ZoB“), v případě záložen zejména § 7 ZoSÚD (který je v podstatě identický s § 8b ZoB), podrobnosti pak upravují ustanovení § 8 a násl. Vyhlášky, která dopadají stejně na banky i na záložny;
 - kapitálových požadavků úvěrových institucí, které v případě bank i záložen upravuje zcela totožným způsobem především nařízení CRR (zejména část třetí nařízení CRR, zahrnující zejména obecné kapitálové požadavky, oceňování a podávání zpráv, kapitálové požadavky k úvěrovému riziku, kapitálové požadavky k operačnímu riziku a kapitálové požadavky k tržnímu riziku), dále pak §8a a násl. ZoSÚD a téměř identický § 12c ZoB;
 - pravidel likvidity úvěrových institucí, kterou v případě bank i záložen upravuje identicky část šestá CRR (čl. 411 a násl.);

³ Podle Závěrečné zprávy o hodnocení Novely (tzv. RIA): „shmujícím cílem návrhu zákona je zpřísnit regulaci a stabilizovat tak sektor družstevních záložen, omezit velikost jednotlivých subjektů, a tedy i rizika pro Fond pojištění vkladů.“

- pravidelná reportovací (informační) povinnost ve vztahu k České národní bance, kterou v případě bank upravuje zejména § 24 ZoB, v případě záložen pak obdobným způsobem § 27 ZoSÚD, podrobnosti upravuje, pro banky i záložny, část šestá Vyhlášky (§ 104 a násl.); a
- nabývání kvalifikovaných účastí na úvěrových institucích, kterou v případě bank upravuje zejména § 17a a násl. ZoB, v případě záložen pak v podstatě identickým způsobem § 2b a násl. ZoSÚD.

- 2.14 Rovněž dohled nad družstevními záložnami včetně použitelných nápravných opatření a sankcí je koncipován prakticky identicky jako u bankovního dohledu. Pokud Česká národní banka zjistí nedostatky v činnosti družstevní záložny, je oprávněna vyžadovat od družstevní záložny zjednání nápravy nedostatku nebo uložit pokutu či opatření k nápravě způsobem obdobným, jako je tomu u bank (s výjimkou nucené správy). Regulátor tak má již podle stávající úpravy řadu velice účinných nástrojů dohledu nad družstevními záložnami (peněžitě pokuty, nápravná opatření, omezení povolení či zákaz určitých činností, odnětí povolení atd.), které umožňují výkon efektivního dohledu v tomto segmentu.
- 2.15 Skutečnost, že je činnost družstevních záložen regulována prakticky totožným způsobem jako činnost bank, dokládá i odborná literatura: „*Po četných nepříznivých zkušenostech s působením družstevních záložen v nedostatečně regulovaném a neefektivně dozorovaném prostředí devadesátých let 20. století dochází od začátku následující dekády k výraznému zdokonalení právní regulace podnikání družstevních záložen a k celkovému zpřísnění státního dozoru nad nimi. Družstevní záložny jsou podrobeny stejnému režimu pravidel obezřetného hospodaření jako banky. Jedná se zejména o pravidla kapitálové přiměřenosti, angažovanosti, likvidity a platební schopnosti stanovená právními předpisy České národní banky společně a jednotně pro banky, družstevní záložny i další finanční instituce. Družstevní záložny nesmějí nabývat přímý ani nepřímý majetkový podíl na jiných právnických osobách, ani na nich jiným způsobem nabývat kontrolu.*“⁴
- 2.16 K omezení nárůstu rizik v segmentu družstevních záložen pak slouží řada dalších opatření navrhovaných v rámci Novely, které se uplatní výlučně na družstevní záložny. Jde např. o stanovení max. výše bilanční sumy družstevní záložny, navýšení tvorby rizikového fondu, zrušení výjimky pro specifické kategorie klientů záložen, kteří dosud nemuseli být členy, nebo možnost transformace záložny na banku s nižšími požadavky na počáteční kapitál. Významné nástroje krizového řízení družstevních záložen (coby úvěrových institucí ve smyslu nařízení CRR) pak ČNB přinese i transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 („**BRRD**“).⁵

⁴ Kotáb P., Kohajda M. in Milan Bakeš a kolektiv: Finanční právo, 6. vydání. C.H. Beck, Praha: 2012, str. 59.

⁵ Směrnice BRRD má být transponována do právního řádu ČR zákonem o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu a zákonem, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu. Tyto návrhy jsou v současné době projednávány Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisky č. 536 a 537.

- 2.17 V kontextu jak stávajících, tak i navrhovaných opatření omezení nárůstu rizik v segmentu záložen se Napadené ustanovení jeví jednak jako nadbytečné a rovněž jako zcela nevhodné. Je třeba si uvědomit, že Napadené ustanovení v podstatě znemožňuje schopnost družstevních záložen přijímat vklady, tedy jim neumožňuje výkon jejich základní činnosti, již je přijímání vkladů od svých členů (§ 1 odst. 2 písm. a) ZoSÚD). Tím, že Napadené ustanovení fakticky znemožňuje družstevním záložnám přijímat vklady, zabrání jim i v poskytování úvěrů, neboť záložny nebudou mít zdroje k úvěrové činnosti. **Napadené ustanovení tak z materiálního hlediska znemožňuje záložnám vykonávat jejich základní činnosti, jimiž jsou podle § 1 odst. 2 ZoSÚD přijímání vkladů a poskytování úvěrů svým členům.**
- 2.18 Důvodová zpráva k Novele rovněž přesvědčivě nevysvětluje, proč zrovna v segmentu družstevních záložen je třeba „posílení finanční zainteresovanosti členů na řádné správě, řízení družstevní záložny a výsledcích jejího hospodaření“ tím, že se prováže majetková účast člena s maximálně povolenou výší úročených depozit.
- 2.19 Již podle stávající úpravy zahrnuje řídicí a kontrolní systém družstevní záložny též předpoklady řádné správy a řízení družstevní záložny, jehož součástí je i výkon těchto činností způsobilými osobami. Družstevní záložnu jako finanční instituci mohou spravovat pouze adekvátně vzdělaní profesionálové s odpovídajícími zkušenostmi schválení ČNB (viz úprava kvalifikačních předpokladů, včetně souhlasu ČNB, pro členy volených orgánů družstevní záložny – § 6a a § 7 odst. 6 a 7 ZoSÚD), nikoli členové – drobní střadatelé z řad veřejnosti. Vzhledem k tomu, že u bank, tj. rovněž úvěrových institucí, zákonodárce žádnou paralelu mezi majetkovou účastí na bance a výší úročených depozit nestanoví, jsou zcela na místě úvahy o diskriminaci záložen. Tím spíše, že podobné omezení, které by vázalo výši úročení zůstatku na účtu na podíl na kapitálu, neexistuje ani u platebních institucí a institucí elektronických peněz, které mohou bez jakéhokoli omezení úročit zůstatky na platebních účtech.
- 2.20 Z výše uvedeného vyplývá, že Napadené ustanovení ani v nejmenším nevyhovuje kritériu vhodnosti. Účelem úpravy má být reakce na některá rizika v segmentu družstevních záložen, důvodová zpráva i zpráva RIA přitom argumentují nedávnými „krachy“ několika záložen. Příčinou těchto „krachů“ ovšem rozhodně nebyl morální hazard na straně vkladatelů – členů družstevních záložen, nýbrž nezodpovědné či protiprávní jednání pracovníků záložen při poskytování úvěrů. Jak je popsáno výše, k řešení těchto problémů („krachů“ záložen) má moc výkonná podle stávající legislativy řadu zcela adekvátních instrumentů. Uvedené nedostatky vyskytující se v segmentu družstevních záložen má řešit moc výkonná prostřednictvím orgánu dohledu s případným soudním přezkumem, nikoli moc zákonodárná. Napadené ustanovení tak představuje nepřipustný zásah do dělby moci, problémy, které má řešit moc výkonná v konkrétních případech si zde atrahuje moc zákonodárná (srov. k tomu např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005).

Potřebnost opatření, tj. zda je užito nejšetrnější z více v úvahu připadajících prostředků

- 2.21 Z předchozího textu jednoznačně vyplývá, že Napadené ustanovení je ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám, zejména právu vlastnit majetek, pro dosažení účelu sledovaného novelou zcela nevhodným prostředkem. K omezení rizik spojených s činností družstevních záložen již v nemalé míře dochází v důsledku evropské regulace (zejména obezřetnostní a kapitálové požadavky

podle směrnice CRD IV a nařízení CRR; krizový management podle směrnice BRRD a připravovaného prováděcího zákona atd.), jež se uplatní shodně na všechny úvěrové instituce, tj. jak na banky, tak družstevní záložny.

- 2.22 Není akceptovatelné, aby určitého účelu – zde např. omezení rizik v sektoru družstevních záložen – bylo dosaženo formou jejich faktické likvidace. Drobní střadatelé, kteří tvoří výraznou část klientů záložen, ale ani ostatní klienti nebudou ochotni akceptovat nutnost výrazně vyšších členských vkladů, které podle Napadeného ustanovení mají odpovídat jedné desetíně jejich úročeného vkladu. Stejně tak bude pro tyto klienty nepřijatelné neúročení jejich vkladů uložených u družstevních záložen. Klienti družstevních záložen mají zájem na co nejvýhodnějším umístění svých prostředků, nikoli investovat do kapitálu záložen. Běžný klient záložny přeci hledá alternativu k bankovním institucím, nemá zájem podílet se na řízení záložny ani investovat do jejího kapitálu a je též velice diskutabilní, zda by zvýšení podílu běžného klienta/člena (kde se podobně jako u běžných bankovních klientů nepředpokládá jakákoliv kvalifikace nebo úroveň finančního vzdělání) záložny na její řízení mělo kladný dopad na stabilizaci segmentu záložen a zmírnění jeho rizikovosti, což je deklarovaný účel navrhované úpravy.
- 2.23 Napadené ustanovení bezpochyby ve svém důsledku vede k paralyzaci hlavních podnikatelských činností záložen a má tak likvidační účinek na celý segment. Jsme přesvědčeni, že účelu Napadeného ustanovení může být dosaženo i pomocí jiných, méně drastických prostředků, jejichž důsledkem není likvidace segmentu družstevních záložen.

Přiměřenost opatření, tj. zda negativní důsledky použitého opatření nepřesahují pozitiva představovaná veřejným zájmem na provedení těchto opatření

- 2.24 Z výše uvedeného vyplývá, že Napadené ustanovení směřuje k likvidaci segmentu záložen a vyznačuje se tedy tzv. „rdousícím efektem“. Rovněž se toto opatření mívá zamýšleným účinkem. Pokud je účelem Napadeného ustanovení stabilizace sektoru záložen a zmírnění jeho rizikovosti, sotva toho lze dosáhnout opatřením, které fakticky znemožňuje, nebo výrazně omezuje schopnost záložen přijímat vklady od svých členů, a které směřuje k faktické likvidaci celého segmentu.

K rozporu Napadeného ustanovení s požadavkem předvídatelnosti práva, právní jistoty a zásady legitimního očekávání

- 2.25 Předvídatelnost práva, právní jistota a zásada legitimního očekávání představují podle konstantní judikatury Ústavního soudu základní náležitosti právního státu. Princip ochrany důvěry občana v právo je pro Ústavní soud jedním z předpokladů právního státu, jehož ochrana je vyjádřena v čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Např. v nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud prohlásil, že právní stát je takový stát, „v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo, na jejímž základě může v reálném čase plánovat a realizovat své zájmy. Je zřejmé, že na právní jistotu a upevňování důvěry v právo má [...] negativní vliv [...] náhlá změna pravidel [...]“
- 2.26 Napadené ustanovení vnímáme jako nadměrně tvrdé a neproporcionální opatření, které nemá žádný podklad v dosavadní regulaci družstevních záložen a v praktickém důsledku popírá dosavadní způsob provozování jejich podnikatelských aktivit. Provedení tak zásadní změny s potenciálně likvidačním dopadem na podnikání záložen je v příkrém rozporu se závěry Ústavního soudu

uvedenými v plenárním nálezu ze dne 20. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04. Citovaný nálezh výslovně apeluje na zákonodárce, že: „*musí při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Trvat na takovém chování zákonodárce je nutné, neboť se tím garantuje stabilita sféry svobodného jednání. Zákony vymezují základní strukturu, v rámci které se realizují svobodné aktivity. Jsou-li nejisté hranice zákonných požadavků, tj. nejsou-li respektována legitimní očekávání založená na zákonu, je nejistá i svoboda. Proto je ochrana legitimního očekávání integrální součástí vlády práva (srov. přiměřeně nálezh ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05 na www.judikatura.cz). Přihlížení k legitimním očekáváním je nepominutelnou dimenzí zákonnosti (srov. k tomu Rawls, J., Teorie spravedlnosti, Praha, Victoria Publishing, 1995, str. 145). Z příkazu respektovat legitimní očekáváním vyplývající z dosavadní právní úpravy samozřejmě nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Jde jen o to, aby při rozhodování o volbě způsobu provedení změny zákonodárce k těmto očekáváním přihlížel a neignoroval, že adresáti norem své chování (a volbu mezi různými alternativami) po delší dobu přizpůsobovali požadavkům odlišného obsahu.“*

- 2.27 Samotná změna, kterou Napadené ustanovení přináší, nemá v dosavadní regulaci družstevních záložen období a vzhledem k účinnosti Napadeného ustanovení k 1. červenci 2015 nedalo družstevním záložnám ani jakýkoli rozumný prostor k přizpůsobení se nové úpravě. O to více je alarmující, že Novela neměla být podle svého předkladatele ani řádně projednána ve výborech a měla být přijata již v prvním čtení, aniž by poslanci měli možnost řádně k ní vznášet pozměňovací návrhy. Stejně alarmující je skutečnost, že ustanovení bodu 1 Novelu, který je beze sporu nejkontroverznějším opatřením zaváděným Novelou, bylo do návrhu Novelu doplněno až po meziresortním připomínkovém řízení. Zainteresované subjekty ani zástupci odborné veřejnosti se tak k němu nemohli nijak vyjádřit.⁶
- 2.28 Ve vztahu k protiústavnosti narychlo přijatých legislativních změn proto odkazujeme na závěry plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, který takovýto postup zákonodárce shledal v rozporu s principem předvídatelnosti a důvěrou v právo, které jsou jedním ze základních atributů právního státu.

K diskriminačnímu charakteru Napadeného ustanovení

- 2.29 Jak již bylo uvedeno výše, u bank, tj. rovněž úvěrových institucí, zákonodárce žádnou paralelu mezi majetkovou účastí na bance a výší úročených depozit nestanoví. Zákonodárce nijak nelimituje ani platební instituce⁷ a instituce elektronických peněz⁸ při úročení zůstatků peněžních prostředků na platebních účtech, které tyto instituce mohou vést. Platební instituce a instituce elektronických peněz sice vklady od veřejnosti přijímat nemohou, ale mohou

⁶ Viz str. 52 zprávy RIA: „Podvarianta C.7.4: Stanovení minimální výše členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit (bez stropu pro nová depozita). Tato podvarianta je kombinací podvariant C.7.2 a C.7.3 a modifikuje způsob implementace (lhůty v přechodných ustanoveních) navržený pro variantu C.7.3. Do vyhodnocení dopadů (RIA) byla přidána v průběhu vypořádání vnějšího připomínkového řízení na základě zásadní připomínky ČNB. Nebyla tedy konzultována s dalšími povinnými připomínkovými místy a nebyla součástí konzultací popsaných na konci této zprávy.“

⁷ Tj. regulovaným poskytovatelům platebních služeb podle § 7 a násl. zákona č. zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, v platném znění („ZPS“).

⁸ Tj. regulovaným poskytovatelům platebních služeb podle § 46 a násl. ZPS.

přijímat od veřejnosti peněžní prostředky za účelem provedení platební transakce a ty mohou vést na platebních účtech. Zůstatky na platebních účtech mohou být bez jakýchkoli omezení úročeny a plnit tak funkci vkladů.⁹ Platební instituce a instituce elektronických peněz přitom podléhají podstatně méně přísné regulaci, než záložny.

- 2.30 Důvodová zpráva ani samotný zákonný text přitom přesvědčivě nevysvětlují, v čem konkrétně spočívá morální hazard, pokud klient uloží své prostředky u družstevní záložny, nikoli u banky nebo je svěří za účelem provádění platebních transakcí platební instituci či instituci elektronických peněz. Navíc za situace kdy, jak je uvedeno výše, je regulace bank i družstevních záložen v podstatných ohledech totožná, regulace platebních institucí a institucí elektronických peněz je pak podstatně méně přísná, než je regulace družstevních záložen. Přesvědčivě ani nevysvětlují, proč by měl být člen záložny finančně zainteresovaný na správě a řízení záložny, když u banky, platební instituce či instituce elektronických peněz žádný takový požadavek stát nevznáší. Chybí tedy způsobilé a odůvodněné kritérium rozlišování ve smyslu čl. 4 odst. 3 Listiny. **Napadené ustanovení tedy jednoznačně diskriminuje záložny.**
- 2.31 Absence morálního hazardu je přitom patrná zejména u produktů družstevních záložen, které slouží výlučně k provádění tuzemského i zahraničního platebního styku. Ostatně i sama důvodová zpráva k Novele uvádí, že u produktů a služeb „zejména k realizaci tuzemského či zahraničního platebního styku ... není nutné posilovat jejich zainteresovanost na činnosti družstevní záložny či eliminovat morální hazard“. Nemožnost stanovení (i minimální) úrokové sazby na transakčních účtech ve vztahu k částkám překračujícím desetinásobek vkladu tak významně a zcela bezdůvodně diskriminuje družstevní záložny nejen proti bankám, ale i proti platebním institucím a institucím elektronických peněz, které zůstatky na (platebních) účtech úročit mohou a také tak běžně činí. Je pravděpodobné, že důsledkem takového omezení bude významný odliv klientů družstevních záložen, kteří provádějí platební transakce ve vysokých objemech a i nízké úrokové sazby pro ně znamenají významný zdroj příjmů, a to vše za situace, kdy pro takové znevýhodnění neexistuje jakýkoli legitimní a racionální důvod.
- 2.32 K zákazu diskriminace pak Ústavní soud uvedl např. v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 288/04 následující: „Ústavní soud zastává stanovisko, dle něhož rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, přičemž určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (srov. náleze ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/02, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 40/2003 Sb.).“

⁹ K tomu blíže např. Beran J. in Beran J. a kol.: Zákon o platebním styku. Komentář. 1. vydání Praha: 2011, s. 178.: „... Platební instituce tak může poskytovat uživatelům úroky a jiné obdobné výhody. To může motivovat uživatele k ukládání volných peněžních prostředků na platební účty u platebních institucí. Takto svěřené peněžní prostředky se sice nepovažují za vklad podle zákona o bankách, z materiálního hlediska se však vkladům podobají (srov. komentář k § 19).“

2.33 V nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, pak Ústavní soud k ústavněprávní zásadě rovnosti uvedl následující: *Ústavní soud ve své ustálené judikatuře aplikuje za účelem posouzení, zda napadeným opatřením nedošlo k nerovnému zacházení mezi stejnými nebo srovnatelnými jednotlivci nebo skupinami, test přímé diskriminace, jenž sestává ze zodpovězení následujících otázek: 1. Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?; 2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?; 3. Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; 4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené? [srov. nález ze dne 16. října 2007 sp. zn. Pl. ÚS 53/04 (N 160/47 SbNU 111; 341/2007 Sb.), bod 29; nález ze dne 30. dubna 2009 sp. zn. II. ÚS 1609/08 (N 105/53 SbNU 313) ve znění opravného usnesení ze dne 9. července 2009 sp. zn. II. ÚS 1609/08; nález ze dne 1. prosince 2009 sp. zn. Pl. ÚS 4/07 (N 249/55 SbNU 397; 10/2010 Sb.); nález ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (44/2014 Sb.), dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>, bod 34; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007 ve věci stížnosti č. 57325/00 – D. H. proti České republice, § 75; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. března 2010 ve věci stížnosti č. 42184/05 – Car-son proti Spojenému království, § 61]. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k zákazu diskriminace rovněž plyne, že ospravedlnitelnost určitého odlišného zacházení se odvíjí i od jeho důvodu. Zatímco pro odlišné zacházení z důvodu rasy či etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, národnosti či původu dítěte je třeba předložit velmi pádné ospravedlnění [srov. např. rozsudek ze dne 21. června 2011 ve věci stížnosti č. 5335/05 – Ponomaryov a další proti Bulharsku (národnost); již citovaný rozsudek D. H. proti České republice (rasa) či rozsudek ze dne 16. listopadu 2004 ve věci stížnosti č. 29865/96 – Ünal Tekeli proti Turecku, § 53 (pohlaví)], u ostatních důvodů odlišného zacházení je přezkum ze strany Evropského soudu pro lidská práva méně intenzivní. V této souvislosti lze jako pátý krok testu přímé diskriminace rozlišit i míru „podezřelosti“ důvodu pro odlišné zacházení, od které se posléze odvíjí intenzita přezkumu ze strany soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34).“*

2.34 K uvedenému testu přímé diskriminace pak ve vztahu k Napadenému ustanovení uvádíme následující:

1. Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?

V případě bank i družstevních záložen se jedná o úvěrové instituce ve smyslu nařízení CRR, tj. jde o osoby oprávněné přijímat vklady od veřejnosti (přesněji řečeno mohou záložny přijímat vklady od svých členů, těmi se ale může stát prakticky kdokoli), které podléhají víceméně totožné regulaci.

Jak je uvedeno výše, platební instituce a instituce elektronických peněz vklady mohou přijímat od veřejnosti peněžní prostředky za účelem provedení platební transakce a ty mohou vést na platebních účtech. Zůstatky na platebních účtech mohou být bez jakýchkoli omezení úročeny a plnit tak funkci vkladů. Platební instituce a instituce elektronických peněz přitom podléhají podstatně méně přísné regulaci, než záložny.

Za podstatné pak považujeme především to, že právní úprava bank i družstevních záložen se v posledních patnácti letech stále více sblížovala. Zlomovým okamžikem pak byl 15. prosinec 2008 – tedy účinnost zákona č. 433/2008 Sb. Tento zákon novelizoval ustanovení zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, která upravují Fond pojištění vkladů a výši plnění z něj poskytovanou. **V souvislosti s tím tak došlo ke sjednocení pojištění vkladů u bank i družstevních záložen, a**

to ve výši 100 % pro vklady do 50.000 Euro (tato maximální částka byla později zvýšena na 100.000 Euro – a opět zcela shodně pro banky i družstevní záložny) – k tomu odkazujeme na „Rekapitulaci novel zákona č. 87/1995 Sb.“, která je přílohou tohoto návrhu. Právě od tohoto data pak započal hospodářský vzestup družstevních záložen, které představují plnohodnotnou konkurenci bankám. Neodbytně tak vyvstávají pochyby, zda právě tato konkurence není skutečným důvodem Napadeného ustanovení.

2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?

Domníváme se, že nikoli, když těmito zakázanými důvody jsou zejména odlišné zacházení z důvodu rasy či etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, národnosti či původu dítěte.

3. Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?

Odlišné zacházení v případě Napadeného ustanovení jde jednoznačně k tíži záložnám.

4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené?

Toto odlišné zacházení ospravedlnitelné není, neboť není přiměřené, a minimálně v případě depozitních produktů záložen, které slouží výlučně k provádění tuzemského i zahraničního platebního styku, nesleduje ani legitimní zájem, neboť se pokouší zcela nevhodně regulovat riziko, které u těchto produktů neexistuje.

2.35 **Domníváme se tedy, že Napadené ustanovení nemůže v uvedeném testu přímé diskriminace obstát a je i z tohoto důvodu protiústavní.**

K rozporu Napadeného ustanovení s právem na podnikání

2.36 Napadené ustanovení podle našeho názoru významným způsobem zasahuje do ústavně zaručeného práva na podnikání, neboť ve svém důsledku znemožňuje družstevním záložnám pokračovat v jejich podnikatelské činnosti, když zavádí zcela zásadní omezení jejich základních činností, tj. přijímání vkladů a poskytování úvěrů. O podnikatelském charakteru činnosti družstevních záložen nemůže být pochyb, přestože důvodová zpráva k Novele i Zpráva RIA na rozdíl od vlastního normativního textu Novely akcentují údajný „nevýdělečný charakter“ záložen. Družstevní záložny jsou beze všech pochybností podnikatelskými subjekty a cílem jejich podnikatelské činnosti je bezpochyby dosahování zisku. Podnikatelský charakter činnosti družstevních záložen výslovně akcentuje např. ustanovení § 1 odst. 1 ZoSÚD, podle kterého ZoSÚD mimo jiné upravuje některé vztahy související se vznikem, podnikáním a zánikem spořitelních a úvěrních družstev, § 2a odst. 1 ZoSÚD, podle kterého je třeba povolení ČNB ke vzniku a podnikání družstevní záložny, § 5 písm. b) ZoSÚD, podle kterého musí stanovy družstevní záložny obsahovat předmět jejího podnikání, § 5 písm. f) ZoSÚD, podle kterého musí stanovy družstevní záložny upravovat způsob použití zisku a způsob úhrady případné ztráty, § 9 ZoSÚD, který upravuje způsob rozdělení zisku družstevní záložny mezi její členy a mnohá další.

2.37 Napadené ustanovení tedy nastavuje pro přijímání vkladů podmínky, které z materiálního hlediska neumožňují družstevním záložnám vůbec vykonávat tuto činnost v konkurenci s ostatními úvěrovými institucemi. Napadené ustanovení totiž požaduje, aby se jejich klienti podíleli na základním kapitálu záložen ve výši odpovídající jedné desetíně jejich úročeného vkladu. Ovšem tyto členské vklady

nebudou úročeny, dispozice s nimi bude značně omezená a nebudou ani chráněny systémem pojištěním vkladů.

- 2.38 Pro družstevní záložny přitom představují vklady členů zásadní zdroj financování úvěrů. Samotný předkladatel Novely ve zprávě RIA pak uvádí, že: „*Sektor DZ operuje s dražšími zdroji než bankovní sektor (pojištění těchto zdrojů je však sjednoceno), a proto DZ hledají více výnosné umístění aktiv a poskytují tedy dražší úvěry*“. Pokud by družstevní záložny mohly v současné době získávat zdroje levněji, jistě by tak učinily. Tím, že jim Novela *de facto* zakázala úročit depozita členů převyšující desetinásobek jejich členských vkladů, je zcela nebo ve značné míře odřízla od vkladů, tj. zdrojů financování úvěrů. Tím jim tedy Napadené ustanovení fakticky znemožňuje i poskytovat úvěry, neboť záložny nebudou mít žádné zdroje k úvěrové činnosti. **O likvidačním dopadu (tzv. „rdousícím efektu“)¹⁰ Napadeného ustanovení na sektor družstevních záložen tak podle našeho názoru nelze pochybovat.**
- 2.39 V rozporu s proklamacemi uvedenými v důvodové zprávě¹¹ dopadne Napadené ustanovení i na většinu transakčních účtů určených výhradně k realizaci platebního styku, přestože i podle důvodové zprávy se jedná o „*účty, u kterých není nutné posilovat jejich zainteresovanost na činnosti družstevní záložny či eliminovat morální hazard*“. Tyto účty jsou podle zavedené praxe převážně částí úvěrových institucí a dalších poskytovatelů platebních služeb¹² úročeny nízkými úroky, a to z důvodů jak obchodního charakteru, tak technicko-administrativního. Nemožnost (i minimálně) úročit prostředky na transakčních účtech přesahující zákonem vymezenou část významně znevýhodňuje družstevní záložny nejen oproti bankám (k diskriminaci viz výše), ale též platebním institucím a institucím elektronických peněz, které mohou úročit zůstatky na platebních účtech.¹³ Podnikatelská činnost platebních institucí a institucí elektronických peněz přitom podléhá podstatně mírnější regulaci, než činnost družstevních záložen, která je regulována stejně jako činnost bank (viz výše).
- 2.40 U některých družstevních záložen pak může podřízení uvedených transakčních účtů režimu podle Napadeného ustanovení představovat zásadní dopad na jejich model obchodní činnosti. Jedná se např. o družstevní záložny, jejichž obchodní model je založen na provádění bezhotovostních devizových (FX) transakcí. Klienti těchto družstevních záložen provádějí FX transakce v mimořádně velkých objemech a výše, respektive již samotná existence, (i minimální) úrokové sazby je pro ně nezanedbatelným kritériem pro výběr poskytovatele těchto platebních služeb. Pokud družstevní záložny nebudou oprávněné úročit zůstatky na účtech určených k platebnímu styku, nemohou samozřejmě obstát v soutěži jak s bankovní konkurencí, tak s konkurencí platebních institucí a institucí elektronických peněz, které navíc podléhají podstatně mírnější regulaci, než družstevní záložny.
- 2.41 Obecně sice platí, že práva na podnikání se lze domáhat jen v mezích zákona

¹⁰ Ke „rdousícímu efektu“ právní úpravy, který ji činí neplatnou pro rozpor s ústavním pořádkem, srov. např. rozhodnutí pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13, Pl. ÚS 29/08 nebo Pl. ÚS 3/02.

¹¹ Podle důvodové zprávy k Novele: „*Návrh se však nedotýká neúročných depozit, tedy typicky zůstatků na účtech určených k realizaci běžného platebního styku, a to z důvodu eliminace negativních dopadů opatření na členy, kteří využívají produktů a služeb družstevních záložen zejména k realizaci tuzemského či zahraničního platebního styku.*“

¹² S výjimkou vydavatelů elektronických peněz malého rozsahu (§ 53 a násl. ZPS) a poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu (§ 34 a násl. ZPS), kteří mají zakázáno úročit zůstatky na platebních účtech.

¹³ K tomu blíže např. Beran J. a kol.: Zákon o platebním styku. Komentář. 1. vydání Praha: 2011, s. 178.

(viz čl. 41 odst. 1 Listiny), neznamená to však, že toto právo je ve výlučné dispozici zákonodárce. I pro toto právo totiž platí požadavek vyjádřený čl. 4 odst. 4 Ústavy, podle kterého má být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod. K tomu např. uvedl Ústavní soud následující: „*Dle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práva uvedeného v čl. 26 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů je provádějících, z čehož lze usuzovat, že konkrétní obsah daného ústavně zaručeného práva stanovují až prováděcí zákony. Neznamená to však, že by se daného práva nebylo možno domáhat u Ústavního soudu, neboť pro takové zákony platí pravidla zakotvená v čl. 4 odst. 4 Listiny (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, publ. in: Sbíрка nálezů a usnesení ÚS, sv. 1, č. 7).*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 253/04 ze dne 25. ledna 2006)

- 2.42 Napadené ustanovení však fakticky popírá možnost podnikání v segmentu družstevních záložek a neguje tak obsah a vlastní podstatu základního práva na podnikání, tedy zcela zjevně vybočuje z *legitimních* mezí zákonodárce. Jak uvedl Ústavní soud v bodě 26 náleží sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. března 2014: „*I v případě sociálních práv je tak právě zákonodárce povolán stanovit, čeho se na jejich základě může jednotlivec domoci. Jeho uvážení však v tomto směru není bezbřehé, protože jeho meze vyplývají již ze samotného ústavního vymezení sociálních práv, kterým jsou definovány jejich podstata a smysl, jichž musí být zákonem šetřeno (čl. 4 odst. 4 Listiny). Zákon nesmí toto právo popřít nebo vyprázdnit. Jakýkoliv zásah do samotné podstaty sociálního práva musí obstát z hlediska principu proporcionality.*“ (Viz též bod 49 náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. října 2013.)

Soulad s evropským právem

- 2.43 Z níže uvedených důvodů se domníváme, že bod 1 Novely, novelizující ustanovení § 3 odst. 4 ZoSÚD, není v souladu ani s evropským právem, když přinejmenším odporuje následujícím základním svobodám upraveným Smlouvou:

- volnému pohybu kapitálu;
- volnému pohybu služeb;
- a svobodě usazování.

K rozporu Napadeného ustanovení s volným pohybem kapitálu

- 2.44 Volný pohyb kapitálu představuje jednu z tzv. čtyř základních svobod Evropské unie a představuje jeden ze základních nástrojů jednotného trhu EU. Soudní dvůr EU („ESD“) ve svém rozhodnutí ze dne 23. října 2007, sp. zn. C-112/05, odst. 18 a 19 pak volný pohyb kapitálu vymezuje takto: „*Pohyb kapitálu ve smyslu čl. 56 odst. 1 ES [dnes čl. 63 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie] představují tedy zejména přímé investice, čili [...] investice jakékoli povahy, které provádí fyzické nebo právnické osoby a které slouží k tomu, aby vytvořily nebo udržely dlouhodobé a přímé vztahy mezi osobou, která poskytla kapitál, a podnikem, kterému je tento kapitál určen za účelem výkonu hospodářské činnosti [...]. Co se týče této formy investic, Soudní dvůr upřesnil, že jako „omezení“ podle čl. 56 odst. 1 ES [dnes čl. 63 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie] musejí být kvalifikována vnitrostátní opatření, která mohou zabránit nebo omezit nabytí akcií v dotčených podnicích nebo mohou odradit investory jiných členských států od investování do kapitálu těchto podniků [...].“*

- 2.45 Podobně rozhodnutí ESD ze dne 23. února 2006, sp. zn. C-513/03, odst. 44 uvádí: „Z judikatury v tomto ohledu vyplývá, že opatřeními zakázanými podle čl. 73b odst. 1 Smlouvy [dnes čl. 63 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie] jako omezení pohybu kapitálu jsou také ta, která mohou odradit od umístění investic v některém členském státě osoby, které nemají v tomto státě bydliště, nebo odradit osoby s bydlištěm v tomto členském státě od investování v jiných státech [...].“
- 2.46 Napadené ustanovení je přitom bezpochyby způsobilé odradit řadu vkladatelů od uložení jejich prostředků u družstevních záložen. Většina jejich prostředků totiž buď nebude vůbec úročena, nebo tito vkladatelé budou nuceni se podílet na základním kapitálu družstevní záložny formou dalšího členského vkladu. Novela z materiálního hlediska znemožňuje záložnám vykonávat jejich základní aktivity – tato skutečnost samozřejmě odradí jakékoli investory, kteří by byli za jiných okolností ochotni kapitálově vstoupit do družstevní záložny a podílet se na její činnosti. I ve vztahu k těmto investorům představuje Napadené ustanovení opatření způsobilé odradit tyto investory od jakýchkoli investic v segmentu družstevních záložen.

Volný pohyb služeb a svoboda usazování

- 2.47 Z výše uvedených důvodů (likvidační, „rdousící“ efekt Napadeného ustanovení, zejména jeho nepřiměřenost, diskriminační charakter a rozpor s ústavně zaručenými právy) se domníváme, že Napadené ustanovení je též v rozporu s volným pohybem služeb a svobodou usazování, neboť fakticky brání tuzemským záložnám nabízet své služby v ostatních členských státech Evropské unie. Tuzemské záložny, jejichž základní činnost bude Napadeným ustanovením postupně paralyzována, nebudou moci konkurovat zahraničním úvěrovým institucím (které takovouto restrikci ve své činnosti nemají) a nebudou moci nabízet své služby v rámci tzv. passportu jednotné evropské licence úvěrové instituce, ať již v rámci přeshraničního poskytování služeb (tj. bez založení pobočky v členském státě), který je projevem volného pohybu služeb, tak v rámci svobody usazování (se založením pobočky v hostitelském státě).

Rozpor s úpravou směrnice o systémech pojištění vkladů

- 2.48 Napadené usnesení podle našeho názoru rovněž obchází evropskou úpravu pojištění vkladů. Tím, že členský vklad není předmětem pojištění vkladů, bude fakticky pojištěno pouze 90,9% investice klienta záložny (když 1/10 úročeného vkladu bude nad rámec tohoto úročeného vkladu povinně tvořit členský vklad). Podle čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU, o systémech pojištění vkladů („DGS“) jsou přitom členské státy povinny zajistit, aby souhrn vkladů každého vkladatele byl pojištěn do výše 100 000 EUR pro případ, že se tyto vklady stanou nedisponibilními. Klienti družstevních záložen tak jsou významně znevýhodněni oproti klientům bank.
- 2.49 V této souvislosti připomínáme, že Napadené ustanovení není jediným ustanovením Novel, které je v rozporu s evropským právem. Nekvalitní a překotnou prací zákonodárce na Novele rovněž názorně ilustruje skutečnost, že samo Ministerstvo financí vyhodnotilo jedno z opatření zavedených Novelou jako

odporující evropskému právu.¹⁴

III. ZÁVĚREČNÝ NÁVRH

Ze všech výše uvedených důvodů navrhovatelé navrhuji, aby Ústavní soud ČR rozhodl

n á l e z e m

takto:

Druhá věta ustanovení § 3 odst. 4 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 se zrušuje.



JUDr. Libor Němec, Ph.D., advokát v plné moci navrhovatelů

JUDr. Libor Němec, Ph.D.

advokát

Husova 5, 110 00 Praha 1

Číslo registrace: 13166

¹⁴ Konkrétně se jedná o úpravu příspěvku do Fondu pojištění vkladů, kde podle Novely činí procentní sazba příspěvku družstevní záložny do Fondu pojištění vkladů dvojnásobek procentní sazby příspěvku banky. Tato úprava odporuje evropskému právu, konkrétně směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů („DGS“). Ministerstvo financí proto vypracovalo další novelu ZoSÚD, která upravuje výši příspěvku záložen do Fondu pojištění vkladů v souladu se směrnicí DGS. Návrh této novely v současné době projednává vláda.