

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, zastoupené JUDr. Liborem Němcem, advokátem, sídlem Husova 5, Praha 1 – Staré Město, na zrušení ustanovení § 3 odst. 4 věty druhé 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, ve znění zákona č. 333/2014 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny** a **Senátu**, jako účastníků řízení, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 4. 2. 2016 doručen návrh skupiny 21 senátorů (dále jen „navrhovatelka“), za kterou jedná senátorka JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D., doplněný podáními ze dne 27. 9. 2016 a 4. 7. 2017, na zrušení ustanovení § 3 odst. 4 věty druhé 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, ve znění zákona č. 333/2014 Sb. (dále též jen „zákon o spořitelních a úvěrních družstvech“).

2. Zákonem č. 333/2014 Sb. byl zákon č. 87/1995 Sb. novelizován mj. tak, že do ustanovení § 3 odst. 4 byla s účinností od 1. 7. 2015 vložena 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“ (dále též jen „pravidlo desetinásobku“).

3. V uvedené novele zákona o spořitelních a úvěrních družstvech upravil Parlament – na návrh vlády a z podnětu České národní banky (dále též jen „ČNB“) – celou řadu pravidel s cílem řešit narůstající nestabilitu v sektoru družstevních záložen, a to i prostřednictvím „pravidla desetinásobku“, jež by mělo zvýšit zájem členů o hospodaření dané družstevní záložny; právě toto pravidlo však považuje navrhovatelka z níže rekapitulovaných důvodů za protiústavní.

II. Argumentace navrhovatelky

4. V důsledku novelizovaného znění § 3 odst. 4 tak podle navrhovatelky není jedna jedenáctina celkového objemu peněžních prostředků, jež jsou do družstevní záložny vloženy, chráněna systémem pojištění vkladů, čímž jsou podle ní z dále rozvedených důvodů „*klienti družstevních záložen znevýhodněni oproti klientům bank*“, a tím dochází k porušení čl. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol k Úmluvě“), neboť dochází k porušení práva vlastnit majetek, práva podnikat (v tom smyslu, že napadená právní úprava způsobuje tzv. rdousící efekt) a práva nebýt diskriminován; napadenou částí zákonného ustanovení je podle navrhovatelky navíc porušen i princip předvídatelnosti práva a ochrany legitimního očekávání.

5. Navrhovatelka zdůrazňuje, že napadené zákonné ustanovení nesplňuje ani „nultý“ krok testu proporcionality v podobě existence legitimního cíle, jelikož nejen ze samotného § 3 odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb., ale ani z důvodové zprávy k zákonu č. 333/2014 Sb. žádný legitimní cíl nevyplývá, neboť jen stěží může být oním legitimním cílem toliko „*posílení finanční zainteresovanosti členů družstevních záložen*“. A pokud by cílem právní úpravy mělo být odstranění a prevence vzniku některých dřívějších problémů segmentu družstevních záložen, potom napadená právní úprava tento cíl v žádném případě nemůže naplnit, neboť jediným důsledkem tohoto opatření je „odříznutí“ záložen od vkladů jako podstatného zdroje financování úvěrové činnosti záložen. Podle navrhovatelky totiž zájemci z řad veřejnosti dají vždy přednost vkladu u banky, pro jehož úročení zákon nevyžaduje, aby se stali jejími akcionáři, před uložením finančních prostředků u záložen, jež buď nebudou ze zákona úročeny, nebo úročeny budou, ale vkladatelé se budou muset podílet významným způsobem na kapitálu záložny. Navrhovatelka se proto domnívá, že napadená část zákonného ustanovení nesměřuje k odstranění některých slabých míst tohoto segmentu finančního trhu, nýbrž k likvidaci segmentu družstevních záložen jako celku.

6. S odkazem na obsah analýzy právní úpravy družstevních záložen ve Spolkové republice Německo (přiložené k posuzovanému návrhu), navrhovatelka zdůrazňuje, že podnikatelská činnost družstevních záložen nemusí být výlučně založena na členském principu, respektive principech vzájemnosti a nevýdělečnosti, o nichž se zmiňuje důvodová zpráva k zákonu č. 333/2014 Sb. Situace ve Spolkové republice Německo přitom dle navrhovatelky názorně ukazuje, že družstevní záložny mohou být plně integrální součástí bankovníctví, a s jejich činností nemusí být nutně spojeno nadměrné riziko, ani jakákoli forma „morálního hazardu“, zmiňovaná v důvodové zprávě. Družstevní záložny a banky představují srovnatelné subjekty, jak z hlediska jimi nabízených produktů, tak z hlediska právní regulace jejich podnikatelské činnosti, a jediným rozdílem tak zůstává právě onen členský princip, jež ovšem nelze považovat za obligatorní znak družstevních záložen.

7. Navrhovatelka ve svém návrhu dokládá tvrzený „rdousící efekt“ napadené právní úpravy tvrzením, že s účinností zákona č. 333/2014 Sb. došlo k „*dramatickému propadu nových vkladů*“; je proto jen otázkou času, kdy se družstevní záložny

ekonomicky zhroutí, a kdy tedy dojde k likvidaci celého sektoru družstevních záložen. Zřejmý rdousící, až likvidační efekt přitom působí nejen na samotné družstevní záložny, nýbrž rovněž na její členy – vkladatele, jež mají u záložen uložen vklad převyšující zákonnou maximální výši náhrady poskytované z Garančního systému finančního trhu (dříve Fondu pojištění vkladů), a osoby, které mají v družstevních záložnách významný majetkový podíl. Za problematické je navíc namíste vnímat nejen omezení možnosti úročit vklady nových členů družstevních záložen, ale i samotnou skutečnost, že se tato omezení dotknou i stávajících vkladů. Retroaktivně tak dochází ke změně smluvních podmínek stávajících klientů družstevních záložen, které má zcela zásadní dopad. V této souvislosti navrhovatelka poukazuje i na velmi krátkou legisvakanční lhůtu, po kterou družstevní záložny – zvláště pak menší družstevní záložny – neměly reálnou možnost na takto podstatnou změnu jakkoli zareagovat.

8. Prizmatem třístupňovaného testu proporcionality, aplikovaného kupř. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, neobstojí dle navrhovatelky napadená právní úprava již v prvním kroku, neboť není splněno kritérium vhodnosti uplatněného opatření. Pokud totiž má být dle zákonodárce hlavním problémem segmentu družstevních záložen skutečnost, že jejich úvěrová činnost vyžaduje relativně dražší zdroje financování, jež nutí záložny vyhledávat výnosnější umístění aktiv, tedy poskytovat dražší úvěry obsahující inherentně vyšší riziko, potom k odstranění tohoto problému může jen stěží vést opatření znamenající neúročení (části) vkladů, neboť jediným důsledkem tohoto opatření je naopak pouze znemožnění schopnosti přijímat (nové) vklady a konsekventně i poskytovat úvěry svým členům; důsledkem napadeného zákonného ustanovení je tedy faktické znemožnění výkonu základní činnosti družstevní záložny podle § 1 odst. 2 zákona č. 87/1995 Sb. Podle navrhovatelky je přitom adekvátním nástrojem kontroly řádného řízení kreditního rizika družstevních záložen především účinný výkon dohledu nad dodržováním již tak přísných pravidel pro poskytování úvěrů a řízení rizik spojených s touto podnikatelskou činností, vyplývající v prvé řadě ze stávajícího znění zákona č. 87/1995 Sb., vyhlášky České národní banky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (dále jen „nařízení CRR“), respektive ze znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/36/EU o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (dále též jen „směrnice CRD IV“). V této souvislosti navrhovatelka zdůrazňuje, že předmětná právní úprava ukládá družstevním záložnám celou řadu povinností, jež jsou zcela shodné nebo velmi podobné jako povinnosti, jež jsou uloženy bankám (např. pravidla kapitálové přiměřenosti, angažovanosti, likvidity a platební schopnosti). Nadto zákonem č. 333/2014 Sb. byla stanovena řada dalších opatření, např. v podobě stanovení maximální výše bilanční sumy družstevní záložny, navýšení tvorby rizikového fondu nebo možnosti transformace záložny na banku s nižšími požadavky na minimální základní kapitál. Podle mínění navrhovatelky tak má regulátor již podle dosavadní právní úpravy nad družstevními záložnami dostatečné množství účinných nástrojů, jež umožňují výkon efektivního dohledu v tomto segmentu. Na margo kritéria vhodnosti konečně navrhovatelka zdůrazňuje, že pokud měl zákonodárce v úmyslu zamezit opakování „krachů“ družstevních záložen, je nutno připomenout, že příčinou těchto „krachů“ nikdy nebyl morální hazard na straně vkladatelů – členů družstevních záložen, nýbrž nezodpovědné či protiprávní jednání zaměstnanců záložen při

poskytování úvěrů. Tato potenciální rizika – nemá-li docházet k nepřijatelnému zásahu do dělby moci – má proto řešit výkonná moc prostřednictvím orgánů dohledu, nikoliv moc zákonodárná [navrhovatelka pak v této souvislosti odkazuje na závěry nálezu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)].

9. Optikou kritéria potřeby navrhovatelka namítá, že není přijatelné, aby bylo určitého účelu, tedy omezení rizik v sektoru družstevních záložen, dosaženo formou faktické likvidace celého tohoto sektoru. Zdůrazňuje, že „drobní střadatelé, kteří tvoří výraznou část klientů záložen, ale ani ostatní klienti nebudou ochotni akceptovat nutnost výrazně vyšších členských vkladů. (...) Stejně tak bude pro klienty nepřijatelné neúročení jejich vkladů uložených u družstevních záložen. Klienti družstevních záložen mají zájem na co nejvýhodnějším umístění svých prostředků, nikoliv investovat do kapitálu záložen. Běžný klient záložny hledá alternativu k bankovním institucím, nemá zájem podílet se na řízení záložny ani investovat do jejího kapitálu“. Napadené ustanovení proto dle navrhovatelky ve svém důsledku vede k paralyzaci hlavních podnikatelských činností družstevních záložen, přestože by sledovaného účelu mohlo být dosaženo i pomocí jiných, „méně drastických prostředků“. Zákonodárcem použité opatření tedy považuje navrhovatelka za nepřiměřené, neboť negativní důsledky jeho aplikace nepochybně přesahují zjevná pozitiva, když stabilizaci sektoru družstevních záložen, respektive zmírnění jeho rizikovosti lze stěží dosáhnout opatřením, jež fakticky znemožňuje nebo přinejmenším výrazně omezuje schopnost záložen přijímat v potřebné výši vklady od svých členů.

10. Napadenou právní úpravu nadto považuje navrhovatelka za diskriminační, neboť zde chybí způsobilé a odůvodněné kritérium rozlišování ve smyslu čl. 4 odst. 3 Listiny, jestliže zákonodárce v případě bank, platebních institucí ani institucí elektronických peněz u vkladů – na rozdíl od družstevních záložen – požadavek majetkové spoluúčasti klientů nevznáší. Banky, platební instituce, instituce elektronických peněz i družstevní záložny přitom navrhovatelka považuje za skupinu složenou ze srovnatelných subjektů poskytujících svým klientům úvěry s tím, že v případě bank a družstevních záložen jde o úvěrové instituce, jež podléhají víceméně totožné regulaci (a platební instituce a instituce elektronických peněz podléhají podstatně méně přísné regulaci), kdy zlomový okamžik představuje účinnost zákona č. 433/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě došlo ke sjednocení pojištění vkladů u bank i družstevních záložen, a to ve výši sta procent vkladu do výše ekvivalentu 50 000 Euro (resp. posléze 100 000 Euro), s níž se ostatně pojí počátek hospodářského vzestupu družstevních záložen, představujících plnohodnotnou konkurenci bank. V testu přímé diskriminace tedy napadená část zákonného ustanovení nemůže dle navrhovatelky obstát, neboť se srovnatelnými subjekty je – nedůvodně a neospravedlnitelně – nakládáno odlišně, přičemž tato skutečnost jde jednoznačně k tíži družstevních záložen, navíc za situace, kdy inkriminované opatření ani nesleduje legitimní zájem, jelikož má za cíl regulovat riziko, jež u daných produktů vůbec neexistuje. Napadené ustanovení tak podle mínění navrhovatelky významným způsobem zasahuje rovněž do ústavně zaručeného práva podnikat, neboť z výše uvedených důvodů znemožňuje družstevním záložnám pokračovat v jejich podnikatelské činnosti.

11. Navrhovatelka mimo výše uvedené zpochybňuje s odkazem na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 rovněž ústavnost procedury přijetí napadené právní úpravy, v rámci které byla napadená část zákonného ustanovení do návrhu zákona doplněna „až po

mezirezortním připomínkovém řízení“, pročež se zainteresované subjekty ani zástupci odborné veřejnosti „*k němu nemohli nijak vyjádřit“*.

12. Závěrem svého podání potom navrhovatelka vyjadřuje přesvědčení, že je napadená právní úprava rovněž v rozporu s právem Evropské unie, když připomíná, že dle závěrů rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. 2. 2006 sp. zn. C-513/03 představují zakázaná opatření, jež potenciálně porušují jednu ze čtyř základních svobod, tedy volný pohyb kapitálu, také opatření, jež mohou odradit od umístění investic v některém členském státě. Napadené ustanovení je přitom způsobilé odradit řadu vkladatelů od uložení jejich finančních prostředků u družstevních záložen. Nadto je napadené ustanovení taktéž v rozporu s volným pohybem služeb, neboť fakticky brání tuzemským družstevním záložnám nabízet své služby v ostatních členských státech Evropské unie. Konečně tím, že členský vklad není předmětem pojištění vkladů, bude fakticky pojištěno pouze 90,9 % investice klienta, což dle názoru navrhovatelky způsobuje rozpor napadeného ustanovení s čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/49/EU o systému pojištění vkladů (dále též jen „směrnice DGS II“).

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal návrh komorám Parlamentu, jako účastníkům řízení, a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv, jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

III.a

Vyjádření komor Parlamentu

14. Senát i Poslanecká sněmovna ve svých vyjádřeních z 11. března 2016 a 14. března 2016, podepsaných předsedy jednotlivých komor Milanem Štěchem a Janem Hamáčkem, toliko stručně shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byla projednána a přijata novela zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, provedená zákonem č. 333/2014 Sb.

III.b

Vyjádření vlády

15. Vláda ve svém vyjádření ze dne 14. dubna 2016 nejprve zdůraznila, že napadenou část zákonného ustanovení považuje za souladnou s ústavním pořádkem, přičemž s odkazem na dosavadní judikaturu Ústavního soudu připomněla, že změnu zákonných parametrů lze podřadit pod jedno z podnikatelských rizik, která musí každý podnikatelský subjekt v rámci svých investic akceptovat, neboť z práva na legitimní očekávání nelze bez dalšího dovodit zákaz změny právní úpravy. Současně v této souvislosti zdůraznila, že k návrhu předmětné novely byla zpracována řádná Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (dále jen „zpráva RIA“), jež vycházela z doporučení mezinárodních organizací a jež byla předtím taktéž konzultována se

zástupci relevantního trhu; navíc byla zvolena rovněž odpovídající legisvakanční lhůta. V úvodu svého vyjádření konečně vláda vyjádřila přesvědčení, že předložený návrh obsahuje celou řadu nepřesností, které danou problematiku nepřipustně zkreslují.

16. Ve svém vyjádření vláda dále zdůraznila, že posílení skutečného družstevního charakteru družstevních záložen prostřednictvím pravidla stanoveného v napadeném zákonném ustanovení není nelogickým excesem zákonodárce, naopak je přiměřené účelu a prvotnímu záměru zákonodárce pro fungování družstevních záložen. V návaznosti na to vláda odmítla tvrzení navrhovatelky, že inkriminované pravidlo desetinásobku je retroaktivní; toto pravidlo se totiž do podmínek vkladu provedeného do 30. 6. 2015 promítne až od roku 2018, a to jen zcela omezeně.

17. Vláda ve svém vyjádření důrazně odmítá tvrzení navrhovatelky, že napadeným zákonným ustanovením dochází k diskriminaci družstevních záložen z důvodu neexistence podobného pravidla pro banky, platební instituce a instituce elektronických peněz. Navrhovatelka totiž podle mínění vlády přehlíží skutečnost, že družstevní záložny, ač jsou úvěrovými institucemi, nelze bez dalšího dávat na roveň bankám, od nichž se odlišují jak právní formou, tak požadavky na kapitálovou vybavenost i dalšími specifiky. Ještě větší rozdíl potom existuje mezi družstevními záložnami na straně jedné a platebními institucemi a institucemi elektronických peněz na straně druhé. Tyto subjekty totiž nejsou oprávněny poskytovat úvěry a přijímat vklady, neboť nejde o úvěrové instituce podle nařízení CRR, přičemž je v této souvislosti třeba rovněž zdůraznit, že tyto subjekty nefungují na členském principu. Navrhovatelkou prezentovaný test přímé diskriminace proto nelze podle mínění vlády na daný případ vůbec aplikovat, neboť nejde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny.

18. V návaznosti na to vláda odmítá argumentaci navrhovatelky, podle které má pravidlo desetinásobku ve svém důsledku znamenat nutnost podílet se na základním kapitálu družstevních záložen pod sankcí ztráty úročení prostředků; takové tvrzení totiž podle vlády není pravdivé. Záměrem novely zákona nebylo omezení úrokových výnosů „vkladatelů“/členů družstevních záložen, přičemž by k takovému omezení ani nemělo docházet, záměrem bylo zvýšení zájmu členů o směřování a řízení dané družstevní záložny. Napadená právní úprava proto má vést k podpoře participace členů na směřování a řízení družstevní záložny tím, že odstraňuje dosavadní minimalizaci principu družstevnictví, a to zvláště za situace, kdy před účinností této novely vyžadovalo mnoho družstevních záložen členský příspěvek ve výši pouhé jedné koruny. Vláda přitom vyjadřuje přesvědčení, že pokud by měl člen družstevní záložny obavu z podílení se na jejím podnikání prostřednictvím členského vkladu, tedy pokud by nevěřil své družstevní záložně, resp. způsobu, jakým je řízena, neměl by ani mít důvod stát se družstevníkem a svěřit jí své úspory. Jestliže tak doposud přesto činil, jde podle vlády o systémovou chybu (a existenci morálního hazardu – viz dále), kterou napadená právní úprava napravuje.

19. V další části svého vyjádření reaguje vláda na tvrzení navrhovatelky, že příslušná důvodová zpráva přesvědčivě nevysvětluje, v čem je spatřován morální hazard, když daná osoba uloží své prostředky u družstevní záložny, nikoliv u banky. Vláda zdůrazňuje, že Ministerstvem financí zpracovaná zpráva RIA na několika místech vysvětluje, v čem morální hazard v daném kontextu spočívá, přičemž současně předkládá několik možných metod jeho omezení. V této souvislosti poukazuje vláda rovněž na skutečnost, že problémy družstevních záložen, zejména nedostatečné vnitřní

kontrolní systémy a vysoká míra nesplácených úvěrů, jsou podle poznatků z dohledové praxe systémové povahy a vyplývají ze stávajícího principu řízení družstevních záložen úzkou skupinou osob bez efektivních vnitřních kontrolních mechanismů a právě bez kontroly ze strany jejich členů. Stávající princip řízení je totiž spojen s nadměrnou úvěrovou angažovaností vůči subjektům blízkým osobám řídícím tyto družstevní záložny. V sektoru družstevních záložen lze přitom nalézt podíl úvěrů v selhání, jenž dosahuje ve srovnání s bankami čtyřnásobné hodnoty, což je způsobeno i tím, že družstevní záložny pracují s výrazně dražšími zdroji než bankovní sektor, a proto musí hledat výnosnější (a tedy rizikovější) umístění aktiv. Problém morálního hazardu je pak spatřován v tom, že členové družstevních záložen vkládají své peněžité prostředky s vědomím, že o ně nemohou v důsledku pojištění přijít, ovšem současně si neuvědomují, že nejsou pouze „klienty se vkladem“, ale rovněž členy družstevní záložny, a tedy i jejich spoluvlastníky. Vláda přitom v této souvislosti připomíná, že většina mezinárodně uznávaných principů World Council of Credit Unions (dále jen „WOCCU“) a Mezinárodního družstevního svazu (International Co-operative Alliance – „ICA“) není v České republice dodržována, jelikož družstevní záložny neplní sociální funkci (její členové jsou v podstatě „anonymními klienty“), nýbrž provozují výdělečnou činnost jako ziskově orientované subjekty – na rozdíl od většiny mezinárodně sdružovaných družstevních záložen, vyznačujících se atributem neziskovosti (ve smyslu „non-for-profit“, nikoliv „non-profit“).

20. Namítá-li navrhovatelka, že napadená právní úprava způsobuje rozpor se základním právem vlastnit majetek a pokojně jej užívat, vláda připomíná, že v důsledku pravidla desetinasobku nedojde k žádnému snížení majetku dotčených subjektů. Za případný v této souvislosti nepovažuje vláda ani argument navrhovatelky, že aplikace tohoto pravidla může způsobit odliv některých členů, a snížit tak velikost bilanční sumy, resp. základního kapitálu družstevní záložny; v takovém případě totiž jde o svobodné rozhodnutí členů družstevní záložny alokovat své disponibilní finanční prostředky v souladu s principem maximalizace zisku a optimalizace svého portfolia. Podle názoru vlády totiž nelze mluvit o právu družstevní záložny na zvyšování (resp. nesnižování) jejího majetku; v návaznosti na to vláda připomíná druhou alineu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle kterého může stát přijímat zákony, které považuje za nezbytné, aby upravil užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

21. Vláda ve svém vyjádření dále polemizuje s tvrzením navrhovatelky, že napadená právní úprava vykazuje tzv. rdousící efekt. Takový efekt podle mínění vlády nebyl prokázán a je třeba jej považovat za pouhou spekulaci. Pokles nových vkladů po účinnosti napadené právní úpravy je totiž podle vlády do značné míry zapříčiněn právě chováním samotných družstevních záložen, jež ve svém důsledku vedlo ke značnému zvýšení vkladů před 1. 7. 2015, po kterémžto datu následoval jejich logický pokles, neboť trh byl z velké části satureován a „předzásoben“. „Rdousící efekt“ proto nelze podle vlády na dostupných datech objektivně doložit a nemůže plynout ani z navrhovatelkou tvrzené nerovné konkurence mezi družstevními záložnami a bankami, neboť oba sektory se nezaměřují na stejnou klientelu, protože si ani příliš nekonkurují. Případné budoucí poklesy vkladů u družstevních záložen je proto podle vlády třeba považovat za určité korekce trhu a projev obnovení členského principu (vláda opakovaně poukazuje na reklamní kampaň jedné z družstevních záložen, akcentující výhody vyššího členského vkladu), nikoliv za důkaz tvrzeného „rdousícího efektu“.

22. Vláda přitom kategoricky odmítá tvrzení navrhovatelky, že banky a družstevní záložny „představují srovnatelné subjekty co do regulace jejich podnikatelské činnosti, tak do jejího obsahu“. Rozdíl mezi těmito subjekty je totiž zcela zřetelný, zejména pokud jde o požadavek minimální výše základního kapitálu (500 mil. Kč u bank vs. 35 mil. Kč u družstevních záložen), tak pokud jde o rozdílnou právní formu; odtud pak pramení základní rozdíl, spočívající v tom, že zatímco vkladatel nemusí být společníkem banky (akcionářem), vkladatel u družstevní záložny musí být současně jejím členem. V návaznosti na to je podle vlády nutné vyvrátit tezi navrhovatelky, že zájemci z řad veřejnosti dají „vždy přednost vkladu u banky, pro jehož úročení zákon nevyžaduje, aby se stali jejími akcionáři a investovali do kapitálu banky, před uložením prostředků u záložen, které buď nebudou ze zákona úročené, nebo úročené budou, ale vkladatel se bude muset podílet významným způsobem na kapitálu záložny“. Navrhovatelka totiž přehlíží skutečnost, že se investoři rozhodují na základě tří hlavních kritérií: výnosu, likvidity a rizika. Pakliže by proto měla platit citovaná teze, musely by družstevní záložny zcela nahradit bankovní sektor, jenž svým klientům nabízí nižší zhodnocení jejich vkladů. Ve skutečnosti však investoři reflektují i další dvě uvedená kritéria, a proto do volby produktů úvěrových institucí zřetelně promítají i svoji averzi vůči riziku.

23. Navrhovatelkou předloženou analýzu srovnávající družstevní záložny s družstevními bankami ve Spolkové republice Německo považuje vláda za zavádějící, neboť právní úprava v cizí zemi nemůže českého zákonodárce k ničemu zavazovat. Současně vláda připomíná, že zatímco navrhovatelka opírá své argumenty pouze o právní analýzu právní úpravy podnikání družstevních záložen v jediném cizím státě, Ministerstvo financí využilo zkušenosti mezinárodních autorit, kterými jsou Mezinárodní měnový fond a WOCCU, sdružující většinu států světa.

24. Kritizuje-li navrhovatelka pravidlo desetinásobku, vláda připomíná, že inkriminované pravidlo představuje pouze dílčí opatření, jímž se regulátor spolu s orgánem dohledu (tedy s Českou národní bankou) pomocí celé řady dalších opatření snaží docílit vyšší stability sektoru družstevních záložen (např. se stanovila minimální výše členského vkladu, zvýšily se příspěvky do rezervního a rizikového fondu a zavedl se limit bilanční sumy ve výši pěti miliard Kč). Všechna tato opatření jako celek tvoří komplex opatření a nelze je posuzovat izolovaně. V testu proporcionality proto napadené zákonné ustanovení podle názoru vlády obstojí.

25. Na okraj předmětné věci vláda uvádí, že ačkoliv bilanční suma sektoru družstevních záložen představuje méně než 1 % regulatorního kapitálu, Česká národní banka byla na tento sektor v minulosti nucena alokovat přes 30 % svých dohledových kapacit. Vláda se proto domnívá, že řešení daného problému lze spatřovat právě v obnovení družstevních principů, tedy zvýšením spoluodpovědnosti každého družstevníka prostřednictvím zvýšení míry jeho participace na řízení družstevní záložny. Cílem pravidla desetinásobku tedy není likvidace sektoru družstevních záložen, nýbrž posílení členského principu, jenž by měl naopak pomoci v samoregulaci a následném ozdravení tohoto sektoru. Podle vlády přitom není zřejmé, proč navrhovatelka předjímá, že se vkladatel/člen družstevní záložny nebude chtít podílet na jejím podnikání, pakliže má v tuto družstevní záložnu důvěru, zvláště pak za situace, kdy z jejího úspěšného podnikání může mít vyšší zisk, než kdyby byly jeho vklady pouze úročeny. S odkazem na obsah příslušné zprávy RIA vláda zdůrazňuje, že neexistuje více možností, jak obnovit členský princip, jenž je současně třeba považovat

za nejvhodnější a nejpřirozenější způsob omezení rizik v sektoru družstevních záložen, neboť jednotlivé způsoby se od sebe liší pouze v dílčích parametrech. Přestože nelze vyloučit, že v sektoru družstevních záložen nastanou určité fluktuace ve výši vkladů a počtu členů, měly by být tyto pohyby považovány za důsledek ozdravení celého sektoru, nikoliv za příznak jeho likvidace. Podle mínění vlády je tedy zjevné, že inkriminované pravidlo splňuje všechny části třístupňového testu proporcionality, pročež jej nelze považovat za rozporné s právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

26. V závěru svého vyjádření konečně vláda popírá, že by napadená právní úprava mohla být v rozporu s právem Evropské unie. Namítá-li navrhovatelka, že napadené zákonné ustanovení porušuje volný pohyb kapitálu, označuje vláda jí předloženou argumentaci za vnitřně rozpornou, přičemž zdůrazňuje, že napadená právní úprava nikterak nebrání umístění vkladu od osob s domicilem mimo Českou republiku. Vláda přitom důrazně odmítá tvrzení navrhovatelky, že dochází k diskriminaci vkladatelů družstevních záložen a k porušování směrnice DGS II, když připomíná, že dovolávaná směrnice v čl. 2 striktně rozlišuje postavení klienta banky a člena družstevní záložny, v důsledku čehož tato směrnice do systému pojištění vkladů nezahrnuje členské vklady v družstevních záložnách. Současně vláda připomíná, že transpoziční lhůta této směrnice uplynula později, než nastala účinnost napadené právní úpravy.

27. Z rekapitulovaných důvodů nepovažuje vláda předmětný návrh za důvodný, a proto navrhuje, aby jej Ústavní soud zamítl.

III.c

Sdělení Veřejné ochránkyně práv

28. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., přípisem ze dne 25. února 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že ve smyslu § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevyužívá svého práva vstoupit do tohoto řízení jako vedlejší účastník řízení.

III.d

Replika navrhovatelky

29. Rekapitulovaná vyjádření byla zaslána navrhovatelce, která na ně reagovala replikou, doručenou Ústavnímu soudu dne 1. 8. 2016, v níž reagovala pouze na obsah vyjádření vlády. V replice nejprve zdůraznila, že jednotlivá tvrzení vlády jsou buď irelevantní, nebo účelová, přičemž zcela odmítla její právní argumentaci.

30. V první řadě navrhovatelka zdůrazňuje, že napadené ustanovení bylo včleněno do textu předmětné novely až na základě připomínek v mezirezortním připomínkovém řízení a nebylo předtím dostatečně projednáno, což ostatně vyplývá i z obsahu zprávy RIA, pročež se k němu nemohla vyjádřit ani Asociace družstevních záložen. Poukazuje-li vláda na předchozí konzultace „s trhem“, navrhovatelka namítá, že z vyjádření není zjevné, které subjekty tento „trh“ představují, a navíc tyto konzultace ani ničím nedokládá. Odvolává-li se vláda na doporučení WOCCU, navrhovatelka považuje argumentaci vlády za čistě účelovou a zdůrazňuje, že družstva sdružená ve WOCCU nejsou úvěrovými institucemi ve smyslu evropské směrnice CRD IV a nařízení CRR a nepodléhají bankovní regulaci, na rozdíl od družstevních záložen

regulovaných zákonem č. 87/1995 Sb. A odkazuje-li vláda na hodnotící zprávu mise Mezinárodního měnového fondu, navrhovatelka připomíná, že žádná její doporučení neobsahují pravidlo desetinásobku. Nadto navrhovatelka zdůrazňuje, že vláda ve svém vyjádření neuvedla jedinou jurisdikci, která by ukládala družstevním záložnám stejné povinnosti jako bankám, tedy která by je podrobila regulaci úvěrových institucí, a zároveň by je považovala za samoregulované *non-for-profit* osoby, řídící se principy vzájemnosti (přičemž současně namítá, že vláda ve svém vyjádření neuvedla, proč by německá právní úprava neměla být vhodná pro komparaci).

31. Namítá-li vláda, že družstevní záložny a banky jsou instituce lišící se „*právní formou, kapitálovou výbavou a některými specifiky*“, navrhovatelka připomíná, že ani jeden z uváděných faktorů není relevantní pro posouzení srovnatelnosti těchto subjektů z hlediska regulace jejich podnikatelské činnosti, přičemž existence některých odlišných znaků ještě nevylučuje jejich srovnatelnost; podle navrhovatelky přitom nemůže být pochyb o tom, že z hlediska veřejnoprávního dohledu jsou oba tyto subjekty srovnatelné (výši základního kapitálu nepovažuje navrhovatelka za relevantní, jelikož podle poznatků doktríny není s to v potřebné míře plnit garanční funkci, větší význam mají požadavky kapitálové přiměřenosti a likvidity, jež jsou u bank i družstevních záložen zcela shodné).

32. Tvrdí-li vláda ve svém vyjádření, že z družstevních záložen by měly být vzájemné, samoregulační spolky, přehlídí skutečnost, že členy volených orgánů družstevní záložny mohou být pouze adekvátně vzdělaní profesionálové s odpovídajícími zkušenostmi, navíc schválení Českou národní bankou (§ 6a a § 7 odst. 6 a 7 zákona č. 87/1995 Sb.), nikoliv její členové – drobní střadatelé z řad veřejnosti. Představa vlády o řízení a kontrole činnosti záložny prostřednictvím jejich běžných členů (ve smyslu *non-for-profit* subjektu) je proto nejen prakticky neproveditelná, ale i ve zjevném rozporu se současnou právní úpravou, podle které se v České republice nejpozději od 1. 4. 2006, kdy došlo ke sjednocení systému pojištění vkladů, družstevní záložny (obdobně jako ve Spolkové republice Německo) fakticky staly „malými bankami“, pročež již nefungují na principech historických „kampeliček“, inspirovaných idealistickými myšlenkami Františka Cyrila Kampelíka. Poukaz na historický koncept tak naprosto mívá realitu a nemůže opodstatňovat rozdílné zacházení vůči družstevním záložnám ve srovnání s bankami. V této souvislosti pak navrhovatelka nesouhlasí s tvrzením vlády, že nelze srovnávat družstevní záložny s platebními institucemi a institucemi elektronických peněz, když s odkazem na komentářovou literaturu zdůrazňuje, že i tyto instituce mohou poskytovat úvěry a přijímat vklady, byť nejde o vklady podle zákona o bankách. Toliko členský princip proto podle mínění navrhovatelky nemůže odůvodnit zjevně diskriminační zacházení zákonodárce s družstevními záložnami.

33. Navrhovatelka v replice dále zopakovala přesvědčení, že napadená právní úprava odporuje směrnici DGS II, neboť jejím účelem není deklarované „posílení vzájemnosti“, ale faktické zavedení spoluúčasti vkladatelů, kdy v případě insolvence družstevní záložny takový vkladatel obdrží pouze 90,9 % prostředků, které do ní vložil. V návaznosti na to navrhovatelka zdůrazňuje, že evropský i český zákonodárce v rámci systému pojištění vkladů v minulosti opustil myšlenku „morálního hazardu“ klientů úvěrových institucí, neboť běžný vkladatel nemůže jako absolutní laik posoudit finanční zdraví banky či záložny, jíž svěřuje své finanční prostředky. Odpovědnost za „finanční zdraví“ leží primárně na managementu úvěrové instituce a na regulátorovi při výkonu dohledu, jejich povinnosti proto nelze podle navrhovatelky nahrazovat jakousi

zákonem neupravenou samoregulací ze strany vkladatelů družstevních záložen. I proto Komise ve směrnici č. 2014/49/EU přistoupila ke zrušení desetiprocentní spoluúčasti vkladatelů na výplatě náhrad ze systému pojištění vkladů zavedené směrnicí č. 2009/14/ES.

34. Vláda podle navrhovatelky ve svém vyjádření klade na otázku „morálního hazardu“ mimořádný důkaz a snaží se navodit dojem, že jde o specificky negativní jev družstevních záložen. Problémy, které vláda ve svém vyjádření popisuje (např. překračování limitů angažovanosti), se však nevyskytují jen v sektoru družstevních záložen, ale též v bankovním sektoru. Napadené ustanovení tedy rozhodně nemůže být způsobitelným nástrojem k odstranění či zmírnění těchto jevů. V této souvislosti navrhovatelka zdůrazňuje, že podle aktuální metodiky pro výpočet výše příspěvku do Garančního systému finančního trhu je zohledňována individuální riziková váha dané úvěrující instituce, přičemž je namístě zdůraznit, že individuální rizikový profil jednotlivých družstevních záložen je velmi nízký.

35. Pakliže vláda ve svém vyjádření zpochybňuje možnost, že by napadenou právní úpravou mohlo být porušeno právo na pokojné užívání majetku podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, navrhovatelka s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (zvláště pak na rozsudek ze dne 14. 2. 2008 ve věci *Glaser proti České republice*, č. 55179/00) setrvává v přesvědčení, že pravidlo desetinásobku způsobuje ve vztahu k družstevním záložnám „rdousící efekt“, protože je porušeno legitimní očekávání jejich vkladatelů, což má nepopiratelný vliv na jejich majetek v autonomním smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Jestliže totiž podle navrhovatelky napadené ustanovení prokazatelně vede k třičtvrtinovému snížení nových vkladů, jde o situaci srovnatelnou s „runem na banku“, a proto nelze mít pochyb o tom, že pravidlo desetinásobku má na družstevní záložny „rdousící efekt“. Na tomto závěru nemůže nic měnit podle navrhovatelky ani fakt, že vklady u družstevních záložen jsou do výše 100 000 Euro ze sta procent pojištěny. V této souvislosti potom navrhovatelka zdůrazňuje, že je-li podle zprávy RIA jedním z rizikových faktorů segmentu družstevních záložen skutečnost, že tyto instituce získávají dražší zdroje a současně poskytují dražší (a rizikovější) úvěry, napadená právní úprava – právě v důsledku nutnosti získávání nových úvěrů pro zachování potřebné likvidity – tato rizika naopak posiluje, tedy způsobuje zcela opačný než deklarovaný efekt.

36. Tvrzení vlády, že segment družstevních záložen na sebe váže 30 % dohledových kapacit České národní banky, považuje navrhovatelka za nepřesvědčivý, neboť nejen že jej vláda ničím nedokládá, ale z veřejně dostupných zdrojů nic takového ani nevyplývá; navíc řádný výkon dohledu nad úvěrovými institucemi je zákonnou povinností České národní banky, jež je podle navrhovatelky rozpočtově nezávislá a náklady svého provozu kryje emisí peněžní zásoby. Poukazuje-li vláda ve svém vyjádření na případy „krachů“ družstevních záložen po roce 1999, navrhovatelka upozorňuje na skutečnost, že „krachy“ družstevních záložen kolem roku 2000 nemohou být z hlediska současné právní úpravy vůbec brány v potaz, jelikož z tohoto úhlu pohledu relevantní období začíná až od 1. 4. 2006. Počínaje tímto datem přitom podle navrhovatelky došlo ke „krachům“ družstevních záložen jen a pouze v důsledku jevů (porušení limitů angažovanosti a nadměrná úvěrová angažovanost vůči subjektům blízkým osobám řídícím družstevní záložny), jež jsou odstranitelné toliko důsledným dohledem ze strany regulátora, tedy České národní banky, přičemž je současně zřejmé, že uvedená porušení zákonů se mohou vyskytnout se stejnou intenzitou taktéž

v případě bank (což se v minulosti i stalo). Opírat potřebnost napadeného ustanovení, jež fakticky omezuje přijímání vkladů, o problém, který spočívá v nadměrné úvěrové angažovanosti, je přitom podle navrhovatelky logický nonsens.

37. Jestliže vláda zpochybňuje názor navrhovatelky, že napadené ustanovení mimo jiné porušuje i princip volného pohybu kapitálu, navrhovatelka ve své replice setrvává na svém názoru, přičemž jen stručně připomíná, že pravidlo desetinásobku diskriminuje české družstevní záložny jak na tuzemském trhu s finančními službami, tak i na trzích ostatních členských států Evropské unie, neboť ostatní úvěrové instituce zde obdobnému požadavku nepodléhají, a současně zahraniční úvěrové instituce – a to i družstevní záložny – mohou na českém trhu konkurovat českým družstevním záložnám, aniž by musely plnit pravidlo desetinásobku. V návaznosti na to pak navrhovatelka v replice opětovně poukazuje na skutečnost, že v případě úpadku družstevní záložny její člen – v rozporu s příslušnou směrnicí Evropské unie – nikdy nedostane sto procent z částky, kterou do záložny vložil.

38. V závěru své repliky navrhovatelka s ohledem na údaje v ní uvedené („zejména pak vývoj nových vkladů do družstevních záložen“) navrhla s odkazem na § 39 zákona o Ústavním soudu přednostní projednání věci (rozhodnutí o ní mimo pořadí), neboť podle ní nejde „pouze o hypoteticky hrozící zásah do ústavně zaručených práv, nýbrž o zásah reálně působící a zároveň o zásah, jehož intenzita se postupem času zvyšuje“.

III.e

Vyjádření Asociace družstevních záložen

39. Ústavním soudem nevyžádané vyjádření k posuzovanému návrhu zaslala dne 4. srpna 2018 Asociace družstevních záložen (dále jen „Asociace“), dle svých slov jako „amicus curiae“. V jeho úvodu zdůraznila, že napadená část ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb. byla do předmětné novely vložena „na poslední chvíli“, protože Asociace neměla možnost se k nově stanovenému pravidlu jakkoli vyjádřit. Toto pravidlo přitom považuje Asociace za překvapivé, jdoucí proti principu, že jednotlivým prvkem regulace úvěrových institucí je regulace činnosti na tzv. aktivní straně, tedy těch, které se v účetní evidenci projeví jako aktiva (kupř. úvěry); naproti tomu napadené pravidlo reguluje vklady, tedy pasiva (zdroje) družstevních záložen. Překvapivé pro Asociaci byly i ve zprávě RIA často zmiňované principy WOCCU, neboť WOCCU sdružuje především družstevní záložny, které nejsou úvěrovými institucemi ve smyslu práva Evropské unie. Družstevní záložny, které jsou úvěrovými institucemi, jsou naopak sdruženy v EACB (European Association of Cooperative Banks) a její členové mají cca 20% podíl na celoevropském bankovním trhu úvěrových institucí (včetně natolik vyspělých trhů jako je Německo či Rakousko). Žádný z principů uznávaných EACB přitom není v souladu se zavedením pravidla desetinásobku. Zpráva RIA i důvodová zpráva ovšem existenci EACB zcela ignoruje a z nejasných důvodů se soustředí pouze na principy WOCCU. V závěru svého stručného vyjádření potom Asociace připomíná problém s nerozděleným ziskem, který je podílově nárokovatelný při ukončení členství. Nový člen nemůže upsat svůj podíl s áziem, může si pořídit pouze podíl s nominální hodnotou. Podle Asociace proto bude docházet k situacím, kdy po mnoho let generovaný nerozdělený zisk bude vyplácen odcházejícím „krátkodobým“ členům (např. vkladatelům, kteří se rozhodli po několika měsících již prostředky v záložně neukládat), což bude dále oslabovat kapitálovou sílu

družstevní záložny (tj. bude proti deklarovaným cílům nové úpravy podle zprávy RIA), a navíc bude i nespravedlivě dělit nerozdělený zisk (neboť nikterak nezohlední časový faktor).

III.f **Ústní jednání**

40. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

IV. **Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení**

41. Navrhovatelem je skupina 21 senátorů, jež je zastoupena v záhlaví uvedeným advokátem. Návrh na zrušení napadené části zákonného ustanovení podává na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. K návrhu je přiložena podpisová listina, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Navrhovatelka je tudíž za aktivně legitimovanou k podání posuzovaného návrhu.

42. Ústavní soud nicméně nepřehlédl, že ačkoliv skupina senátorů považuje nyní za protiústavní napadenou část zákonného ustanovení, resp. tzv. pravidlo desetinásobku, v rámci legislativního procesu podstatná část této skupiny (nepočítaje senátorky a senátory, kteří v rozhodné době mandát nevykonávali nebo nebyli toho dne na schůzi Senátu přítomni) dané pravidlo nikterak nerozporovala. Uvedená skutečnost nicméně bez dalšího nemůže mít vliv na aktivní legitimaci navrhuje skupiny senátorů, proto je s touto výhradou možno konstatovat, že návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, není podle § 66 zákona o Ústavním soudu nepřijatelný a nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu.

V. **Posouzení kompetence a způsobu přijetí napadeného ustanovení**

43. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení otázky, zda byl daný zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda je jeho obsah v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

44. Napadené ustanovení věty druhé v § 3 odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb. bylo do tohoto zákona vloženo zákonem 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, ve znění pozdějších předpisů

45. Ústavní soud konstatuje, že Parlament měl podle čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí uvedeného zákona. Z vyjádření jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k zákonodárnému procesu dále zjistil, že návrh uvedeného zákona (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013 – 2017, sněmovní tisk 253/0),

předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 3. 7. 2014. Poslanecká sněmovna jej schválila v třetím čtení dne 24. 9. 2014 na své 17. schůzi (usnesení č. 420), když pro něj hlasovalo 126 ze 152 přítomných poslanců, 2 byli proti. Senát projednal návrh zákona dne 23. 10. 2014 na své 26. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (Senát, 9. funkční období, 2012 – 2014, senátní tisk 344/1). Pro vrácení hlasovalo 53 z 57 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti. Poslanecká sněmovna dne 9. 12. 2014 na své 23. schůzi setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 551). Pro hlasovalo 145 ze 163 přítomných poslanců, 13 bylo proti. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 11. 12. 2014 a k jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo dne 29. 12. 2014 v částce 131 pod č. 333/2014 Sb. Tato zjištění postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

46. Namítá-li navrhovatelka, že napadené pravidlo bylo do návrhu zákona doplněno „až po mezirezortním připomínkovém řízení“, a proto se zainteresované subjekty „k němu nemohli nijak vyjádřit“, postačí připomenout, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) jednoznačně konstatoval, že „[p]orušení legislativních pravidel (...) bez dalšího, tj. bez porušení Ústavou a zákonem stanovené kompetence, příp. bez porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání jiného právního předpisu (např. absencí jejího publikování stanoveným způsobem ve Sbírce zákonů), derogační důvod podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu nezakládá“; je tak zřejmé, že tato námitka navrhovatelky sama o sobě závěr o neústavní legislativní proceduře založit nemůže [viz též bod 56. nálezu ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (8/2017 Sb.)].

VI.

Východiska ústavněprávního přezkumu napadeného ustanovení

47. Pro účely ústavněprávního přezkumu napadeného zákonného pravidla je třeba jednak stanovit okruh sporných a nesporných „skutečností“, jednak je třeba určit (a případně definovat) rozhodné okolnosti, jež podstatným způsobem ovlivňují předmětnou materii. V první řadě je třeba se zabývat otázkou, je-li zde vůbec prostor pro ústavněprávní přezkum v tom smyslu, zda napadené pravidlo vskutku je, či alespoň může být v rozporu s některou ústavní normou, zejména s některým základním právem.

VI.a

Vymezení okruhu základních práv ohrožených napadenou právní úpravou

48. Navrhovatelka v posuzovaném návrhu shledává rozpornost napadeného pravidla s čl. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, s čl. 1 Ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ministerstvo financí ve zprávě RIA uvádí, že předmětná novela zákona jako celek „bude mít významný dopad na družstevní záložny. Kvantifikace celkového dopadu ovšem není možná, svůj odhad neposkytli ani zástupci trhu.“ Přestože ministerstvem v citované pasáži předvídaný dopad souvisí primárně s potencialitou nutnosti podstatného navýšení základního kapitálu příslušné družstevní záložny v případě její postupné transformace na banku, z dalších částí zprávy RIA je zřejmé, že předkladatel počítal i s možností zániku některých družstevních záložen, jakožto přímého důsledku navrhované právní úpravy (v podrobnostech viz níže), což

samo o sobě indikuje možnost kolize jak s majetkovými právy dotčených družstevních záložen, tak s majetkovými právy jejich členů. Ústavněprávní rozměr posuzovaného návrhu je proto již z tohoto důvodu dán, a to bez ohledu na to, zda jsou vskutku dotčena taktéž zbývající navrhovatelkou dovolávaná ustanovení ústavního pořádku.

VI.b

Vymezení nesporných a sporných skutečností

49. Navrhovatelka a vláda, jakožto účastníci daného řízení, ve svých podáních, resp. vyjádřeních, předložili Ústavnímu soudu celou řadu dílčích – a většinou navzájem se vyvracejících – tvrzení, vycházejících ze značně specializovaného právně-ekonomického milieu. Ústavní soud přitom není kompetenčně ani odborně vybaven k tomu, aby daný „spor“ vyřešil v tom smyslu, že by měl některému z účastníků dát za pravdu, jeho rolí (a povinností) je pouze posoudit, zda napadené ustanovení (pravidlo) obstojí v testu ústavnosti, či nikoliv. Z toho důvodu budou dále zvažovány pouze ty mezi účastníky řízení sporné skutečnosti, jež považuje Ústavní soud v rámci ústavněprávního přezkumu za podstatné, tedy pouze ty sporné skutečnosti, jež podle jeho názoru mohou mít reálný vliv na věcné posouzení otázky ústavní konformity pravidla desetinasobku.

50. Za nespornou skutečnost je přitom v naznačeném ohledu možno považovat víceméně pouze fakt, že sektor družstevních záložen před přijetím napadené právní úpravy vykazoval dlouhodobě jisté znaky nestability (vyznačující se sérií úpadků jednotlivých družstevních záložen), a současně i jistou míru konsensu mezi orgány veřejné moci a sektorem družstevních záložen, že na tuto skutečnost je třeba reagovat (taktéž) určitou změnou příslušné právní úpravy.

51. Nesporné je mezi účastníky taktéž to, že vedle zákona č. 87/1995 Sb., resp. vyhlášky České národní banky č. 163/2014 Sb., je v dané věci třeba náležitě zohlednit příslušné právní předpisy práva Evropské unie (jmenovitě nařízení CRR a směrnice DGS II a CRD IV), spornou je však již jejich interpretace, tedy otázka, zda je napadené pravidlo s těmito unijními právními předpisy v souladu, či nikoliv. Do popředí přitom v této souvislosti vystupuje primárně otázka, zda pravidlo desetinasobku neodporuje směrnici DGS II, jež stanoví, že všichni klienti úvěrových institucí musí mít pojištěny svoje vklady v plné výši až do hodnoty odpovídající částce 100 000 Euro.

52. Současně je třeba připomenout kontextuální skutečnost, že předmětná novela zákona č. 87/1995 Sb., jež obsahuje rovněž napadené pravidlo desetinasobku, podle důvodové zprávy k ní sleduje osm základních cílů (resp. hlavních principů, na nichž je tato novela založena): 1. stanovení horního limitu výše bilanční sumy, 2. umožnění postupné transformace na banku, 3. navýšení rizikového fondu tvořeného z ročního zisku po zdanění, 4. zvýšení příspěvku do Garančního systému finančního trhu, 5. stanovení maximální výše úvěru poskytovaného jednomu členovi družstevní záložny, 6. striktní omezení produktů a služeb družstevní záložny pouze na její členy, 7. komplexní nastavení podmínek pro výši členského vkladu v minimální výši 1 000 Kč (jehož součástí je i napadené pravidlo) a 8. stanovení s CRR kompatibilních pravidel pro vypořádací podíl člena družstevní záložny. Napadené pravidlo proto nelze vnímat izolovaně, ale jako součást rekapitulovaného komplexu stěžejních zásad novelizované právní úpravy činnosti družstevních záložen.

53. V této souvislosti je pak namístě rovněž připomenout některé skutečnosti, jež jsou obsaženy v Závěrečné zprávě RIA, ve které jsou mimo jiné na str. 17 až 19 zaznamenány „zkušenosti dohledového orgánu“, tedy ČNB. Zde se v první řadě uvádí, že v důsledku pravidla, že hlasovací práva jednotlivých členů družstevní záložny odpovídají výši jejich členských vkladů, má ovládnutí družstevní záložny některým z jejich členů (resp. členy jednajícími ve shodě) podle zkušeností ČNB v mnoha případech za následek „rizikový profil“ dané družstevní záložny. Důvodem je zejména skutečnost, že ovládnutí člen má rozhodující vliv při volbě členů orgánů družstevní záložny (představenstvo, úvěrová komise, kontrolní komise), čímž je schopen prosazovat své zájmy a fakticky vystupovat vůči družstevní záložně z pozice majitele. Ostatní členové družstevní záložny pak zůstávají v zásadě v pozici klienta, který prakticky nemá žádnou možnost ovlivnit její fungování. Z informací ČNB přitom vyplývá, že v České republice je většina družstevních záložen ovládána určitou skupinou členů prostřednictvím tzv. dalších členských vkladů. Tato skutečnost nemusí být při pohledu na výši podílů členských vkladů zjevná, neboť podíly mohou být drženy prostřednictvím více osob, které jsou formálně „nezávislé“ (nejednají ve shodě). Často jsou za účelem držby těchto podílů využívány právnické osoby se sídlem v různých tzv. daňových rájích, u kterých je možnost prokázání skutečného vlastníka velmi obtížná. V těchto případech jsou navíc členské podíly navyšovány tak, aby nepřesáhly desetiprocentní podíl na hlasovacích právech, neboť při překročení této hranice by bylo nutné získat souhlas ČNB s nabytím kvalifikované účasti a podstoupit proceduru prověřování člena a původu zdrojů. V návaznosti na to je na str. 44 zprávy RIA zdůrazňováno, že „drtivá většina členů družstevních záložen nekládá dodatečné vklady, jelikož se v první řadě považuje za klienta, jenž do družstevní záložny vstupuje za účelem využití produktů a služeb, nikoliv za účelem ovlivnění jejího fungování. Členství se tak stává pouze nutnou podmínkou, jejíž splnění je v praxi pouze formální. Upozaděním významu členství v družstvu je zvláště evidentní v případech, kdy družstevní záložnou stanovená výše členského vkladu je zcela zanedbatelná, jak tomu nasvědčují např. členské vklady ve výši do 1 000 Kč, a zejména pak členské vklady ve výši 1 Kč.“ Hrozba možné manipulace s členy družstva je přitom podrobněji rozvedena ještě na str. 33 a na str. 43 je akcentována skutečnost, že navzdory „krachu“ jednotlivých družstevních záložen v letech 2009 až 2013 nedošlo ke zřetelnému poklesu vkladů ani členů družstevních záložen. V této souvislosti stojí za zmínku i skutečnost, že podle údajů uvedených na str. 45 více než 80 % všech vkladatelů ukládalo více než 100 000 Kč, přičemž u téměř 34 % všech vkladatelů přesáhlo depozitum dokonce částku jednoho milionu korun.

54. Na tomto místě je nutno připomenout i pro posouzení podaného návrhu klíčová ustanovení zákona č. 87/1995 Sb., jmenovitě § 1 odst. 4, podle kterého družstevní záložna „není bankou podle zákona upravujícího činnost bank“, § 4b odst. 2, podle něž mohou stanovy družstevní záložny připustit vedle (povinného) základního členského vkladu i tzv. další členský vklad [viz též § 5 písm. i)], jenž dle § 4c odst. 1 má zásadní vliv i na případnou výši vypořádacího podílu (bývalého) člena družstevní záložny.

55. Za spornou „skutečnost“ je třeba v první řadě označit předkladatelem návrhu zákona identifikovaný „morální hazard“, jež považuje za inherentní důsledek dosavadní právní úpravy sektoru družstevních záložen. V návaznosti na to je spornou dále otázka, zda napadené pravidlo družstevní záložny (nepřípustně) nediskriminuje, když část u ní uložených vkladů *via facti* vyjímá ze systému pojištění vkladů; v této souvislosti je

přítom namíste vyjasnit obsah v návrhu *promiscue* používaných termínů „člen“ a „klient“. A v návaznosti na to, i když to z obsahu jednotlivých podání přímo nevyplývá, spornou skutečností rovněž zůstává navrhovatelkou jaksi upozaděná (až opomíjená) otázka, co je vlastně nutno považovat za podstatný znak družstevní záložny (jakožto specifického subjektu práva), jenž ji odlišuje od jiných subjektů, v první řadě od „běžných bank“. Spornou skutečností je nakonec přirozeně i stěžejní otázka, zda napadené pravidlo způsobuje „rdousící efekt“ – zatímco navrhovatelka v rovině tvrzení „rdousící efekt“ indikuje, vláda se k této otázce přímo nevyjadřuje, z kontextu jejího vyjádření je nicméně zřejmé, že jeho existenci, jakožto možný důsledek napadené právní úpravy, v žádném případě nepřipouští.

56. Nejprve je proto namíste rekapitulované sporné skutečnosti stručně definovat.

VI.ba Morální hazard

57. Pojem „morální hazard“ lze obecně definovat jako stav, kdy je pro daný subjekt (ekonomicky – přinejmenším ve střednědobém horizontu) výhodnější jednat způsobem, jenž je (nebo alespoň může být) současně nevýhodný pro širší celek, jehož je tento subjekt součástí nebo za který dokonce nějakým způsobem odpovídá (je-li oním širším celkem právnická osoba). Jinými slovy, morální hazard nastává tehdy, když je potenciální sankce za případné nezodpovědné chování ve srovnání s možnými zisky natolik nízká (či dokonce žádná), že nejenže daný subjekt nikterak nemotivuje k zodpovědnějšímu počínání, či jej dokonce – nepřímou – motivuje (prizmatem zájmů širší skupiny osob) k jednání zjevně nezodpovědnému. V případě finančního trhu, respektive trhu s úvěrovými produkty, to potom znamená, že osoba, disponující přiměřeným množstvím volných finančních prostředků, jež má v úmyslu ve střednědobém výhledu maximálně zhodnotit při současném nulovém riziku jejich případné (byť i částečné) ztráty, může podlehnout morálnímu hazardu v tom smyslu, že tuto osobu nebude kupř. nikterak zajímat, z jakých (tedy v první řadě z jak rizikových) zdrojů je nadstandardní úročení daného depozita financováno. V kontextu posuzovaného návrhu je přitom zřejmé, jak ostatně vyplývá i z jeho obsahu (viz výše bod 10.), že zlomový okamžik představuje účinnost zákona č. 433/2008 Sb. – fakticky implementující závěry Rady (ES) ze dne 7. 10. 2008 –, na jehož základě došlo ke sjednocení pojištění vkladů u bank i družstevních záložen, a to ve výši sta procent vkladu do výše ekvivalentu 50 000 Euro, se kterým je dle slov navrhovatelky spojen „počátek hospodářského vzestupu družstevních záložen, představujících plnohodnotnou konkurenci bank“. Na tuto skutečnost, byť ve zcela odlišném interpretačním rámci, přitom ve svém vystoupení během druhého čtení sněmovního tisku č. 253 poukázal i poslanec Ing. Miroslav Kalousek, akcentující primárně politický smysl této legislativní změny, reflektující hrozbu „runu na banky“ v době probíhající „finanční krize“.

58. Navrhovatelka v návrhu tvrdí, že žádný z dosavadních krachů družstevních záložen nebyl způsobem morálním hazardem na straně vkladatelů. S tímto tvrzením však podle názoru Ústavního soudu nelze v plném rozsahu souhlasit. Tvrdí-li totiž navrhovatelka, že důvodem těchto úpadků byla vždy konkrétní pochybení osob odpovědných za poskytování úvěrů, nelze přehlížet, že – nemělo-li inkriminované jednání čistě trestněprávní pozadí – mohlo být takové pochybení (přinejmenším nepřímou) způsobeno skutečností, že (jak konstatuje sama navrhovatelka) nadstandardní úročení vkladů členů

družstevních záložen je nutno financovat dražšími a tedy – z podstaty věci pravděpodobně – i rizikovějšími úvěry. Naznačenou ekonomickou souvislost proto nelze při posuzování napadeného ustanovení ztrácet ze zřetele.

VI.bb

Klient, resp. člen družstevní záložny

59. Navrhovatelka, jak výše uvedeno, v návrhu i následné replice často zaměňuje pojmy klient družstevní záložny a člen družstevní záložny, resp. je používá jako synonyma. Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že používání pojmu klient družstevní záložny je značně problematické v tom smyslu, že svědčí o nepochopení smyslu a účelu družstevní záložny, jakožto svébytného právního institutu, resp. specifické právnické osoby. Zatímco klient obecně, v daném kontextu pak klient některé úvěrové instituce, má k instituci poskytující mu peněžní plnění či služby poměr odvíjející se čistě od závazkového právního vztahu založeného povětšinou smlouvou o účtu, úvěrovou smlouvou (případě nějakým tomu se blízcím inominátem), resp. smlouvou upravující jiný bankovní produkt, člen družstevní záložny je primárně členem a z toho titulu rovněž společníkem specifického družstva, tedy fakticky společníkem obchodní korporace (§ 3 odst. 4 zákona o obchodních korporacích). Poukazuje-li přitom navrhovatelka na právní úpravu družstevních záložen ve Spolkové republice Německo, je třeba zdůraznit, že tamní právní úprava je významně odlišná (na rozdíl od České republiky nemusí být vkladatelé ani úvěrované osoby členy těchto družstevních záložen), a navíc prošla značně jiným historickým vývojem (podle navrhovatelkou přiložené analýzy došlo v tomto ohledu k podstatné změně již v 70. letech 20. století).

60. Pakliže tedy navrhovatelka na řadě míst svého návrhu namítá, že klient družstevní záložny je v důsledku napadeného pravidla v nevýhodném postavení ve srovnání s klientem banky, je zřejmé, že srovnává nesrovnatelné (a tím i ztrácí ze zřetele podstatu a smysl specifické právní úpravy družstevních záložen), čímž *a priori* oslabuje relevanci od tohoto srovnání se odvíjející argumentace. Skutečnost, že banky i družstevní záložny, jakožto úvěrové instituce *largo sensu*, podléhají totožné zastřešující evropské regulaci, totiž bez dalšího nemůže založit úsudek, že vskutku jde o natolik srovnatelné instituce, že u žádné z nich zákonodárce nemůže výběrově stanovit některé (přinejmenším zdánlivě) komparativně znevýhodňující povinnosti. Podle této logiky by totiž kupříkladu byla jistě znevýhodňující povinnost akciové společnosti mít základní kapitál alespoň ve výši 2 000 000 Kč, neboť tuto povinnost ostatní obchodní společnosti nemají, přestože podléhají totožné zastřešující regulaci (jak v zákoně o obchodních korporacích, tak v příslušných částech občanského zákoníku); netřeba snad přitom na tomto místě obsáhle odůvodňovat, že o diskriminační ustanovení zjevně nejde, neboť jde pouze o projev (resp. důsledek) diferenciací jednotlivých typů obchodních společností, odvíjející se právě od odlišných vnitřních mechanismů jejich fungování (s možnými důsledky pro třetí osoby), a s tím spojenými odlišnými právy a povinnostmi společníků, resp. osob oprávněných za tyto společnosti jednat. Pouze na okraj je pak možno uvést, že ačkoliv navrhovatelka opakovaně zdůrazňuje, že družstevní záložny je třeba z hlediska práva Evropské unie považovat za úvěrové instituce, poněkud přehlíží, že řada z nich fakticky nesplňuje jedno ze základních kritérií, tedy tzv. počáteční kapitál podle čl. 12 směrnice CRD IV ve výši 5 000 000 Euro.

61. Striktní a důsledné odlišení klienta (tím může být výjimečně i nečlen – viz § 3 odst. 5 zákona) a člena družstevní záložny je přitom podstatné primárně proto, že člen družstevní záložny nemá – na rozdíl od klienta banky – nárok na výplatu z Garančního systému finančního trhu v plné výši svého „vkladu“, nýbrž toliko z té jeho části, jež přesahuje výši členského vkladu (a současně nepřesahuje ekvivalent 100 000 Euro), s čímž výslovně počítá směrnice DGS II [viz její čl. 2 bod 1. odst. 4 ve spojení s čl. 5 bod 1. písm. b)]. V tomto ohledu je proto třeba se plně ztotožnit se stanoviskem vlády, že napadené pravidlo není v rozporu s unijním právem; stěžít totiž může být v rozporu se směrnici pravidlo, jehož dispozici (byť nepřímo) tato směrnice výslovně předvídá.

62. Jedna z klíčových námitek obsažených v posuzovaném návrhu (resp. i v přípisu od Asociace) představuje následující „axiom“: družstevní záložny v praxi i v kontextu unijního práva plní funkci „malých bank“, napadené pravidlo je proto vůči nim diskriminační, neboť je oproti „běžným bankám“ – prizmatem procenta pojištění vkladu – znevýhodňuje. V další části je proto nutné se zabývat otázkou, co vlastně „činí družstevní záložnu družstevní záložnou“, a současně z jiného úhlu pohledu – konkrétně z hlediska relevantní právní úpravy, co v obecné rovině odlišuje družstevní záložny od bank.

VI.bc

Definiční znaky družstevní záložny

63. Navrhovatelka i Asociace ve svých podáních opakovaně zdůrazňují nepřítomnost závěrů vycházejících z doporučení WOCCU (případně ICA), a to s argumentem, že tato mezinárodní organizace družstevních záložen sdružuje toliko záložny, jež fungují na jiných principech než družstevní záložny v České republice; družstevní záložny, které jsou úvěrovými institucemi, jsou přitom podle Asociace sdruženy v EACB, jejíž členové mají zhruba pětinový podíl na celoevropském bankovním trhu.

64. Ústavní soud si je vědom toho, že právní úprava družstevních záložen v České republice se vzpírá jednoznačnému zařazení buď mezi členy WOCCU, nebo členy EACB, s čímž ostatně koresponduje i fakt, že podle internetových stránek obou uvedených organizací není členem některé z nich žádná z tuzemských družstevních záložen. V návaznosti na toto zjištění se však nabízí pro ústavněprávní posouzení dané věci zcela klíčová otázka: co představuje esenciální znak (znaky) družstevní záložny, jehož (jejichž) absence (přínejméně materiálně vzato) vylučuje zařazení takové právnické osoby do kategorie družstevních záložen? Jinými slovy, je možno identifikovat znak (případně znaky), jež ji odlišuje nebo jež ji nezpochybnitelně odlišují od jiných právnických osob?

65. Navrhovatelka ve svém návrhu – právě s odkazem na právní úpravu družstevních záložen ve Spolkové republice Německo – zastává tezi, že tzv. členský princip nepředstavuje obligatorní znak družstevní záložny. Z internetových stránek EACB, jejímiž členy jsou i dvě „emblematické“ družstevní záložny německé provenience, nicméně vyplývá, že jedním ze základních principů, jež takto mezinárodně sdružené družstevní záložny spojuje, je princip „jeden člen rovná se jeden hlas“, tedy princip, který zákonem č. 87/1995 Sb. nebyl implementován (srov. § 4 odst. 6 věta druhá), a to i přesto, že podle obsahu zprávy RIA absence tohoto principu představuje jeden

z důvodů předchozí nestability sektoru družstevních záložen. V této souvislosti stojí za zmínku, že předmětná zpráva RIA striktní aplikaci principu „jeden člen rovná se jeden hlas“ nedoporučuje z důvodu přílišného zásahu do stávajících majetkových poměrů v sektoru družstevních záložen, a (proto) spíše preferuje jiný způsob realizace členského principu, když je jako jedna z upřednostňovaných parametrických variant předkládáno pravidlo desetinásobku.

66. Jakkoli není na tomto místě možno identifikovat žádný znak, jež by měla každá družstevní záložna splňovat, měla-li být klasifikovatelná jako družstevní záložna, je vhodné pracovně uzavřít, že každá družstevní záložna by měla reálně naplňovat alespoň některé dílčí aspekty členského principu, a tedy realizovat – byť částečně modifikované (kontextuálně adaptované) – „ideály“, na kterých sektor družstevních záložen původně vznikl. V návaznosti na to je třeba konstatovat, že navrhovatelka jakékoliv posílení členského principu *via facti* odmítá, aniž by ovšem byl z jejího návrhu zřejmý relevantní důvod takového postoje, resp. nosná alternativa takového legislativního řešení.

67. V této souvislosti je pak vhodné současně uvést, že z posuzovaného návrhu není zřejmé ani to, čím by se podle představ navrhovatelky měly vlastně družstevní záložny – jakožto „malé banky“ – odlišovat od „velkých bank“, pakliže by jediným faktickým rozdílem – vedle výrazně nižšího povinného základního kapitálu – měla být pouze skutečnost, že družstevní záložna může nabízet své služby pouze svým členům, to ovšem za situace, kdy je povinný členský vklad toliko ve výši 1 000 Kč, tedy ve výši, jež není – bez dalšího – s to odlišit „běžné střadatele“, upřednostňující jen a pouze hledisko nejvyššího možného (a současně pojištěného) zhodnocení jejich volných finančních prostředků, od těch osob, jež mají skutečný zájem účastnit se na chodu dané družstevní záložny, jakožto její plnoprávní a tedy i přiměřeně aktivní členové, a to – byť i v soudobých podmínkách – na základě původních idejí vzájemné podpory jejich členů (kteréhožto principu se ostatně nepřímou dovolává i navrhovatelka, když poukazuje na ustanovení § 1 odst. 2 zákona – srov. výše bod 8.).

68. Ústavní soud se totiž domnívá, že na pomyslné ose bankovní – nebankovní úvěrové instituce mohou zastávat družstevní záložny funkci jistého „mezičlánku“ v tom smyslu, že mohou svým členům poskytovat úvěry, které by jim kupř. na jedné straně odmítly poskytnout banky, na straně druhé by jim je sice poskytl některý nebankovní poskytovatel úvěru, nicméně za méně výhodných podmínek než družstevní záložna. Má-li ovšem družstevní záložna takovou roli skutečně efektivně plnit, je zřejmé, že v ní musí být důsledně naplňován členský princip v tom smyslu, že její členové musí mít reálný zájem o zdravé hospodaření takové družstevní záložny.

69. V návaznosti na uvedené konstatování se proto – i z dále rozvedených důvodů – jeví jako podstatná z hlediska ústavněprávního přezkumu napadeného pravidla v prvé řadě otázka, zda jeho aplikace vskutku existenčně ohrožuje sektor družstevních záložen jako celek, a pakliže ano, zda – odhlédneme-li od majetkových práv jednotlivých členů – pro celý sektor může mít ústavněprávní důsledky (primárně ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny) za předpokladu, že zde není, resp. navrhovatelka nepředkládá žádný relevantně distinktivní znak, jenž by – při eliminaci napadeného pravidla – fakticky odlišoval družstevní záložny od bank (a případně dalších úvěrových institucí), tedy jenž by jinými slovy představoval hodnotu, jíž je třeba poskytnout ústavněprávní ochranu.

VI.bd Rdousící efekt

70. Tzv. rdousící (škrtící) efekt není v dosavadní judikatuře Ústavního soudu přesně definován, obecně je tak možno konstatovat, že „rdousící efekt“ připadá do úvahy pouze v extrémních případech, kdy stát (nejčastěji v podobě nějakého finančního odvodu či daňového opatření) stanoví adresátům práva povinnost, jejíž realizace je způsobilá přivodit dotčeným subjektům vskutku existenční problémy, tj. působit vůči nim likvidačně.

71. Navrhovatelka dovozuje „rdousící potenciál“ napadeného pravidla ze skutečnosti, že po (částečné) účinnosti pravidla desetinásobku došlo u všech sledovaných družstevních záložen ke znatelnému snížení objemu nových vkladů. Tuto skutečnost doprovází srozumitelnou a logicky správnou úvahou, že snížení nových vkladů způsobuje snížení likvidity družstevní záložny, jež ve střednědobém horizontu musí vést ke snížení schopnosti poskytovat svým členům nové úvěry, a tedy fakticky k neschopnosti plnit základní funkci družstevní záložny.

72. Čistě v abstraktní rovině tak lze přisvědčit navrhovatelce, že je-li inherentním problémem segmentu družstevních záložen skutečnost, že jejich úvěrová činnost vyžaduje relativně dražší zdroje financování, jež je nutí vyhledávat výnosnější – a tedy i rizikovější – umístění aktiv, pak může tento problém jen stěží eliminovat opatření, jež podle navrhovatelky nutně vede ke snížení schopnosti družstevních záložen přijímat nové vklady v dosavadním objemu. Aniž by měl Ústavní soud ambici stát se konečným arbitrem v otázce, zda snížení nových vkladů po 1. 7. 2015 představuje logický důsledek předchozího „předzásobení trhu“, jak tvrdí vláda, nebo naopak nezpochybnitelnou indicií „rdousícího efektu“ pravidla desetinásobku, jak naznačuje navrhovatelka, považuje za nutné uvést, že navrhovatelkou předloženou argumentací shledává „jednorozměrnou“ v tom smyslu, že staví na velmi zjednodušené premise, dle které je (musí být) snížení nových vkladů nevyhnutelným důsledkem pravidla desetinásobku, neboť jednotliví „střadatelé“ umístí vždy své volné finanční prostředky pouze tam, kde získají nejvyšší možné zhodnocení při současném stoprocentním pojištění takového vkladu. Tím nicméně navrhovatelka (zjevně nezamýšleně) potvrzuje opodstatněnost závěru zákonodárce (resp. vlády a České národní banky), že stoprocentní pojištění vkladů v kombinaci s preferencí maximálního možného výnosu může vést ke zvýšenému riziku výskytu morálního hazardu u všech zúčastněných aktérů (viz výše). V návaznosti na vyjádření vlády pak nelze nezmínit, že v duchu navrhovatelkou předkládané logiky by drtivá většina „běžných střadatelů“ musela ukládat své volné finanční prostředky nikoliv u bank, nabízejících znatelně nižší úroky, nýbrž u družstevních záložen. Pouze na okraj této otázky je vhodné dodat, že podle dat uváděných Asociací vyplývá, že od 1. 7. 2015 došlo k propadu nových vkladů, současně je z nich ale zřejmé, že v květnu a červnu 2015 došlo k výraznému zvýšení (až na trojnásobek dosavadního objemu vkladů), a že již v únoru 2016 se nové vklady začaly blížit objemům z února 2015 (cca ve výši dvou třetin).

73. Pro posouzení, zda napadené pravidlo může mít „rdousící efekt“, nicméně podle názoru Ústavního soudu není podstatný výsledek v předchozím odstavci diskutované polemiky, nýbrž zodpovězení otázky, zda zákonodárce umožnil dotčeným osobám reálnou možnost zareagovat na uzákonění pravidla desetinásobku v poskytnutých

lhůtách tak, aby nebyla nikterak dotčena jejich základní práva, či nikoliv. Jakkoli navrhovatelka tuto skutečnost víceméně přehlídí, a ani vláda ji ve svém vyjádření nikterak nezdůrazňuje, z obsahu zprávy RIA k předmětné novele vyplývá, že jejím deklarovaným záměrem má být, aby se stávající družstevní záložny a) přizpůsobily novým opatřením, nebo se b) transformovaly na banku nebo c) na platební instituci či poskytovatele platebních služeb nebo d) na nebankovního poskytovatele úvěrů nebo na družstvo anebo konečně, aby družstevní záložny e) ukončily svoji činnost. Jedním z předvídaných možných důsledků (řešení) nové právní úpravy jako celku je tedy i (dobrovolné) ukončení existence družstevních záložen. Z ústavněprávního hlediska je přitom podstatné – zdůrazňuje-li navrhovatelka, že družstevní záložny jsou úvěrové instituce, a fakticky „malé banky“ –, zda zákonodárce stávajícím družstevním záložnám reálně umožnil jejich případnou transformaci v „malé banky“ i *de iure*. Sama skutečnost, že zákonodárce družstevním záložnám neumožnil vykonávat činnost úvěrové instituce za dosavadních podmínek, totiž nezpůsobuje ústavní nesoulad napadené právní úpravy [srov. *mutatis mutandis* bod 58. nálezu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)].

74. Víceméně pouze nad rozhodný rámec je proto možno uvést, že z údajů přístupných na internetových stránkách České národní banky vyplývá, že a) v době přijetí napadené právní úpravy figurovalo v sektoru družstevních záložen 11 subjektů, ke dni 20. 6. 2018 jich je sice již pouze 10, „jedenáctá“ Záložna CREDITAS se ovšem k 1. 1. 2017 transformovala na Banku CREDITAS a. s., a b) ke dni 31. 12. 2010 bylo celkem 34 003 členů družstevních záložen, ke dni 31. 12. 2016 pak 51 586 a ke dni 31. 12. 2017 (tedy nejaktuálnějšímu zpracovanému datu) činil celkový počet členů družstevních záložen 30 849 (viz http://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.VYSTUP?p_sestuid=33555&p_uka=1,2,3,4,5,6,7&p_strid=BB&p_sort=2&p_od=200903&p_do=201712&p_period=3&p_des=50&p_format=6&p_decsep=,&p_lang=CS). Je tak možno i z tohoto úhlu pohledu konstatovat, že navrhovatelkou tvrzený tzv. rdousící efekt není empiricky doložen.

VII.

Ústavněprávní přezkum napadeného pravidla

75. Jak vyplývá z výše uvedeného, navrhovatelkou dovolávané právo podnikat by mohlo být v daném případě ohroženo pouze za předpokladu, že by byl indikován neproporcionální zásah do majetkových práv členů družstevních záložen. Nejprve je proto třeba provést třístupňový test proporcionality, jehož dílčí kroky byly formulovány v navrhovatelkou odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a podle kterého je vedle účelu (cíle) zásahu nutno zhodnotit způsobilost (nebo též vhodnost) takového opatření naplnit sledovaný cíl, dále je třeba zhodnotit jeho potřebnost, dle kteréhožto kritéria je povoleno použití pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků, a konečně je namístě posoudit princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli.

76. Dříve než Ústavní soud přikročí k provedení uvedeného testu proporcionality, uvádí, že při zhodnocení ústavní souladnosti napadeného pravidla vyšel z údajů obsažených ve zprávě RIA, jež nemá důvod nepovažovat za relevantní (a správné), zvláště když navrhovatelka jejich správnost ve svých podáních (přímo) nikterak nezpochybnuje.

VII.a Legitimita zákonodárcem sledovaného cíle

77. Jakkoli je možno navrhovatelce přisvědčit, že riziko morálního hazardu není vlastní pouze sektoru družstevních záložen, nelze ztrácet ze zřetele chronickou nestabilitu tohoto sektoru – a to i po 1. 4. 2006, což vystupuje do popředí právě ve srovnání se stabilitou bankovního sektoru; současně je zřejmé, že tato nestabilita není způsobena pouze morálním hazardem, nýbrž kupř. i v kombinaci s vyšší úvěrovou angažovaností družstevních záložen ve srovnání s bankami.

78. Navrhovatelka v replice k vyjádření vlády zpochybňuje jí prezentované tvrzení, že Česká národní banka „spotřebovává“ na výkon dohledu nad sektorem družstevních záložen 30 % svých dohledových kapacit, když namítá, že takový údaj nevyplývá z žádného z veřejně dostupných zdrojů. Ústavní soud v této souvislosti vychází ze skutečnosti, že konkrétní procentuální výše není z hlediska hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy podstatná (přičemž pokud jde o veřejně přístupné oficiální zdroje, postačí poukázat na Výroční zprávu ČNB za rok 2015, ve které se na str. 25 uvádí, že dohledu nad sektorem družstevních záložen – i přes „relativně malý tržní podíl“ je Českou národní bankou „věnována významná část dohledových kapacit“), neboť i kdyby bylo uvedené procento vytížení dohledových kapacit ve skutečnosti „pouze“ poloviční, stále by šlo zjevně o nepoměrné zatížení České národní banky za situace, kdy celková bilanční suma sektoru družstevních záložen nedosahovala v dané době ani jednoho procenta regulovaného finančního trhu jako celku.

79. Pakliže navrhovatelka zdůrazňuje, že legitimním cílem může být jen stěží „posílení finanční zainteresovanosti členů družstevních záložen“, postačí připomenout, že oním sledovaným cílem je primárně stabilizace celého sektoru družstevních záložen, posílení finanční zainteresovanosti členů je (pouze) prostředkem (metodou), jenž má takto stanovený cíl pomoci naplnit. Namítá-li navrhovatelka následně, že případný cíl právní úpravy v podobě odstranění a prevence vzniku některých dřívějších problémů segmentu družstevních záložen napadené pravidlo v žádném případě nemůže naplnit, nevyjadřuje se již k otázce legitimacy stanoveného cíle, nýbrž k otázce vhodnosti zvolených zákonných opatření.

80. Ústavní soud považuje za nezpochybnitelnou skutečnost, že sektor družstevních záložen vykazoval dlouhodobě před přijetím napadeného pravidla znaky systémové nestability. Tato systémová nestabilita měla za následek jednak opakované (a v relaci k jeho celkovému objemu i masivní) plnění z tehdejšího Fondu pojištění vkladů, jednak (konsekventně) flagrantně neúměrné zatížení dohledových kapacit regulátora trhu. Stabilizace předmětného segmentu, jež by zamezila opakování výskytu obou souvisejících negativních jevů, tak představuje legitimní cíl, neboť taková stabilizace je jednoznačně ve veřejném zájmu.

81. Pouze pro úplnost je v této souvislosti vhodné reagovat na poznámku navrhovatelky, obsaženou v její replice k vyjádření vlády, že dohled České národní banky nad úvěrovými institucemi je její zákonnou povinností a že – ostatně – náklady svého provozu kryje emisí peněžní zásoby. Navrhovatelka se tak (patrně) snaží naznačit (vedle kontextuálně nepřípadného odkazu na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS

24/04), že ani zvýšení nákladů na řádný dohled nad sektorem družstevních záložen (jež zjevně považuje za jediné možné řešení daného problému), nemůže představovat legitimní důvod, pro který by měl zákonodárce přikročit k legislativním změnám, kterými by se snažil posílit samoregulační mechanismy uvnitř družstevních záložen, neboť zvýšené náklady na svůj provoz Česká národní banka pokryje z emise peněžní zásoby. Takovou argumentaci ovšem nelze přijmout, neboť případná nutnost navýšení personálních kapacit České národní banky – jakkoli nemůže mít v omezeném rozsahu citelný systémový dopad – není z hlediska veřejných financí jako celku *a priori* zcela podružná.

VII.b

Vhodnost zvoleného opatření

82. Jelikož Ústavní soud oproti očekávání navrhovatelky shledal zákonodárcem sledovaný cíl napadeného pravidla za legitimní, je třeba se zabývat otázkou, zda je napadená právní úprava způsobilá sledovaný cíl naplnit, tedy zabývat se otázkou vhodnosti zvoleného zákonného opatření; má-li být toto kritérium naplněno, musí být příslušné pravidlo (alespoň potenciálně) schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je v posuzované věci ochrana výše specifikovaného veřejného statku.

83. Podle názoru navrhovatelky napadená právní úprava kritérium vhodnosti nesplňuje, neboť z výše uvedených důvodů bude mít fakticky za následek postupné snižování likvidity, jež konsekventně ochromí celkové fungování dané družstevní záložny. Jakkoli Ústavní soud nemínil naznačené důsledky navrhovatelkou prezentované ekonomické souvislosti nemístně bagatelizovat (viz výše body 69. a 70.), nemůže současně přehlížet, že navrhovatelka ve svých podáních fakticky neuvedla žádný důvod, pro který by byl namísto úsudek (byť i jen v podobě hypotézy), že zákonodárcem sledované posílení členského principu, a od něj se odvíjející samoregulační mechanismy nejsou s to sledovaný účel naplnit.

84. Ústavní soud se naproti tomu domnívá, že posílení členského principu jednak má (přínejmenším v abstraktní rovině problému) potenciál sledovaný účel naplnit, jednak má za to, že právě posílení členského principu představuje v rámci sledovaného cíle hlavní důvod, jenž opodstatňuje pokračování existence družstevních záložen jako specifických – a proto zvláštním právním předpisem regulovaných – úvěrových (nebankovních) institucí. Lze mít důvodně i za to, že zákonodárce zvolil vhodné opatření preventivního charakteru, které vedle zdůraznění odlišného fungování družstevní záložny (posílením členského principu) a banky, má rovněž předcházet vzniku případných škod, které by mohl potenciálně stát hradit v důsledku neefektivního výkonu dohledu nad činností družstevní záložny. Rovněž kritérium vhodnosti proto napadené pravidlo podle mínění Ústavního soudu splňuje.

VII.c Šetrnost zvoleného opatření

85. V rámci druhého kroku musel Ústavní soud posoudit naplnění principu potřeby, tedy otázku, zda zákonodárce použil pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více nabízejících se opatření.

86. Navrhovatelka považuje napadené pravidlo za nešetrné, neboť jeho aplikace podle jejího názoru povede k postupné likvidaci celého sektoru družstevních záložen, a to proto, že „*drobní střadatelé, kteří tvoří výraznou část klientů záložen, ale ani ostatní klienti nebudou ochotni akceptovat nutnost výrazně vyšších členských vkladů*“; současně vyjádřila přesvědčení, že sledovaného účelu mohlo být dosaženo i pomocí jiných, „*méně drastických prostředků*“.

87. Ústavní soud již opakovaně výše prezentoval stanovisko, že navrhovatelkou předkládané závěry považuje za zjednodušující (abstrahující od veškerých jiných kritérií než je maximalizace pojištěného zhodnocení vkladů). Na tomto místě musí navíc připomenout, že navrhovatelka sice hovoří o možnosti, aby byl sledovaný cíl právní úpravy realizován i jinými – méně invazivními – prostředky, z návrhu však není – s výjimkou posílení důsledného dohledu regulátorem trhu (viz výše) – zřejmé, o jaké jiné – ústavně souladné – prostředky by konkrétně mělo jít.

88. Ústavní soud se proto omezí na konstatování, že předmětná zpráva RIA obsahuje řadu parametrických variant posílení družstevního principu, a to včetně možných negativních důsledků jejich volby. Napadené pravidlo přitom podle názoru Ústavního soudu nikterak „*nevybočuje z řady*“, v tom smyslu, že se jednotlivé varianty liší jak v pozitivních, tak v negativních důsledcích aplikace. Současně je zřejmé, že zákonodárce měl k dispozici i variantu zavedení pravidla „*jeden člen rovná se jeden hlas*“, již by prizmatem majetkových práv „*větších členů*“ družstevních záložen bylo namísto vnímat jako řešení s potenciálně citelnějším dopadem. Šetrnější řešení, jež by současně bylo s to stejně efektivně dosáhnout sledovaný cíl – prostřednictvím posílení členského principu – tedy podle Ústavního soudu nebylo k dispozici.

VII.d Přiměřenost zvoleného opatření

89. Konečně je třeba se zabývat naplněním principu přiměřenosti (v užším slova smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, což znamená, že opatření omezující právo na majetek nesmí, jde-li o kolizi s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na tomto opatření.

90. I v případě třetího kroku testu proporcionality se Ústavní soud z výše rozvedených důvodů domnívá, že napadené pravidlo v testu ústavnosti obstojí, a to i za předpokladu, že aplikace napadené právní úpravy vskutku povede k zániku některých družstevních záložen. Takový závěr je totiž namísto s přihlédnutím k okolnosti, že a) zde není – s výjimkou napadeným pravidlem posilujícího členského principu, resp. jeho projevů –

žádný specifický a od jiných úvěrových institucí družstevní záložny odlišující rys, generující v důsledku toho nějakou zvláštní hodnotu, již by bylo třeba (nejen) v rovině ústavního práva zvlášť chránit, a b) jednotlivým družstevním záložnám bylo umožněno se na novou právní regulaci adaptovat, optimálně postupnou transformací na „řádné“ banky (je-li zřejmé, že družstevní záložny jednají jako banky, podléhají obdobné regulaci jako banky a nabízejí obdobné produkty jako banky, je možno uzavřít, že není z tohoto úhlu pohledu důvod k nim i z hlediska zbývajících kritérií nepřistupovat jako k bankám).

VII.e

Otázka diskriminačního charakteru zvoleného opatření

91. Jak vyplývá z dosud řečeného, Ústavní soud nepovažuje napadené pravidlo ani za diskriminační, neboť se na rozdíl od navrhovatelky nedomnívá, že banky a družstevní záložny představují (zcela) srovnatelné subjekty práva. Pokud by tomu tak bylo, musela by být kupříkladu diskriminační právní úprava veřejné obchodní společnosti, zakotvující neomezené ručení jejích společníků, neboť tato úprava je zjevně znevýhodňující ve srovnání s omezeným ručením komanditistů v komanditní společnosti. I když Ústavní soud nepřehlídí doktrinální poznatek, že základní kapitál v praxi (povýtce) není způsobilý plnit garanční funkci (což se znatelně odrazilo kupř. v právní úpravě společnosti s ručením omezeným v zákoně o obchodních korporacích), přesto se domnívá, že zákonný požadavek na výši základního kapitálu, jenž markantně odlišuje družstevní záložny od bank, nelze bez dalšího bagatelizovat (v této souvislosti je vhodné poukázat na str. 84 Zprávy o výkonu dohledu nad finančním trhem v roce 2014, dostupné na internetových stránkách ČNB, ve které je zdůrazněna skutečnost, že zejména směrnice CRD IV přináší požadavek vyššího a kvalitnějšího kapitálu). Napadené opatření tak není možno považovat za diskriminační (a tedy porušující právo na rovné zacházení), neboť zde není srovnatelný subjekt, jež by toto pravidlo ve srovnání s družstevními záložnami zvýhodňovalo.

VII.f

Zásah do práva podnikat

92. Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že za situace, kdy Ústavní soud neshledal ústavně deficitním zásah do práva vlastnit majetek, fakticky nepřipadá do úvahy závěr o nepřípustném zásahu do práva podnikat, a to zvláště prizmatem čl. 26 odst. 2 Listiny, stanovícího v případě tohoto základního práva jeho podmíněnost zákonou úpravou, přičemž podle konstantní judikatury Ústavního soudu má v tomto případě zákonodárce poměrně širokou míru diskrece – opět v podmínkách právní úpravy, jež adresátům práva umožnila transformaci na banku, tedy v podmínkách, kdy zákonodárce zúčastněným aktérům umožnil pokračování podnikatelské činnosti v sektoru úvěrových institucí (opak navrhovatelka netvrdí). Navrhovatelka sice ve svém návrhu poznamenává, že zákonodárcem poskytnuté legisvakanční lhůty nebyly dostatečně dlouhé, toto své tvrzení ovšem nedoprovází žádnou podpůrnou argumentací, a nadto je z celkového kontextu návrhu zřejmé, že způsob možné – postupné – transformace družstevní záložny na banku za ústavně nesouladný nepovažuje.

VII.g Námítka rozporu s právem Evropské unie

93. Spořitelní a úvěrní družstva jsou jednou z forem „úvěrových institucí“ podle definice v čl. 4 odst. 1 bod 1) nařízení CRR, které respektuje širokou diskreci vnitrostátního zákonodárce *ratione personae* při úpravě konkrétních typů provozovatelů služeb spojených s přijímáním vkladů od veřejnosti a poskytováním úvěrů na vlastní účet na finančních trzích. Závazek vyplývající ze směrnice DGS II pak ukládá státu povinnost zajistit ochranu klientů úvěrových institucí jako spotřebitelů jimi poskytovaných služeb pouze v rozsahu tzv. způsobilých vkladů, jak jsou definovány v čl. 2 odst. 1 bod 4), tzn. nevztahuje se na vklady kapitálové povahy, které jsou z ochrany vyloučeny v čl. 5 odst. 1 písm. b). Směrnice tak respektuje ústavní zásadu unijního práva „jednoty v rozmanitosti“ a ponechává členským státům *ratione materiae* volnost v rozhodnutí, zda zákonná úprava úvěrových institucí zahrne pouze přijímání běžných (typicky bankovních) vkladů nebo vedle nich i vkladů členských (např. družstevní záložny), opravňujících vkladatele k účasti na správě instituce. Nakolik faktické „upozadění významu členství v družstvu“, na něž upozorňuje zpráva RIA citovaná v bodě 53, tuto participaci relativizuje, je věcí účinného nastavení záruk členských práv v korporátním právu a s posouzením napadeného ustanovení nesouvisí. Rozsah závazku státu vyplývající z unijního práva je tedy natolik zřejmý, že o jeho „eurokonformním“ promítnutí do zákona č. 87/1995 Sb., včetně napadeného ustanovení, nemá Ústavní soud žádných pochybností. Proto neshledal ani důvodnou úvahu navrhovatelky o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Jednostranné rozšíření zákonné ochrany ve prospěch pojištění i členského (kapitálového) vkladu nad rámec závazku vyplývajícího ze směrnice DGS II tato sice výslovně nevylučuje, případné mimořádné důvody pro ně by však příslušelo posoudit zákonodárci, v žádném případě však Ústavnímu soudu, který je veden zásadou zdrženlivosti. Napadené ustanovení nevytváří překážku volného pohybu kapitálu na vnitřním trhu Evropské unie ani neomezuje volné poskytování služeb tuzemských družstevních záložen, a to nejen proto, že nejde o opatření zakázané právem Evropské unie (což by ani nebylo, jak se navrhovatelka mylně domnívá, nutnou podmínkou jeho rozporu s unijním právem), ale i proto, že je určeno jiné cílové skupině, než běžným vkladatelům, pročež nemá potenciál odradit případné investory na finančním trhu v České republice jako součásti evropského finančního trhu. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že námítka navrhovatele o rozporu napadeného ustanovení s právem Evropské unie není důvodná.

94. Nadto Ústavní soud zdůrazňuje, že právo Evropské unie není referenčním kritériem pro jeho rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy. Ústavní soud v těchto řízeních pouze přiměřeně přihlíží k principům vycházejícím z unijního práva, jak vyložil již v nálezu ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.). Nad rámec výše uvedeného se proto Ústavní soud nemůže věnovat námítce rozporu napadeného ustanovení s právem Evropské unie, neboť v opačném případě by překročil své kompetence svěřené mu Ústavou [srov. též *mutatis mutandis* bod 48. odůvodnění nálezu ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)].

**VIII.
Závěr**

95. Ze všech popsaných důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh není důvodný, pročež jej podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

96. Pro úplnost se dodává, že k návrhu navrhovatelky na přednostní projednání věci, uplatněném v její replice, Ústavní soud neshledal důvody pro postup podle § 39 zákona o Ústavním soudu, a proto o něm ani nerozhodoval samostatným usnesením.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 10. července 2018

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

