



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lukáše Hloucha a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Metropolitní spořitelní družstvo v likvidaci**, IČO 255 71 150, se sídlem Balbínova 404/22, Praha 2, zast. JUDr. Miroslavem Zámeškou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, za účasti: JUDr. Kateřiny Martínkové, LL.M., insolvenční správkyně žalobce, sídlem Sokolská třída 966/22, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2020, č. j. 9 Af 7/2014-249,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce od roku 2004 působil jako spořitelní a úvěrní družstvo. Na základě trestního oznámení Finančního analytického útvaru Ministerstva financí vyvstalo podezření, že u žalobce může docházet k neoprávněnému, záměrnému, cílenému a významnému vyvádění peněžních prostředků. Z tohoto důvodu byla u žalobce dne 29. 4. 2013 zahájena kontrola. Zároveň bylo žalobci předběžným opatřením zakázáno přijímat vklady od svých členů, poskytovat úvěry a nabývat aktiva s nenulovou rizikovou vahou ve smyslu vyhlášky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 123/2007 Sb.“).

[2] Dne 19. 9. 2013 vydala Česká národní banka jako prvostupňový orgán rozhodnutí č. j. 2013/ 10482/570 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo žalobci odňato povolení působit jako družstevní záložna podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících (dále jen „zákon o družstevních záložnách“). Důvodem bylo zjištění nedostatků v podnikání žalobce shledaných v oblasti řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi družstva a v oblasti naplňování předpokladů řádné správy a řízení družstva v souvislosti s předcházením střetu zájmů. Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci zároveň uloženo, aby se doručením tohoto rozhodnutí, maximálně však na 120 dnů zdržel a) jakéhokoliv jednání spočívajícího v přijímání vkladů od svých členů; b) jakéhokoliv jednání spočívajícího v poskytování úvěrů svým členům; c) uzavírání nových smluv, na jejichž základě by mělo dojít k poskytnutí úvěru; d) provádění změn u smluv, na jejichž základě došlo nebo by mělo dojít k poskytnutí úvěru, včetně uzavírání dodatků nebo doplňujících dohod ke stávajícím smlouvám, jiných než směřujících k okamžitému nebo urychlenému splacení již poskytnutých úvěrů včetně změn, které by měly charakter restrukturalizace ve smyslu § 49 odst. 3 písm. d) vyhlášky č. 123/2007 Sb.; e) konání nebo nekonání, jehož důsledkem by byla automatická obnova povinnosti poskytnout úvěr, povinnost poskytnout další tranši úvěru nebo prodloužení splatnosti již poskytnutého úvěru; f) zcizování aktiv či jejich zatěžování právy třetích osob a g) jakéhokoliv jednání spočívajícího v pořizování nákupu aktiv s přiřazenou rizikovou vahou větší než 0 % ve smyslu přílohy č. 4 vyhlášky č. 123/2007 Sb., a to s výjimkou aktiv nutných k zajištění běžného provozu a s výjimkou ukládání vkladů v bankách ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Bankovní rada žalované (dále jen „bankovní rada“) svým rozhodnutím ze dne 17. 12. 2013, č. j. 2013/5212/110 (dále jen „rozkladové rozhodnutí“), zamítla rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění rozkladového rozhodnutí se zabývala postupně jednotlivými námitkami uvedenými v rozkladu, a to ve vztahu ke skutkovým zjištěním *en bloc* a průběhu řízení před žalovanou jakožto prvostupňovým orgánem a následně k dílčím skutkovým zjištěním ohledně jednotlivých obchodních případů. V závěru rozkladového rozhodnutí je obsaženo přezkoumání právního hodnocení zjištěného skutkového stavu a úvaha o přijetí opatření (odnětí povolení).

[4] Bankovní rada dospěla k následujícím závěrům, které zde Nejvyšší správní soud pouze stručně shrne a podrobněji se k nim vyjádří v části věnované právnímu posouzení věci.

pokračování

Z hlediska procesního dospěla k závěru (1.), že žalovaná se jako prvostupňový orgán nedopustila vytýkaných pochybení při způsobu výběru vzorků kontrolovaných úvěrů (viz kapitola 1.0.1 protokolu o kontrole), ani při dokumentaci kontroly konkrétních úvěrových případů (zejm. Varoxa s.r.o. a CENTOM TRADE s.r.o.). Je logické a přirozené, že kontrola byla zaměřena ke konkrétním případům, kde bylo možno očekávat nedostatky, přičemž není podstatné, odkud kontrolní pracovníci získali poznatky o těchto případech. Žalovaná se taktéž nedopustila pochybení při zjišťování skutkového stavu věci (2.), neboť není vyloučeno, aby si správní orgán obstaral určitá skutková zjištění ještě před zahájením správního řízení, pokud jimi dále provede důkaz. Není ani vyloučeno, aby souběžně s kontrolou probíhalo správní řízení. Z kontrolního protokolu je navíc zjevné, že kontrola měla širší záběr než správní řízení. Přestože byl kontrolní protokol založen do správního spisu, je z prvostupňového rozhodnutí patrné, že nebyl podkladem pro rozhodnutí. Z tvrzení žalobce nijak nevyplývá, jakým způsobem měl protokol o kontrole zasáhnout do jeho práv. Stran podkladů pro rozhodnutí (3.) bankovní rada uvedla, že nebylo pochybením, pokud prvostupňový orgán zařadil do správního spisu pouze část úvěrové dokumentace, která postačuje k dovození ucelených závěrů o skutečnostech významných pro rozhodnutí. Žádný dozorový orgán nemůže přezkoumat v jednom kontrolním řízení činnost dozorované osoby v celém rozsahu. Co se týká shledaného porušení § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb. (tzn. zabezpečení a vedení systému uchovávání informací), sám žalobce uznal, že některé úkony nečinil v písemné podobě. Bankovní rada neshledala ani rychlost přípravy a vydání prvostupňového rozhodnutí za neobvyklou.

[5] K jednotlivým pochybením žalobce shledaným žalovanou (4.) bankovní rada dovodila následující:

- Osoby vystupující v úvěrovém vztahu – zejm. osoby vykazující znaky osob založených pouze za účelem realizace určitého podnikatelského záměru (tzv. *special purpose vehicle* – zkr. „SPV“) – žalovaná správně vyhodnotila rizika poskytování úvěrů tzv. *ready-made* společností a vytýkala žalobci nedostatečnou obezřetnost. Stejným okruhem osob bylo založeno 14 dlužníků, kterým byly poskytnuty úvěry ve výši přes 1 mld. Kč. Žalobce však nepřijal dostatečná opatření pro účinné snížení rizik spojených s poskytnutými úvěry.
- Bankovní rada se ztotožnila se závěry žalované rovněž ve vztahu k těmto specifickým znakům poskytování úvěrů žalobcem:
 - pořizování nespécifikovaných aktiv,
 - pořizovacím cenám nemovitostí,
 - záměrům žadatelů o úvěr,
 - posuzování reálnosti záměrů,
 - prověřování žadatelů o úvěr (vlastní zdroje financování záměrů),
 - posuzování finanční situace žadatelů o úvěr,
 - znaleckému ocenění předmětu zástav,
 - zprostředkovatelům úvěrů,
 - určování přijatelné hodnoty zajištění,
 - rychlosti posouzení a schválení úvěrových návrhů,
 - čerpání úvěru na běžné účty dlužníků v jiném peněžním ústavu,
 - prověřování využití úvěrových prostředků a průběžnému monitoringu,
 - způsobu splácení úvěrů.

[6] Následně se bankovní rada věnovala analýze jednotlivých úvěrových obchodů (celkem 16 případů), mezi jinými se subjekty Varoxa s.r.o. a CENTOM TRADE s.r.o. (5.) a vypořádání námitek vznesených v průběhu správního řízení (6.). Rozkladové rozhodnutí dále obsahuje seznam navrhovaných důkazů s individuálním zdůvodněním, proč byly či nebyly přijaty a provedeny (7.).

[7] Bankovní rada též vyhodnotila vytýkaná porušení právních předpisů žalobcem (8.). Konkrétně k namítanému rozsahu aplikace vyhlášky č. 123/2007 Sb. uvedla, že v tomto ohledu neshledala žádné pochybení při aplikaci úvodních ustanovení vyhlášky vymezujících předmět úpravy a pravidla obezřetného podnikání finančních institucí (§ 3 cit. vyhlášky). Dále zdůraznila, že pro přiměřenost řídicího a kontrolního systému je podstatný charakter, rozsah a složitost činností družstevní záložny. Jde tedy o jednotlivé činnosti družstevní záložny. Rizika nejsou primárně vázána k velikosti nebo druhu finanční instituce, ale k vykonávaným činnostem. Žalobce si tedy neuvědomuje, že podniká v oblastech, které vyžadují jiný než jím uplatňovaný přístup k řízení rizika. Pochybení žalobce navíc nejsou pouze administrativního charakteru. Zároveň bankovní rada odmítla přičíst zhoršení kvality úvěrového portfolia žalobce činnosti orgánu dohledu, případně orgánů činných v trestním řízení. Zatímco v červenci roku 2013 dosahoval objem pohledávek se selháním dlužníka cca 19 %, do října téhož roku již jejich poměr vzrostl na cca 80 % (zjištěno z výkazu „Hlášení o kategorizaci pohledávek družstevní

pokračování

záložny“). Žalovaná není „dalším úvěrovým schvalovacím místem“ žalobce. Orgán dohledu neměl v minulosti indicie, že se v činnosti žalobce vyskytují závady. K námitkám týkajícím se pravidel pro zamezení vzniku střetu zájmů pak bankovní rada uvedla, že nelze souhlasit se žalobcem, že § 20 odst. 1 vyhlášky č. 123/2007 Sb. platí jen pro banky, a ne pro záložny.

[8] Ohledně nezbytnosti odnětí povolení (9.) bankovní rada uvedla, že zamýšlená opatření žalobce nebyla dostatečná pro zajištění další bezproblémové činnosti. Shrnula, že žalobce opakovaně poskytoval žadatelům vysoké úvěry, u kterých se v rámci schvalovacího procesu vyskytovaly totožné nedostatky. Z těchto nejzávažnějších opakovaných nedostatků lze zmínit řádné neprověřování žadatelů o úvěr, především jejich zkušeností s financovanými projekty, neprověřování reálnosti záměrů, zdrojů splácení úvěrů, nesledování účelovosti využití půjčených finančních prostředků dlužníky, akceptace ocenění zástav přes zjevené pochybnosti o správnosti ocenění apod. Žalovaná jako prvostupňový orgán prokázala výskyt nedostatků na dostatečném množství úvěrů, a to především z hlediska jejich objemu. Z hlediska četnosti nedostatků a jejich výskytu v prakticky každém prověřovaném případě je zřejmé, že v posuzované věci nelze hovořit o ojedinělém a náhodném výskytu pochybení žalobce v úvěrové činnosti.

[9] V závěru rozkladového rozhodnutí bankovní rada shrnula, že se zcela ztotožňuje s argumentací a závěrem obsaženým v prvostupňovém rozhodnutí, neboť žalobce neřídil řádně úvěrové riziko, čemuž odpovídá stav jeho úvěrového portfolia. Každá úvěrová instituce je sama odpovědná za ucelenost a funkčnost řídicího a kontrolního systému. Není v silách orgánu dohledu, aby neustále podrobně kontroloval veškeré procesy značného množství dohlížených subjektů a individuálně je instruoval. Obecné standardy snižování úvěrového rizika jsou odborné veřejnosti známy, přičemž orgán dohledu v tomto ohledu publikoval řadu sdělení, výkladových stanovisek a odpovědí na často kladené dotazy. Žalobce se hodlal prosadit v segmentu trhu, pro který jsou nedostupné úvěry větších bank. Z toho důvodu zřejmě žalobce přestal věnovat dostatečnou pozornost tomu, zda rizika spojená s úvěrovým obchodem žadatele o úvěr nediskvalifikují. Stran nezbytnosti přijatého opatření bankovní rada poukázala na ekonomické ukazatele žalobce, z nichž byl zřejmý negativní trend (kapitálová přiměřenost, přebytek kapitálu, pohledávky v selhání).

[10] Žalobce podal proti rozkladovému rozhodnutí bankovní rady žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud žalobu nejprve odmítl usnesením ze dne 27. 4. 2017, č. j. 9 Af 7/2014-209, a to z důvodu, že dne 18. 12. 2013 bylo zahájeno insolvenční řízení na základě návrhu podaného žalobcem. Téhož dne bylo žalobci doručeno rozkladové rozhodnutí ze 17. 12. 2013, čímž nabylo právní moci rozhodnutí o odnětí povolení. V důsledku toho byl žalobce zrušen dle § 13 odst. 3 zákona o družstevních záložnách a podle příslušných ustanovení obchodního zákoníku vstoupil do likvidace. Městský soud učinil závěr, že žalobce nebyl oprávněn podat žalobu, neboť oprávnění nakládat s majetkovou podstatou žalobce, jakož výkon práv a plnění povinností souvisejících s majetkovou podstatou žalobce přešlo na insolvenčního správce [srov. § 246 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)]. Toto usnesení však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Afs 179/2017-32, publ. pod č. 3803/2018 Sb. NSS, v němž

Nejvyšší správní soud na základě aplikace názoru rozšířeného senátu obsaženého v rozsudku ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121, publ. pod č. 3767/2018 Sb. NSS, dospěl k závěru, že žalobce měl i po vstupu do konkurzu na majetek právo podat správní žalobu o zrušení rozhodnutí žalované o odnětí povolení působit jako družstevní záložna.

[11] Městský soud tedy o žalobě opětovně rozhodl v meritu. Ve věci nařídil ústní jednání, ovšem nepřistoupil k provedení navrhovaných důkazů, a to především výslechu svědků Ing. P. J., J. S., Ing. J. L., Ing. J. Z. a Ing. J. J. (členů úvěrové komise a dalších pracovníků žalobce), ani plánu kontrol dohledového orgánu žalované. Městský soud považoval rozsáhlé dokazování před soudem před rozhodnutím ve věci za nepotřebné a neodpovídající rozsahu věci, neboť těžiště dokazování bylo v řízení před správními orgány a je na soudu toto dokazování zhodnotit v rozsudku. Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku věnoval jednotlivě žalobním námitkám, a to i ve vztahu ke zpochybňovanému hodnocení jednotlivých úvěrových obchodů žalobce, právnímu posouzení věci a zákonnosti přijetí opatření (odnětí povolení působit jako družstevní záložna). V souhrnu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl. Jednotlivým bodům odůvodnění napadeného rozsudku bude věnována pozornost v rámci vypořádání kasačních námitek žalobce.

II. Kasační stížnost

[12] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku, jakož i vady řízení před správním orgánem. Tyto vady spatřuje stěžovatel v následujících aspektech napadeného rozsudku.

[13] Stěžovatel především vychází z toho, že cílem městského soudu bylo přezkoumat, zda stěžovatelem namítaný a praktikovaný postup při zpracovávání a schvalování žádosti o úvěr v kontrolovaných případech obstál z hlediska požadavků zákona a zda závěry žalované vyvozené z jednotlivých okruhů znaků neobezřetného chování stěžovatele svědčí o závažných nedostatecích v realizovaných transakcích a v činnosti družstevní záložny.

A) Procesní pochybení žalované

[14] V prvním stížním bodě stěžovatel namítá především procesní pochybení žalované. Opakuje svou žalobní námitku, že výběr kontrolovaných úvěrových případů byl nejasný a že nebyl proveden důkaz plánem kontrol. Dále namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu (§ 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), neboť výběr kontrolovaných případů byl cílený. Podle názoru stěžovatele výběr nebyl dostatečně zdůvodněn a nebyly tedy zohledněny všechny relevantní skutečnosti. Není dostupný jediný podklad či podnět objasňující důvod tak masivní a exponované kontroly, a tudíž šlo o kontrolu mimořádného charakteru. Pokud tedy žalovaná měla informace, podněty (důkazy) z jiných zdrojů, například od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, což se zde nabízí, není jasné, z jakého důvodu o této skutečnosti není založen písemný materiál ve správním spisu. Stěžovatel k tomu navrhuje provedení důkazu plánem kontrol dohledového orgánu žalované.

pokračování

[15] Dále stěžovatel podrobně rozporuje skutečnost, že k vydání prvostupňového rozhodnutí došlo dříve, než byly vyřízeny námitky podané proti protokolu o kontrole. Konkrétně stěžovatel tvrdí, že kontrola na místě ještě ani nebyla ukončena, neboť dne 4. 9. 2013 byl žalovanou stěžovateli teprve předán protokol o kontrole, proti němuž stěžovatel podal námitky ve stanovené lhůtě až dne 31. 10. 2013, tedy 6 dní po podání rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že o písemných a zdůvodněných námitkách proti protokolu o kontrole nebylo do dne vydání rozkladového rozhodnutí rozhodnuto, přestože tyto námitky byly podány již dne 31. 10. 2013, nemohla být zjištění žalované zachycená v protokolu o kontrole do skončení správního řízení považována za konečná.

[16] Stěžovatel konkrétně nesouhlasí s tím, že zatímco mu stále běžela lhůta pro podání písemných a zdůvodněných námitek, správní řízení se již nacházelo ve fázi opravného prostředku. To žalované neposkytovalo žádnou možnost korekce zjištění pro případ, že v důsledku námitek dojde ke změně zjištění učiněných v rámci kontroly, což *a priori* nelze nikdy dopředu vyloučit. Stěžovatel v žádném případě nemohl v průběhu správního řízení, potažmo kontroly na místě, zvrátit rozhodnutí žalované.

[17] Žalovaná použila protokol o kontrole, ačkoli tento byl do správního spisu zařazen až poté, co žalovaná určila stěžovateli lhůtu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí s tvrzením, že podklady pro rozhodnutí jsou již kompletní. Přitom dle názoru stěžovatele protokol o kontrole obsahuje řadu nepodložených a subjektivních spekulací s přehnanými závěry co do pochybení stěžovatele, tudíž stěžovatel nutně předpokládal změnu jeho obsahu v důsledku podaných námitek. O tom, že žalovaná bez dalšího převzala skutková zjištění učiněná v rámci kontroly na místě, svědčí zejména skutečnost, že pochybení a nedostatky vytýkané stěžovateli v rámci jednotlivých kontrolovaných úvěrových případů (složek) uvedené v protokolu o kontrole (zejména kapitoly 1.5.4 a 1.10.5 protokolu o kontrole) jsou prakticky shodná s prvostupňovým rozhodnutím. Žalovaná v prvostupňovém řízení celou řadu podkladů nehodnotila dle své úvahy, ale převzala vyhodnocení podkladů ze závěrů kontroly, ke kterým se však stěžovatel v té době neměl možnost vyjádřit.

[18] Další procesní pochybení podle stěžovatele spočívala zejm. v tom, že kontrolní pracovníci žalované při kontrole na místě, která proběhla ve dnech 29. 4. 2013 až 3. 5. 2013 v prostorách stěžovatele na adrese jeho sídla, vyžádali pouze části jednotlivých složek (a zbývající obsah nikoliv) a tyto se nestaly součástí správního spisu vedeného ve správním řízení pod sp. zn. Sp/2013/161/573. Závěry ohledně nedostatků, které by svědčily o určitých pochybeních stěžovatele, nebylo vůbec možné dovodit (viz s. 108 napadeného rozsudku).

[19] Žalovaná se však omezila pouze na formální hodnocení věci, a to i přesto, že sama dospěla k závěru, že formalizované dokumenty, které použila jako podklad pro rozhodnutí, nezachycují úplný skutečný stav věci, což ji vedlo mimo jiné k závěru o porušení § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb. Nelze tak souhlasit se závěry soudu (viz s. 109 napadeného rozsudku), že žalovaná vycházela z dostatečných a vypovídajících podkladů. Žalovaná neprovedla důkaz kompletními úvěrovými složkami, ani svědeckými výpověďmi. Stěžovatel také upozorňoval na to, že žalovaná nedisponovala kompletní dokumentací, která byla zajištěna Policií České republiky. Ze strany správních orgánů nebyly tyto důkazní prostředky provedeny a dokazování

nebylo provedeno ani ze strany soudu. Napadený rozsudek je tak nezákonný a nepřezkoumatelný.

B) Hodnocení subjektů úvěrového vztahu a dalších osob v úvěrovém vztahu

[20] Druhá skupina stížních námitek (B) se týká hodnocení příjemců úvěrů a dalších osob figurujících v úvěrovém vztahu. Soud totiž vůbec neakceptoval jednu z námitek stěžovatele spočívající v tom, že ve všech případech úvěrů, a to včetně úvěrů poskytovaných dlužníkům, kteří měli charakter SPV společností, byly vždy tyto poskytnuté úvěry zajištěny nejčastěji zástavními právy k nemovitostem v hodnotě přesahující 125 % hodnoty úvěru, a také blanco směnkou vystavenou dlužníkem a avalovanou členem statutárního orgánu dlužníka.

B a) Příjemci úvěrů a další osoby

[21] Stěžovatel především tvrdí, že v žádném případě nerezignoval na základní standardy řízení úvěrového rizika. Stěžovatel znovu poukazuje na svou povahu malé úvěrové instituce, která je flexibilní a umí pracovat s různorodými typy podnikatelských záměrů a potenciálních klientů, kteří hledají možné způsoby úvěrového financování. Za to ovšem stěžovatel sjednával protihodnotou za poskytnuté prostředky o to vyšší úrokovou sazbu a nárokoval splacení poskytnutých prostředků v relativně krátkém čase (standardně cca 2 roky). Navíc na rozdíl od větších či velkých bank stěžovatel požadoval zajištění poskytnutých prostředků v rozsahu převyšujícím výši poskytnutých prostředků (zástavy nemovitostí, blanco směnky).

[22] Vyšší úrok požadovaný stěžovatelem však nepředstavuje jakousi formou řízení úvěrového rizika, jak se nesprávně domnívá žalovaná, ale představuje pouze zvýšenou odměnu stěžovatele za to, že je ochoten akceptovat poskytnutí rizikovějšího úvěru. S tímto argumentem se však soud v napadeném rozsudku vůbec nevypořádal. Vyšší úrok je využíván i u jiných finančních institucí ve světě jako tzv. riziková přírážka. Takový úrok samozřejmě nekryje jen riziko daného úvěrového případu, ale především riziko finanční instituce jako celku. Je tak vytvářen zisk a posiluje se vlastní kapitál na krytí rizik z úvěrové činnosti jako celku.

[23] Stěžovatel vysvětlil, že část prostředků umísťoval jako úvěry za účelem spekulativních obchodů. Limit pro tento druh úvěrů byl předem dán jako podíl na celkovém úvěrovém portfoliu a jeho dodržování bylo pravidelně sledováno představenstvem stěžovatele, což vyplývá i z měsíčních přehledů obchodní (úvěrové) aktivity, které byly žalované předloženy v rámci kontroly na místě. S poskytováním tohoto typu úvěrů měl přitom stěžovatel již řadu předchozích zkušeností, o čemž svědčí také již splacené úvěry, které byly stěžovatelem poskytnuty na tento typ obchodování. Kromě toho však stěžovatel vždy od klientů požadoval dostatečné zajištění přesahující svou hodnotou výši úvěru.

[24] Stěžovatel konstatuje, že se choval jako tržní, zodpovědná a obezřetná úvěrová instituce, která pochopitelně zkoumala a prověřovala, komu poskytuje úvěrové prostředky, na jaké podnikatelské záměry je poskytuje, že je tento záměr reálný a způsobilý generovat dostatečný zisk, a vyžadovala zajištění v hodnotě přesahující výši úvěru, které bylo oceněno soudním znalcem. S touto praxí stěžovatele pak korespondují i jeho hospodářské výsledky a celkový

pokračování

rozvoj. Skutečnost, že je dlužník schopen a ochoten takové zajištění poskytnout, dle názoru stěžovatele do velké míry riziko defraudace eliminovalo. Tímto argumentem se však soud také nezabýval. K těmto otázkám navrhuje stěžovatel důkazy, a to svědeckou výpověď Ing. P. J., J. S. a Ing. J. L.

B b) Schvalování úvěru

[25] K samotnému mechanismu schvalování úvěru stěžovatel uvádí, že hodnocení soudu je nepřezkoumatelné a napadený rozsudek je nezákonný. Jak již stěžovatel uváděl v žalobě, klientem specifikovaný účel úvěru byl dostatečným podkladem pro to, aby stěžovatel mohl účel úvěru posoudit. Pokud stěžovatel takovýmto subjektům poskytl úvěr, požadoval od nich za poskytnuté prostředky vyšší úrokovou sazbu a navíc se proti riziku potenciální ztráty z takového poskytnutého úvěru dostatečným způsobem zajišťoval. Jak ovšem vyplývá z průběžných výkazů poskytovaných žalované a z údajů uvedených výše o podílu klasifikovaných úvěrů na úvěrovém portfoliu, do konce března roku 2013, tj. před zahájením kontroly ze strany žalované, stěžovatel vykazoval relativně nízký podíl úvěrových pohledávek v selhání, což znamená, že jeho úvěrovou politiku rozhodně nelze hodnotit jako rizikovější než u jiných úvěrových institucí, včetně větších či velkých bank.

B c) K neproověřování výše pořizovací ceny nemovitostí

[26] Stěžovatel uvádí, že z hlediska úvěrového vztahu mezi stěžovatelem a jeho klientem je relevantní zásadně aktuální tržní cena nemovitosti a předpoklady návratnosti poskytnutých úvěrových prostředků (tj. zdroje a časový horizont splacení úvěru). Stěžovatel nebyl zcela kompetentní k tomu, aby mohl posuzovat konkrétní oceňovací metody použité konkrétním soudním znalcem. Z revizních znaleckých posudků zpracovaných BOHEMIA EXPERTS s.r.o., znaleckým ústavem, v souhrnu vyplývá závěr, že při splnění předpokladů uvedených v podkladových znaleckých posudcích (naplnění očekávaného záměru) by bylo možné vycházet z předpokládaných hodnot předmětných zastavených aktiv (nejčastěji nemovitostí) oceňovaných přezkoumávanými podkladovými znaleckými posudky v rozmezí $\pm 10\text{--}20\%$. Stěžovatel tedy musí konstatovat, že se nepotvrdil předpoklad žalované a bankovní rady, že docházelo k chybným oceněním zástav ze strany soudních znalců. Stěžovatel opět v tomto ohledu navrhl svědeckou výpověď svědkyň J. S. a Ing. J. L. Žalovaná tento důkazní návrh zcela opomenula, a naopak v rozkladovém rozhodnutí konstatovala, že stěžovatel nenavrhl žádný relevantní důkaz. Stěžovatel uvádí, že pokud by byly navržené svědecké výpovědi provedeny, tak společně s dalšími písemnými důkazními prostředky v úvěrových složkách by bylo postaveno najisto, jak úvěrový proces probíhal a jakým způsobem bylo řízeno úvěrové riziko.

B d) Vágní definování záměrů žadatele a jejich přebírání do úvěrových návrhů

[27] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že jeho systém neumožňoval zpětnou ověřitelnost a náležité vyhodnocení míry rizika. Záměr potenciálního klienta byl podle stěžovatele vždy detailně rozebírán s pověřeným pracovníkem, který jej subjektivně hodnotil, i s dalšími pracovníky, kteří se podíleli na schvalovacím procesu. Stěžovatel uvádí, že v podkladech poskytnutých klientem byly i podrobné informace o finanční stránce daného

záměru, a nelze tedy přijmout závěr městského soudu, že nebyl nastaven systém zajištění schvalovacího procesu. Systém byl nastaven v zájmu odstranění administrativní náročnosti, nebyl kompletně formalizován a některé činnosti (ač prováděny), nebyly zaznamenány do písemné podoby, nebo byly uchovávány odděleně od úvěrové složky. Stěžovatel připomíná, že navrhoval výsledky svých pracovníků, takže nelze tvrdit, že by nenavrhl žádný důkaz, jímž by výše uvedená tvrzení mohl prokázat.

B e) K posuzování reálnosti záměru žadatele o úvěr a návratnosti úvěru

[28] Stěžovatel má přitom za to, že jím zpracovávaná a pořizovaná dokumentace týkající se úvěrových obchodů, resp. činnosti jím prováděné v rámci úvěrového procesu, zachycuje veškeré schvalovací a rozhodovací procesy a kontrolní činnosti, včetně souvisejících odpovědností, pravomocí a vnitřních předpisů tak, aby je bylo možné zpětně vysledovat. Zjevně opačný názor soudu plyne z nepřipustně extenzivního výkladu povinnosti stanovené v § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb. Pokud jde o informace, které by umožnily vyhodnotit nezávisle na žadateli o úvěr reálnost záměru i reálnou návratnost poskytovaných úvěrů, pak stěžovatel ověřoval správnost údajů a informací poskytnutých potenciálním klientem z veřejně dostupných informačních zdrojů. Písemný výstup z takového ověřování se však zpracovává pouze v případě, že došlo ke zjištění, že údaje či informace poskytnuté potenciálním klientem neodpovídaly zjištěním stěžovatele. Zpracovávat písemný výstup v případě, kdy nedošlo ke zjištěním rozporným s údaji poskytnutými potenciálním klientem, považoval stěžovatel za zbytečně administrativně náročné a zatěžující.

B f) K neproověrování personálních a hmotných předpokladů žadatele o úvěr a prokazování vlastních zdrojů

[29] Stěžovatel zde opět namítá rozdíl jeho povahy coby úvěvního družstva oproti velkým bankám. Dále uvádí, že požadavek spolufinancování projektu dlužníkem je častou praxí velkých bank, nicméně v žádném případě se nejedná o dogmatickou normu. V podmínkách družstevních záložen a malých bank pak o žádný zavedený standard nejde. Klientů, kteří požadují velký úvěr na financování rozsáhlých, komplexních a nákladných celků a kteří mají k dispozici až 35 % vlastních zdrojů z celkových nákladů projektů, jednak není příliš mnoho a jednak je v drtivé většině případů získají právě velké banky.

B g) K nemožnosti autonomního posouzení výhledu finanční situace žadatele o úvěr

[30] Stěžovatel k jím zpracovávaným finančním analýzám uvádí, že takovýto postup byl nejen naprosto legitimní, ale zejména zcela obvyklý ve všech úvěrových institucích. Finanční analýza byla zpracovávána pomocí specializovaného software GOLD RIVER Credit Risk Management. Výhled finanční situace žadatele o úvěr, resp. finanční plán byl standardně zpracováván tímto žadatelem; naopak v tomto bodě nemohl klienta stěžovatel jako úvěrová instituce nahradit. V řadě případů byly tyto dokumenty pro žadatele o poskytnutí úvěru zpracovávány specializovanými subjekty nebo externími poradci z příslušných oborů v úzké spolupráci se žadatelem o poskytnutí úvěru. Soud v napadeném rozsudku uvádí, že svědecké výpovědi nemohou nahradit zabezpečení ověřitelnosti úvěrového procesu. S tímto závěrem

pokračování

stěžovatel nesouhlasí. Svědecké výpovědi v souhrnu s dalšími důkazními prostředky by totiž prokázaly komplexnost úvěrového procesu.

B h) Nevyhodnocování finanční a ekonomické situace jediného společníka žadatele o úvěr a neprověřování okolností, za nichž společník žadatele o úvěr (dlužníka) tohoto žadatele nabyt

[31] Soud v napadeném rozsudku na s. 116 uvádí, že dle jeho názoru je žádoucí takový postup, aby bylo zjištěno a prověřeno, jak jediný společník (zároveň v některých případech i směnečný ručitel) společnost nabyt, za jakých okolností a z jakých zdrojů, aby bylo možné posoudit důkladně podnikatelský záměr žadatele. Stěžovatel však trvá na tom, že takový postup jde nad rámec toho, co měl stěžovatel v rámci řízení rizika o příjemci úvěru zjišťovat. Pro stěžovatele byly relevantní informace vyplývající z výpisu z obchodního rejstříku příjemce úvěru (dlužníka), který je vždy obsahem úvěrového spisu. Stěžovatel považuje z obchodního hlediska za nepřijatelné, aby ke každému potenciálnímu klientovi žádajícímu o úvěr přistupoval *a priori* jako k někomu, jehož primárním zájmem je prostředky poskytnuté formou úvěru zpronevěřit či dokonce odcizit. To však v žádném případě neznamená, že by snad stěžovatel jakkoli rezignoval na řádné ověření a vyhodnocení všech nezbytných okolností podstatných pro konečné rozhodnutí.

[32] Co se pak týče detailnějšího zjišťování finanční a ekonomické situace společníka dlužníka, resp. směnečného ručitele, pak k tomu stěžovatel uvádí, že v případě selhání dlužníka a při nutnosti uspokojení pohledávky stěžovatele ze zajištění nastupuje jako primární zdroj realizace zástavy, nejčastěji v podobě nemovitosti. Směnečné rukojemství jednatele či společníka dlužníka bylo stěžovatelem vždy do značné míry chápáno jako psychologický závazek osobního charakteru a výraz osobní zainteresovanosti avale na daném projektu. Stěžovateli bylo zřejmé, že směnečný rukojmí často neoplývá relativně likvidním majetkem ve výši poskytnutého úvěru, tedy v hodnotě několika desítek až stovek milionů korun. Pokud by tomu tak bylo, tak by snad ani úvěr od stěžovatele nepožadoval.

B ch) K nezjišťování a nevyhodnocování všech vazeb relevantních z hlediska sestavování ESSO – ekonomicky spjatých skupin osob

[33] Stěžovatel především uvádí, že v tomto ohledu postupoval podle svého závazného vnitřního předpisu č. 37/2012 „Řízení úvěrového rizika a rizika koncentrace“. Tento vnitřní předpis přitom vychází z vyhlášky č. 123/2007 Sb. a dále pak zejména z Úředního sdělení České národní banky ze dne 18. 7. 2007 uveřejněného ve Věstníku ČNB, částka 17/2007. Formalizované písemné výstupy ze systému CREDITINFO byly vždy součástí úvěrového spisu, stejně tak jako vyhodnocení existence vazeb ekonomicky spjaté skupiny osob v případě žadatele o úvěr provedené ze strany příslušného pracovníka stěžovatele na základě všech získaných informací. Soud v napadeném rozsudku zmiňuje úvěrový případ VISTELAN, s.r.o., kterému se věnovala i žalovaná. Stěžovatel uvádí, že na základě vnitřního předpisu č. 37/2012 správně vyhodnotil, že účast dvou osob v dozorčí radě jedné společnosti nezakládá ESSO u odlišných společností, jejichž jednatelem nebo společníky jsou fyzické osoby – členové dozorčí rady.

B i) K akceptaci hodnoty zástavy navzdory nesprávnostem a vnitřním rozporům znaleckého posudku

[34] Pro provedení takového posouzení ve smyslu čl. XI odst. 4 vnitřního předpisu č. 38/2012 „Zajištění úvěrových expozic“, nebylo třeba žádné speciální kvalifikace pro oceňování majetku, případně nemovitostí. Ostatně ani pracovníci žalované, kteří se podíleli na provádění kontroly na místě, nemají žádnou zvláštní kvalifikaci pro oceňování majetku, případně nemovitostí, a přesto provedli vlastní posouzení ocenění předmětu zajištění.

B j) K neprověřování personálních a hmotných předpokladů zprostředkovatele, absence monitoringu činnosti zprostředkovatele

[35] Podle stěžovatele je třeba zdůraznit, že obchodní případy, ve kterých vedle příjemce úvěru vystupuje i zprostředkovatel, byly v rámci úvěrového portfolia stěžovatele spíše ojedinělé. Obecně nejde o typ úvěrového obchodu, který byl běžně realizován. Stěžovatel konstatuje, že výskyt obchodních případů, ve kterých vedle příjemce úvěru vystupoval zprostředkovatel, byl ojedinělým v rámci celého jeho úvěrového portfolia, které činilo cca 186 různých úvěrových dlužníků. Nadto stěžovatel uvádí, že využití zprostředkovatele je v souladu s pravidly stanovenými úředním sdělením České národní banky ze dne 27. 5. 2011 k pravidlům obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. Stěžovatel proto vždy kladl silný důraz na zajištění poskytovaného úvěru formou zástavního práva (nejčastěji k nemovitostem), přičemž hodnota zástavy snižena o jistotný koeficient (koeficient akceptovatelnosti), jehož výše nejčastěji činila 80 %, případně 60 %, byla vždy vyšší než výše poskytnutých prostředků z úvěrové operace.

B k) K určení akceptovatelné hodnoty zajištění zpracovatelem úvěrového návrhu

[36] Soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal, že měl řídicí a kontrolní systém nastaven tak, aby dostatečně zamezil vzniku možného rizika i vzniku možného střetu zájmů v rámci jeho organizačních útvarů. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí. Stěžovatel poukazuje na čl. XI odst. 4 vnitřního předpisu č. 38/2012 „Zajištění úvěrových expozic“, z něhož vyplývá, že pracovník stěžovatele poté, co obdržel znalecký posudek, měl nejprve porovnat výši hodnoty tržní ceny vyplývající z posudku s vlastním odhadem, tzn. posoudit, zda výše hodnoty tržní ceny odpovídá jeho vlastnímu odhadu této hodnoty. V případě, že v posudku nebyly uvedeny doplňující informace (typu potenciální rizika spojená se zajištěním, vhodnost pro účely zajištění, problémy při stanovení tržní ceny apod.), byl pracovník povinen tyto doplňující informace zjistit od zpracovatele posudku a poté uvést v průvodním listu úvěrové operace. Pro doložení postupu dle vnitřního předpisu č. 38/2012, „Zajištění úvěrových expozic“, navrhoval stěžovatel provedení výslechu svých pracovníků. Skutkový stav tedy nebyl zjištěn řádně, což měl městský soud vyhodnotit jako vadu rozkladového rozhodnutí.

B l) K době posouzení a schválení úvěrového návrhu, střet zájmů

[37] Stěžovatel především nesouhlasí s tvrzením soudu, že se jeho námitky ke znaku úvěrového rizika spočívajícího v době posouzení a schválení úvěrového návrhu a střetu zájmů

pokračování

míjejí s konkrétní podstatou výhrad správních orgánů. Podle stěžovatele nebyly jeho námitky vypořádány v průběhu správního řízení a nyní nebyly vypořádány soudem v napadeném rozsudku. Stěžovatel uvádí, že si je vědom určitého nedostatku ve smyslu § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb. při zpracování záznamů o průběhu úvěrového procesu. Rychlost posouzení úvěrového návrhu a schválení úvěru vytýkaná žalovanou se totiž týkala pouze finální části celého úvěrového procesu. Úvěrový proces ve svém celku přitom rozhodně nebyl otázkou minut, hodin či dnů, ale spíše řady týdnů.

[38] Ve fázi předcházející podání žádosti o poskytnutí úvěru totiž probíhala celá řada úkonů příslušných pracovníků stěžovatele, kdy docházelo k prověřování údajů a informací sdělených žadatelem o úvěr, jakož i k vyhodnocování podkladů poskytnutých v této fázi žadatelem o úvěr, a na základě toho probíhala rozsáhlá interní diskuse mezi pracovníky stěžovatele podílejícími se na úvěrovém procesu a schvalování úvěru. Zpracování úvěrového návrhu a jeho předložení ke schválení úvěrové komisi, Oddělení řízení rizik a představenstvu stěžovatele totiž bylo až výsledkem všech předcházejících činností pověřených pracovníků stěžovatele, jakož i interních diskusí nejen nad podmínkami úvěru, ale rovněž nad záměrem potenciálního klienta žádajícího o úvěr a subjektem samotného potenciálního klienta žádajícího o úvěr.

[39] Všechny procesy v průběhu úvěrového procesu trvaly celé týdny. V průběhu této doby byly řešeny různé námitky ze strany pracovníka Oddělení řízení rizik (risk manažera) či jiných schvalovacích míst. Předkládaný úvěrový návrh tak již zohledňoval a zahrnoval všechny průběžné požadavky jednotlivých schvalovacích míst, ať již se jednalo o úvěrovou komisi nebo risk manažera nebo představenstvo stěžovatele. Byly navrženy svědecké výpovědi, které nebyly provedeny, a to důkaz svědeckou výpovědí Ing. P. J., Ing. J. Z., Ing. J. J., J. S. a Ing. J. L. Úvěrová komise měla tři členy a zpracovatelem úvěrového návrhu byl maximálně jeden z členů úvěrové komise. Rozhodoval tedy vždy většinový názor členů úvěrové komise.

[40] Městský soud podle stěžovatele v napadeném rozsudku nevypořádal žalobní námitku spočívající v tom, že to byla právě žalovaná, který schválil dvě pracovnice úvěrového oddělení – *front office* (J. S. a Ing. J. L.) jako členky úvěrové komise stěžovatele, ačkoliv v této skutečnosti ve správním řízení spatřoval závažné pochybení ze strany stěžovatele.

B m) K čerpání úvěru na běžný účet dlužníka vedený u jiného peněžního ústavu

[41] Možnost čerpání poskytnutých prostředků z úvěru na běžný účet příjemce úvěru byla podle stěžovatele jedním z faktorů, které představovaly konkurenční výhodu stěžovatele jako úvěrové instituce v porovnání s většími či velkými bankami. Jednalo se tak o určité specifikum segmentu trhu, na který se stěžovatel, stejně jako jiná spořitelní a úvěrní družstva či malé banky, zaměřoval. Flexibilita čerpání úvěrových prostředků totiž umožňovala jeho příjemcům prakticky okamžitou dispozici finančními prostředky z úvěru, která byla významným činitelem ovlivňujícím např. možnost výhodně nakoupit nemovitosti za nižší než obvyklou cenu na trhu. Za tuto flexibilitu byli příjemci úvěru (dlužníci) ochotni zaplatit vyšší úrokovou sazbu a poskytnout vyšší zajištění svého závazku.

[42] Do konce března roku 2013, tj. před zahájením kontroly ze strany žalované, stěžovatel vykazoval relativně nízký podíl klasifikovaných úvěrů, což znamená, že jeho obchodní politika se v čase ukázala jako správná. Co se týká kauzy Varoxa s.r.o., již zmiňuje i soud v napadeném rozsudku, stěžovatel upozorňuje, že dosud nebylo pravomocně ukončeno trestní řízení v dané věci a tato věc není prozatím objasněna.

[43] V celé řadě případů, kdy účelem poskytnutého úvěru bylo pořízení konkrétního majetku (zejména nemovitosti), byl úvěr čerpán na účet advokátní či notářské úschovy, z níž byly prostředky uvolňovány v souladu s podmínkami takové úschovy. Nebo v jiných případech byly úvěrové prostředky uvolňovány přímo na účet prodávajícího. To se z odkazovaných případů týká například úvěrových dlužníků BASE TRADE, s.r.o., LEREIS INVEST s.r.o. či TOCONALES, SE. Tvzení žalované jsou tak zčásti nepravdivá, avšak bankovní rada ani soud toto žádným způsobem nezohlednily.

B n) K připuštění možnosti splácení splátek úvěrů (úroků z poskytnutého úvěru), jednorázová splatnost jistiny na konci doby splatnosti úvěru

[44] Co se týká konstrukce produktu Podnikatelský úvěr s možností zvolit si splatnost jistiny úvěru jednorázovou splátkou na konci doby splatnosti úvěru, šlo o jeden z dalších faktorů, který stěžovatel využíval jako konkurenční výhodu na trhu úvěrových institucí oproti větším a velkým bankám, a zároveň svědčil o jeho flexibilitě ve srovnání s jinými úvěrovými institucemi. Takovéto parametry produktu jsou vzhledem k době, na kterou byly úvěry poskytovány (obvykle nejvýše 2 roky), akceptovatelné, přičemž navíc možnost jednorázového splacení jistiny úvěru vedla k dosažení vyšších úrokových výnosů. Stěžovatel opakuje, že do konce března roku 2013, tj. před zahájením kontroly, stěžovatel vykazoval relativně nízký podíl klasifikovaných úvěrů, což znamená, že jeho obchodní politika byla v tomto směru správná.

C) a D) Námitky proti posouzení jednotlivých úvěrových obchodů stěžovatele a k důkazům navrhaným v rámci rozkladu

[45] Stěžovatel pouze obecně uvádí, že se soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami a že posouzení žalobních námitek je nesprávné a zakládá tak nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Soud totiž vypořádal žalobní námitky u všech úvěrových případů odkazem na hodnocení uvedené v odst. 51 bodu B) napadeného rozsudku. Stěžovatel rovněž zcela obecně znovu namítl, že nebyly provedeny všechny důkazy navrhané v rozkladu.

E) Námitky týkající se právního posouzení věci a odnětí povolení působit jako spořitelní a úvěrové družstvo

[46] Stěžovatel uvádí, že soud nepřihlédl k jeho námitkám i v jejich úplnosti, nesprávně je hodnotil a založil tak nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Stěžovatel tak pro úplnost připomíná, že vyhláška č. 123/2007 Sb. byla vydána na základě, resp. podle § 1a odst. 3, § 7a odst. 5, § 7b odst. 9, § 8 odst. 9, § 8b odst. 1, § 11 odst. 3 a § 27 odst. 1 zákona o družstevních záložnách. Ve vztahu ke spořitelním a úvěrním družstvům byla vyhláška č. 123/2007 Sb. vydána k provedení konkrétních vymezených ustanovení zákona

pokračování

o družstevních záložnách a pouze v intencích tohoto zákonného zmocnění, na jehož základě byla Českou národní bankou ve vztahu ke spořitelním a úvěrním družstvům vydána, může být interpretována a aplikována.

[47] Ve vztahu k žalovanou tvrzeným porušením zákona o družstevních záložnách ze strany stěžovatele přichází v úvahu pouze aplikace ustanovení vyhlášky č. 123/2007 Sb. upravujících řídicí a kontrolní systém. Konkrétně se pak jedná o § 7 až 36 vyhlášky č. 123/2007 Sb. provádějící § 7a odst. 5 zákona o družstevních záložnách.

[48] Stěžovatel nabyl toho dojmu, že jeho postupy, nad kterými měla žalovaná vykonávat dohled a které byly později při správní kontrole kritizovány, jsou v pořádku. K tomu stěžovatel odkazuje na bod 712 až 740 žaloby. Není totiž možné, aby žalovaná nejprve shledala řídicí a kontrolní systém zavedený stěžovatelem jako funkční a v pořádku, a následně tento systém prohlásila za nefunkční nebo dokonce neexistující. A není ani možné, aby se žalovaná „vymlouvala“ na to, že dosud neznala stav řídicího a kontrolního systému zavedeného stěžovatelem, protože to by znamenalo přiznání dlouhodobého porušování povinností žalované při výkonu dohledu. Závěr městského soudu ve věci námitky, že porušování povinností ze strany žalované mohlo mít vliv na zjištěné poměry u stěžovatele, je tak zcela nesprávný. Pokud by totiž žalovaná řádně plnila své povinnosti vyplývající z výkonu dohledu, nemohlo by se stát, že by najednou kontrolou na místě zjistila takové skutečnosti, které uvedla nejen v protokolu o kontrole, ale i v prvostupňovém rozhodnutí a které byly věcí soudního přezkumu.

[49] Stěžovatel tak nezpracovával písemný doklad či záznam o veškerých svých činnostech, ale pouze o těch, které považoval za podstatné z hlediska dodržení povinností vyplývajících z § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb. Stěžovatel již v průběhu správního řízení uvedl, že připravuje změnu svého vnitřního předpisu č. 43/2012, „Náležitosti spisové dokumentace úvěrových obchodů“, v tom smyslu, že dojde k formalizaci dosud neformálních úkonů prováděných pracovníky stěžovatele v rámci úvěrového procesu, a to jak ve fázi předcházející uzavření úvěrového obchodu, tak i ve fázi trvání úvěrového vztahu – zejm. záznamy analýz, vnitřního procesu schvalování úvěru a jednání s klientem. Žalovaná nedala stěžovateli možnost provést připravovaná nápravná opatření (novelizace vnitřních předpisů, proškolení pracovníků). Všechna výše uvedená jím připravovaná nápravná opatření byl stěžovatel připraven implementovat v případě, že mu k tomu bude ze strany žalované poskytnuta možnost v rámci nápravných opatření ve smyslu § 28 odst. 1 písm. a) zákona o družstevních záložnách. Nicméně s ohledem na prvostupňové rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli odňato povolení působit jako spořitelní a úvěrní družstvo, stěžovatel implementaci nápravných opatření zastavil.

[50] Podstatné je tak pouze to, zda řídicí a kontrolní systém zavedený stěžovatelem splňoval podmínky § 7a odst. 1 a 2 zákona o družstevních záložnách. Řídicí a kontrolní systém zavedený stěžovatelem možná nebyl naprosto ideální, ale svoji funkci plnil, a poskytování úvěrů stěžovatelem nebylo v rozporu s jeho povinností postupovat obezřetně a s náležitou péčí a podnikat způsobem, který neohrožuje návratnost vkladů jeho členů a jeho bezpečnost a stabilitu.

[51] Městský soud se podle stěžovatele v napadeném rozsudku nevypořádal s žalobními námitkami ohledně dohledu na dálku a kategorizace pohledávek (bod 806 a násl. žaloby), neboť pouze odkázal na závěry žalované a bankovní rady k právnímu posouzení věci v jimi vydaných rozhodnutích, avšak bez toho, aby zhodnotil žalobní námitky. Stejně tak soud v napadeném rozsudku vůbec nezohlednil žalobní námitky proti odůvodnění prvostupňového rozhodnutí týkající se toho, proč je na místě odnětí povolení působit jako spořitelní a úvěrové družstvo. Tyto námitky se týkaly postupné úpravy postupů stěžovatele od roku 2010, vnitřních auditů, toho, že žalovaná vycházela z předběžných zjištění, která nemohla vést ke zjištění skutkového stavu, pochybení žalované při výkonu dohledu, ekonomické situace stěžovatele a potřeby dotvořit opravné položky, až po zásah žalované a Vrchního státního zastupitelství v Praze.

[52] Stěžovatel namítá, že rozhodnutí žalované o odejmutí povolení působit jako družstevní záložna bylo zcela nepřiměřené povaze a rozsahu skutečných nedostatků zjištěných před začátkem i na začátku správního řízení. Postup žalované považuje stěžovatel za nepřiměřený s tím, že v prvním stupni překročila zákonem stanovené meze správního uvážení či je dokonce zneužila. Bankovní rada pak měla tento exces odhalit a napravit postupy stanovenými pro správní řízení, a nikoli se schovávat za (logicky) zhoršený ekonomický stav stěžovatele a obhajovat jím předchozí excesivní postup žalované.

[53] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatel žádá o přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované a osoby zúčastněné na řízení

[54] Úvodem svého vyjádření žalovaná uvádí, že v průběhu správního řízení a paralelně probíhající kontroly se potvrzovaly obavy, že stěžovatelův řídicí a kontrolní systém je v katastrofálním stavu a dosáhnout nápravy poměrů nelze jinak než ukončením stěžovatelovy činnosti. Z hlavních nedostatků lze uvést zejména faktickou absenci řádného posouzení podnikatelských záměrů, které měly být financovány z úvěrů poskytnutých stěžovatelem. Podnikatelské záměry předkládané stěžovateli žadateli o úvěr byly většinou vágní a jejich řádná analýza byla nemožná. Výsledkem provedení analýzy na základě v žádosti uvedených údajů řádně a obezřetně jednající úvěrovou institucí by jen stěží mohlo být něco jiného, než závěr o nespolehlivosti a nedostatečnosti zde uváděných informací (zejm. pokud jde o konkrétní účel úvěru a zdroje splacení jistiny a příslušenství), a tedy o nepravděpodobnosti úplného splacení požadovaného úvěru k datu jeho splatnosti, vedoucí k neposkytnutí úvěru za takových nejasných podmínek.

[55] Stěžovatel neprověřoval předpoklady žadatelů o úvěr realizovat i vágně definované záměry. Stěžovatel akceptoval zajištění v nedůvodně či neobežetně stanovených hodnotách, nezřídka i přes zřejmé rozpory v jejich ocenění, neprověřoval a nesledoval finanční situaci dlužníků (vůbec či přinejmenším nedostatečným způsobem) a směnečných avalů, nesledoval využití úvěrů v souladu s deklarovanými záměry dlužníků a umožnil čerpání úvěru, aniž by zajistil, že úvěr bude řádně využit v souladu se smlouvou či akceptovatelným účelem jeho

pokračování

využití. Nutno podotknout, že uvedené nedostatky byly často provázané. Pokud byl vágně definován účel využití úvěru, nebylo ani možné jeho využití řádně sledovat.

[56] K řízení úvěrového rizika žalovaná konstatuje, že nelze hovořit o řádném řízení úvěrového rizika, jestliže stěžovatel v podstatě ve většině případů ani nemohl vědět, na jaké konkrétní záměry poskytuje úvěr. Nevěděl, proč má být úvěr poskytnut právě v takové výši, o jakou požádal žadatel. Žalovaná upřesňuje, že poskytnutí úvěru např. na pořízení blíže neupřesněné nemovitosti, a to bez specifikace konkrétní ceny a času nabytí, na rozdíl od stěžovatele nepovažuje za konkrétní účel či záměr financovaného úvěrového obchodu.

[57] K důvodům odejmutí povolení žalovaná uvádí, že šlo o zásadní a hluboké nedostatky systémové povahy, které provázely řízení úvěrového rizika ze strany stěžovatele. Jednalo se o nedostatky, které významně ohrožovaly návratnost peněžních prostředků poskytnutých na základě úvěrů zpět stěžovateli. Ohrožovaly jeho finanční stabilitu a v konečném důsledku zájmy vkladatelů na návratnosti vkladů svěřených stěžovateli. V důsledku zanedbání elementárních principů řízení rizik byly ve velkém objemu poskytovány úvěry osobám, jejichž schopnost dostát svým závazkům byla přinejmenším diskutabilní, což se projevilo na kvalitě úvěrového portfolia takovým způsobem, že další stěžovatelova činnost jako úvěrové instituce byla nemyslitelná. Další události již pouze potvrdily obavy žalované, neboť dlužníci, kterým byly stěžovatelem poskytnuty úvěry v objemu stovek milionů korun, přestali plnit své závazky. O tom svědčí i skutečnost, že městský soud dne 23. 12. 2013 zjistil stěžovatelův úpadek a na jeho majetek vyhlásil konkurs, a to krátce po vydání rozkladového rozhodnutí.

[58] Přes stěžovatelovy proklamace o mimořádně kvalitním zajištění úvěrů, kterým je možné prakticky okamžitě kompenzovat selhání dlužníků, došlo u stěžovatele k prudkému nárůstu pohledávek v selhání. Žalovaná v této souvislosti připomíná, že se jednalo v převážné většině o úvěry poskytnuté od roku 2012. Stěžovatel tato selhání neřešil a v podstatě ani řešit nemohl. Příčinou zhoršení kvality úvěrového portfolia bylo jakési iracionální spoléhání dlužníků na to, že v průběhu likvidace či konkursu dosáhnou lepšího postavení, neboť levně odkoupí své závazky. Naopak, tyto a řada dalších dokumentů založených ve správním spisu svědčí výhradně o tom, že dlužníci v převážné většině neměli v úmyslu nebo minimálně nemohli svým závazkům dostát vůbec, své podnikatelské záměry realizovat nehodlali, případně je realizovat nemohli, neboť objektivně vzato realizovatelné nebyly.

[59] Podle žalované nelze akceptovat, že příslušné podrobnosti k úvěrovým obchodům byly získávány ústní formou na jednání s dlužníky. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o množství detailních údajů, které by bylo nezbytné pro účely schvalovacího procesu řádně zaznamenat tak, aby byly ověřitelné. Příslušní zaměstnanci stěžovatele by museli mít fenomenální paměť, aby veškeré údaje mohli řádně zachytit a správně tlumočit dalším schvalovacím místům.

[60] Ohledně námitky směřující vůči závěru soudu o výběru kontrolovaného vzorku úvěrových obchodů žalovaná uvádí, že je velmi obecná, přičemž stěžovatel se závěry městského soudu nijak konkrétněji nepolemizuje. Co se týká úvěrových případů dlužníků Varoxa s.r.o. a CENTOM TRADE s.r.o., žalovaná připomíná, že ani stěžovatel nezpochybňoval, že

příslušná dokumentace byla vyžádána a řádně získána na základě požadavku žalované obsaženého v oznámení o zahájení řízení. Bankovní rada proto neměla s ohledem na stěžovatelovo vyjádření důvod vyjadřovat se k původu úvěrových složek, nebylo sporu o tom, že je stěžovatel žalované sám poskytl. Toto vyjádření však stěžovatel zcela neopodstatněně a účelově v kasační stížnosti rozšiřuje ze získání prvotní informace o úvěrech na veškeré související podklady.

[61] K namítanému využití protokolu o kontrole žalovaná poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž ukončení kontroly není podmínkou zahájení správního řízení. Z porovnání správního spisu a argumentace ve správních rozhodnutích s kontrolním protokolem je pak zjevné, že žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí i bankovní rada v rozkladovém rozhodnutí hodnotily skutková zjištění nezávisle na kontrolním protokolu. Je tedy naprosto bez významu námitka, že kontrolní zjištění nemohla být považována za konečná. *In concreto* k této námitce žalovaná odkazuje na skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Dne 6. 9. 2013 pak byl protokol zařazen do správního spisu a stěžovatel se s touto skutečností seznámil dne 9. 9. 2013 v rámci nahlížení do spisu. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 19. 9. 2013. Do té doby měl stěžovatel možnost se k tomuto podkladu vyjádřit, což neučinil a ani v rozkladu neuvedl žádnou uchopitelnou argumentaci, jaká konkrétní vyjádření mu tento postup znemožnil učinit. Žalovaná přitom setrvává na svém stanovisku, že kontrolní protokol neměl pro rozhodnutí měřitelný význam, neboť se v prvostupňovém rozhodnutí zmiňuje pouze ve dvou poznámkách pod čarou.

[62] K námitkám týkajícím se úvěrové dokumentace založené ve spisu žalovaná uvádí, že jí není ani zřejmé, zda stěžovatel namítá, že v jiných úvěrových případech by žalovaná závady nezjistila, případně zda námitku směřuje k tomu, že v úvěrových složkách by mohlo být založeno něco, co by mohlo stěžovatele vyvinut. Na jedné straně stěžovatel vytýká žalované, že spoléhá na jeho vyjádření, a na druhé straně stěžovatel navrhuje výsledky svých pracovníků za situace, kdy tvrdí, že vlastně žádné dokumenty nemá, protože vše bylo založené na ústním kontaktu s úvěrovými dlužníky.

[63] K vytýkaným nedostatkům při sjednávání úvěrových obchodů žalovaná konstatuje, že stěžovatel většinu zjištěných nedostatků ani nepopírá a považuje je za svůj standardní obchodní model, což žalovanou jenom utvrzuje v přesvědčení, že k odnětí povolení přistoupila zcela po právu. Zatímco ve věci poskytování úvěrů stěžovatel spoléhá na fenomenální institucionální paměť, ve věci konkrétní dokumentace trpí naprostou amnézií. Žalovaná setrvává na svém stanovisku, že své závěry ve vztahu ke každému zjištěnému nedostatku založila na úplné a relevantní dokumentaci, která postačí k tomu, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Závěry žalované nebyly stěžovatelem vyvráceny. Pokud se jedná o ESSO, musel by je stěžovatel sestavit jiným způsobem. Není zřejmé, jaké doklady či výpovědi svědků by tyto závěry mohly ovlivnit. Stěžovatelova oponentura je zcela nekonkrétní, proto jeho námitka působí formálně. Žalovaná se ztotožňuje s názorem městského soudu ohledně těchto nedostatků.

[64] Co se týká subjektů úvěrových obchodů a dalších osob v úvěrovém vztahu, podle žalované stěžovatelovy námitky nepřinášejí žádnou novou argumentaci a v zásadě ani adresnou

pokračování

polemiku s odůvodněním kasační stížností napadeného rozsudku. Stěžovatel se většinou omezuje na obecné a vágní výtky, že soud jeho námitky nezohlednil. Žalovaná odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku.

[65] Žalovaná dále uvádí, že podstatou její výtky směřující k posuzování příjemců úvěrů a dalších osob figurujících v úvěrovém vztahu bylo, že vůči různým osobám (a různým typům úvěrových obchodů) musí být využívány různé (vhodné) nástroje řízení úvěrového rizika. Nástroje, které se dají využít při posuzování žadatelů s historií, nejsou využitelné v případě žadatelů, kteří žádnou historii nemají. Pokud se jedná o vyšší úrok, stěžovatel uvádí, že vyšší úrok nepředstavuje jakousi formu řízení úvěrového rizika. Dlužníci žádné plány nepředložili, své záměry stěžovateli nesdělili a velmi pravděpodobně je v nejednom případě ani sami neznali. Proto úvěrové složky vůbec nemohly obsahovat kvalifikovanou analýzu těchto záměrů. Není tedy zřejmé, v jakém ohledu mohly výpovědi svědků vyvrátit závěry žalované. V podrobnostech žalovaná odkazuje na jednotlivé úvěrové případy, ve kterých byly nedostatky zjištěny.

[66] Stěžovatel ani nepopírá, že příslušnou dokumentaci v potřebném rozsahu nevedl. Jak již žalovaná zmínila výše, těžko mohla provést dokazování kompletními úvěrovými složkami, pokud řadu dokumentů stěžovatel vůbec nepožadoval. Žalovaná na konkrétních vybraných úvěrových případech zdokumentovala, které úkony stěžovatel neprovedl. Žalovaná rovněž odmítá tvrzení, že stěžovatel naplňoval požadavky právních předpisů, ale po svém. Jak již bylo uvedeno v rozkladovém rozhodnutí, s typově obdobnými úvěrovými obchody jsou spojena typově obdobná rizika bez ohledu na to, zda úvěr poskytla velká „byrokratická“ instituce nebo malá progresivní, dynamická úvěrová instituce s neformálními postupy.

[67] Poskytoval-li stěžovatel stamilionové úvěry na spekulativní investice do nemovitostí nebo cenných papírů, případně na realizaci větších projektů, řídicí a kontrolní systém musel být přiměřený těmto činnostem, a nikoliv tomu, že stěžovatel byl menší úvěrovou institucí hledající v poskytování rizikových úvěrů konkurenční výhodu.

[68] K namítanému vlivu zásahu orgánů veřejné moci proti stěžovateli žalovaná uvádí, že pokud by bylo stěžovatelovo úvěrové portfolio tak zdravé a zajištění pohledávek tak kvalitní, jak stěžovatel tvrdí, platební morálku dlužníků by ingerence orgánů veřejné moci v tak masivním měřítku nemohla zhoršit. Podle žalované ani není překvapivé, že se stěžovatelovy úvěrové ukazatele prudce zhoršily poté, co kontrolou vyšly najevo skutečnosti o chybné kategorizaci pohledávek. Po zásahu orgánů veřejné moci přestal být stěžovatel pro žadatele očekávající poskytnutí vysokých úvěrů za nestandardních podmínek atraktivní.

[69] Ohledně namítaného způsobu oceňování zastavovaných nemovitostí žalovaná opakuje, že podstatou výtky bylo, že stěžovatel akceptoval znalecký posudek, aniž by prověřoval důvody, proč cena určená znalcem převyšuje skutečnou cenu, za kterou prodávající (či dlužník) nemovitost nabyl, nebo aniž sám provedl ocenění nebo zažádal o zpracování revizního posudku. Tržní cena nemovitostí byla ve většině úvěrových případů jedinou zárukou splacení úvěru a jak vyplývá ze stěžovatelových vyjádření, považoval zástavy v podstatě za jedinou metodu řízení úvěrového rizika. Správnost ocenění zástav tedy byla jeho existenční otázkou.

Znalecké posudky zpracované znaleckým ústavem BOHEMIA EXPERTS, s.r.o., obsahují příliš podmiňovacích formulací. Při splnění předpokladů uvedených v podkladových posudcích a kdyby došlo k naplnění záměrů dlužníků, by patrně hodnoty zástav byly takové, jaké byly v původních posudcích. Problém ale žalovaná spatřovala právě v předpokladech a naplňování záměrů. Žalovaná stěžovateli vytýká, že východiska znaleckých posudků byla sporná. Zajištění by mělo plnit svoji funkci zejména v případě, kdy ke splnění dalších předpokladů a záměrů nedojde. Žalovaná zjistila případy, ve kterých se tržní ceny zástavy stanovené znalcem a předchozí pořizovací ceny zástavy lišily až desetinásobně.

[70] Ohledně nedostatečného zjišťování záměru dlužníků žalovaná uvádí, že je zcela vyloučené, aby ústní interpretace údajů od žadatele o úvěr umožnila řádné posouzení úvěrového návrhu v celém procesu jeho schvalování jednotlivými pracovníky a potřebnými útvary. Navíc taková forma zcela vylučuje možnost dalšího sledování těchto úvěrů, zejména s ohledem na sledování způsobu realizace záměrů úvěrových dlužníků. Záměry žadatele o úvěr a z nich vycházející úvěrové návrhy (hodnocení klienta) byly vágně definovány, resp. z nich zejména nebylo patrné, jaký je konkrétní (skutečný) účel poskytovaného úvěru, jakým způsobem, za jakých podmínek a v jakém čase bude záměr realizován (chybí i konkrétní projekce *cash flow* z projektu), jaké jsou předpoklady žadatele realizovat záměr za daných podmínek úspěšně, jaká je situace v ekonomickém odvětví, do kterého záměr spadá (a její předpokládaný vývoj), ani to, jaká je reálná splatnost úvěru, případně na základě jakých předpokladů byla splatnost stanovena.

[71] Žalovaná poukazuje na rozpor v argumentaci stěžovatele spočívající v tom, že na jedné straně tedy podle stěžovatele nebyli jeho úvěroví pracovníci na takové odborné úrovni, aby se zabývali rozpory ve znaleckých posudcích oceňujících zástavy, na druhé straně ale byli schopni na místě posoudit žadatelem o úvěr ústně sdělené podrobnosti úvěrového případu (písemně zachycené záměry byly zcela vágní a nejasné), dále provést potřebné propočty a ústně vše sdělit dalším útvarům, obhájit úvěrový případ v rámci dalšího úvěrového procesu a vše si zapamatovat pro účely dalšího sledování úvěrového případu, a to minimálně v několika desítkách případů. Je evidentní, že takový postup je zcela nereálný. I kdyby žalovaná připustila, že by to snad takto mohlo být, nebyl by stěžovatel nijak zabezpečen pro případ možných personálních změn.

[72] Ohledně hmotných předpokladů žadatelů o úvěr stěžovatel uvedl, že zdrojem splacení úvěrové pohledávky měl být výnos z deklarovaných záměrů a vlastní majetek žadatele o úvěr byl vzhledem k výši prostředků poskytovaných z úvěru zpravidla zanedbatelný. Tím se stěžovatel vystavoval vysokému riziku nesplacení poskytnutého úvěru. Pokud stěžovatel tvrdí, že to bylo vyváжено vyšším úrokem a kvalitním zajištěním, bylo toto tvrzení oběma stupni žalované i soudem opakovaně odmítnuto jako rozporné s právními předpisy. Pro rizika spojená s úvěrem není podstatné, zda úvěr konkrétního druhu poskytuje velká banka či malá družstevní záložna. Rizika spojená s konkrétním úvěrem jsou pro každého věřitele stejná, a proto se po úvěrových institucích žádá, aby zhodnotily parametry projektu a posoudily, zda za obvyklých podmínek může být projekt zdrojem příjmu na splacení úvěru a příslušenství. Žalovanou nebylo zjištěno, že by se stěžovatel reálně zabýval otázkou snížení rizika.

[73] V otázce výhledu finanční situace žadatele stěžovatelova námitka závěr žalované vůbec nevyvrací. Žalovaná tvrdí to samé, totiž že stěžovatel převzal údaje od žadatele o úvěr a použil

pokračování

je jako podklady pro analýzy systémem GOLD RIVER Credit Risk Management. Problém spočívá v tom, že se jednalo o údaje neverifikované, které počítač byl schopen zpracovat pouze způsobem „garbage in, garbage out“. Hovoří-li stěžovatel o tom, že údaje ověřoval, opět o tom neexistuje žádná stopa. Neexistují žádná vstupní data či výstupy analýz, ve kterých by byl sebemenší náznak toho, že do stěžovatelových úvah vstupovaly též jiné údaje než údaje předložené dlužníky. Na této skutečnosti nemohou výsledky svědků nic změnit.

[74] K stěžovatelově námitce již žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí uvedla, že „[k] uvedenému lze primárně uvést, že v podmínkách účastníka, zejména s přihlédnutím k charakteru jím poskytovaných úvěrů a charakteru úvěrových protistran byla znalost ekonomické situace společnosti (vlastníka) žadatele významnou informací pro komplexní posouzení skutečného úvěrového rizika účastníka. Bez posuzování bonity společnosti nemohl účastník řádně vyhodnotit, zda tyto subjekty netvoří ESSO a řádně řídit rizika vyplývající z této skutečnosti, mj. riziko koncentrace.“ Bankovní rada v rozkladovém rozhodnutí doplnila, že „[p]okud je jediný společník a jednatel dlužníka zároveň směnečným avalem, je hodnocení jeho bonity klíčové pro případ nutnosti realizovat zajištění.“

[75] Ohledně směnečného rukojemství žalovaná připomíná, že vnitřní předpisy stěžovatele měly žalovanou konkrétně vytýkané nedostatky, které stěžovatel nijak nepopírá. Proto ani případný postup v souladu s těmito předpisy nesvědčí o tom, že by stěžovatel vazby ESSO vyhodnocoval správně. Žalovaná ani nepopírá, že byly tyto vazby vyhodnocovány a že tak činil pracovník úvěrového oddělení. Žalovaná však stěžovateli vytýkala, že tento pracovník neměl k jejich sestavení všechny potřebné údaje. Není totiž patrné, proč právě v případě BASE TRADE, s.r.o. jsou vazby ESSO zaznamenány, ale v ostatních případech nikoliv. Pokud by totiž (zjevně nesprávný) systémový postup spočíval v nezaznamenávání ESSO, pak by se dalo očekávat, že nebude zaznamenán v žádném případě. Stěžovatelův postup tedy byl jako nedostatek mimo důvodné pochybnosti zjištěn.

[76] Ohledně nedostatků spočívajících v akceptaci zástav uvádí žalovaná následující. Podstatou zjištěných nedostatků v stěžovatelově činnosti bylo, že akceptoval hodnoty zástavy odhadnuté znalci objednanými žadateli o úvěr, případně zástavci (znalci nebyli ani předem zapsáni v seznamu stěžovatelem akceptovaných znalců), tyto hodnoty neověřoval, a to ani v případě, kdy posudky byly vnitřně rozporné a zjevně nesprávné (byly analyzovány konkrétní případy). Stěžovatelovy postupy nebyly v souladu s postupy úvěrové instituce obezřetně řídící rizika. Stěžovatelovy námitky se nijak netýkají zjištění žalované, natož aby tato zjištění vyvracely. Tvrzení, že zaměstnanci měli porovnat hodnotu nemovitosti s vlastním odhadem, také nijak nevyvrací zjištění, že stěžovatel akceptoval znalecké posudky, aniž by se vypořádal s jejich rozpory a nesprávnostmi. Není nikde zachyceno, na jakých kritériích byl vlastní odhad zaměstnanců založen a že pro vlastní odhad vzali příslušní zaměstnanci v konkrétních úvěrových případech v úvahu konkrétní skutečnosti.

[77] Žalovaná požadovala pouze přiměřenou kvalifikaci těchto pracovníků s ohledem na jistý stupeň odbornosti spojený s povahou zastávané pozice. Byl to naopak stěžovatel, kdo původně vytýkal žalované, že jeho zaměstnanci nemohou být na úrovni znalců a přezkoumávat znalecké posudky.

[78] Co se týká přítomnosti zprostředkovatele při sjednávání úvěrového obchodu, žalovaná nerozporuje tvrzení, že úvěrové prostředky byly čerpány na účet klienta, který klient uvedl ve smlouvě o úvěru. Není však zřejmé, jak to souvisí s vytýkaným jednáním. Stěžovatel opět nepolemizuje se zjištěním, že osoba zprostředkovatele vystupovala ve 20 % úvěrů z kontrolovaného vzorku, což nelze považovat ani za ojedinělé, ani za výjimečné. Z žádného vyjádření žalované nelze dovodit, že by nebylo možné do úvěrového obchodu zapojit zprostředkovatele. Formální ověření existence osoby zprostředkovatele za okolností, že se jedná o příjemce veškerých finančních prostředků pocházejících z úvěru, není možné považovat za dostatečné, nositelem skutečného úvěrového rizika totiž byla reálně jiná osoba než dlužník.

[79] Ve vztahu k době posouzení a schvalování úvěrových návrhů se žalovaná zabývá tím, zda schvalovací místa vznášela nějaké připomínky k úvěrovým návrhům, neboť úvěrové návrhy žádná identifikovaná rizika neobsahovaly. Své závěry žalovaná podpořila dílčím zjištěním, že schvalovací proces u stěžovatele probíhal pozoruhodně rychle. K tomu přispívalo to, že některé členky úvěrové komise se podílely na zpracování úvěrových návrhů, což narušovalo proces nezávislého a víceetapového posouzení úvěrového návrhu. Žalovaná k stěžovatelským výhradám uvádí, že rychlost schvalovacího procesu byla pouze dílčím zjištěním vedoucím společně s ostatními okolnostmi k závěru o nedostatečích schvalovacího procesu. Stěžovatel tak setrval odvádí pozornost od podstaty věci. Soud se pak důvodně nezabýval e-mailovou korespondencí. Stěžovatel tuto korespondenci řádně neoznačuje a není ani zřejmé, jaká tvrzení by měla korespondence prokazovat. Žalovaná posuzuje, zda navrhovaná osoba je kvalifikovaná a důvěryhodná pro výkon určité funkce. Předpokládá se, že pokud bude do určité funkce schválena, nebude zastávat takovou jinou funkci, aby byla ve střetu zájmů. Příslušná instituce si proto upraví poměry tak, aby i v ostatním ohledu výkon funkce jejích osob splňoval zákonné požadavky.

[80] K využití úvěrových prostředků stěžovatelem žalovaná uvádí následující. Jak je z výše popsaného patrné, žalovaná stěžovateli obecně nevytýkala samotnou skutečnost, že poskytoval úvěry, jejichž jistina byla splatná na konci doby splatnosti úvěru. Jak bylo opakovaně vysvětleno, výše úroku či zajištění úvěru nepředstavuje nástroj řízení rizika a stěžovatel neuvedl, která jeho tvrzení měla být potvrzena, případně tvrzení žalované vyvrácena, konkrétními navrhovanými důkazy. Pro obecnost a nekonkrétnost námitky se k ní proto žalovaná nemůže vyjádřit. Skutečnost, že docházelo k významnému zkreslování platební schopnosti a morálky dlužníka, je o to závažnější v situaci, kdy jedinými kritérii pro kategorizaci expozic investičního portfolia byl u stěžovatele počet dnů po splatnosti a případně provedení nucené restrukturalizace. V situaci, kdy splatnost jistiny úvěru byla standardně nastavována jako jednorázová na konci doby splatnosti úvěru, bylo v podstatě jedinou indicií selhání dlužníka prodlení s úhradou příslušenství (úroků) a žádost o provedení odkladu splátky úvěru. Tím, že úroky mohly být hrazeny z úvěru a stěžovatel nezjišťoval dodržení účelu poskytnutého úvěru, fakticky zamezil řádné kategorizaci expozic investičního portfolia podle § 194 a násl. vyhlášky č. 123/2007 Sb.

[81] Co se týká důvodů odnětí povolení, žalovaná konstatuje, že v provozu stěžovatele byly zjištěny zásadní a neodstranitelné nedostatky, které stěžovateli znemožňovaly další působení

pokračování

jako úvěrové instituce. Opatření spočívající v odnětí povolení tak bylo v posuzovaném případě opatřením přiměřeným zjištěným nedostatkům. Žalovaná totiž zjistila u stěžovatele hluboké, zásadní a systémové nedostatky, které vážně ohrožovaly stabilitu stěžovatele a zájmy vkladatelů. Tyto nedostatky se projevíly v úvěrovém portfoliu takovým způsobem, že žalovaná dospěla k závěru, že případná implementace opatření k nápravě a zájem na zachování činnosti stěžovatele nemohou vyvážit riziko, které může další působení představovat pro stávající a potenciální vkladatele.

[82] Pokud stěžovatel namítal, že mu žalovaná nikdy nevytýkala nefunkčnost jeho řídicího a kontrolního systému, pak to neznamenal nic víc než to, že žalovaná neměla poznatky o žádných nedostacích, které by vyvolaly potřebu kontroly či auditu, nikoliv to, že nedostatky neexistovaly. Žalovaná upozorňuje, že stěžovatel posouvá význam prominutí auditu. Žalovaná nikdy stěžovateli nepotvrdila, že je jeho řídicí a kontrolní systém v pořádku, pouze do jisté doby neměla žádné signály o tom, že by se ve stěžovatelově činnosti nedostatky vyskytovaly. Za stav řídicího a kontrolního systému byl odpovědný výlučně stěžovatel, nikoliv žalovaná. Jedná-li se o zpětnou rekonstruovatelnost procesů, ta je z povahy věci vyloučena, neboť stěžovatel nevedl žádnou dokumentaci, která by to umožňovala. Je objektivně nemožné, aby si příslušní pracovníci pamatovali desítky podrobností z úvěrových případů a dále s nimi byli schopni pracovat, jak stěžovatel přdestírá.

[83] Žalovaná uzavírá, že pro posuzovanou věc podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona o družstevních záložnách platí, že je oprávněna k odnětí povolení působit jako družstevní záložna „*podle povahy a závažnosti zjištěného nedostatku*“. Žalovaná odhalila v řadě úvěrových obchodů, a to kvantitativně i kvalitativně, jistou nezákonnou „obvyklost“ v poskytování úvěrových prostředků a posuzování úvěrových obchodů zakládající stěžovatelovo protiprávní jednání. Samotné nedodržení obezřetnostních pravidel je protiprávním jednáním, které je v rozporu se zájmem chráněným uvedeným zákonem. U stěžovatele existovala pravděpodobnost opakování závadného jednání a pokračování v nezákonné praxi.

[84] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[85] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského (městského) soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen v řízení o kasační stížnosti advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[86] K procesním podmínkám Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj právní názor závazný v téže věci, který vyslovil ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Afs 179/2017-32, jímž závázal městský soud v podstatě k tomu, aby žalobu stěžovatele projednal věcně, neboť i po prohlášení konkurzu na majetek spořitelního družstva (družstevní záložny) bylo toto družstvo oprávněno podat správní žalobu o zrušení rozhodnutí České národní banky o odnětí povolení

působit jako družstevní záložna. Městský soud tak učinil a kasační stížnost podaná stěžovatelem proti napadenému rozsudku je tedy v duchu téže logiky rovněž projednatelná. Ke dni vydání tohoto rozsudku stěžovatel stále byl existující právníčkou osobou.

[87] Kasační stížnost **není důvodná**.

[88] Nejvyšší správní soud úvodem svého právního posouzení podotýká, že vzhledem k rozsáhlosti podání účastníků se bude vyjadřovat k příbuzným a souvisejícím kasačním námitkám souhrnným způsobem, neboť není smyslem kasačního přezkumu opakovat či nahrazovat podrobné vypořádání sporných otázek v rozhodnutí správního orgánu či rozsudku správního soudu. Řada kasačních námitek se navíc cyklicky v různých částech kasační stížnosti opakuje. Za tím účelem soud bude vycházet ze struktury kasační argumentace provedené v rekapitulační části tohoto rozsudku.

A) Procesní pochybení žalované

[89] Nejvyšší správní soud úvodem k této skupině kasačních námitek uvádí, že žalovaná vystupuje na úseku správy bankovního sektoru jako orgán státního dohledu (tzv. bankovní dohled), který byl ve vztahu k spořitelním a úvěrním družstvům (dále jen „družstevní záložna“) upraven zákonem o družstevních záložnách (srov. § 21 tohoto zákona). Účelem dohledu prováděného žalovanou ve vztahu k družstevním záložnám je zejména dohlížet nad „*dodržováním povinností stanovených jim tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem upravujícím postup při výkonu činností, které jsou družstevní záložny oprávněny vykonávat podle tohoto zákona.*“ Specifickými zásadami fungování družstevní záložny, na něž se zákonná úprava odvolává, jsou zásady bezpečnosti a spolehlivosti provozu tohoto podnikání a dále problematiky krytí (eliminace) rizik.

[90] Z hlediska procesního se dohled vykonávaný žalovanou řídí jak zákonem o družstevních záložnách, tak i podpůrně správním řádem, kterýžto není zákonem o družstevních záložnách vyloučen. Co se týká kontroly, kterou provedl dohledový orgán žalované a jejímž předmětem bylo řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi kontrolované osoby, ta se vzhledem k době svého konání (29. 4. 2013 – 20. 8. 2013) řídila zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSK“).

A.1) Kontrola řízení úvěrového rizika stěžovatele – zaměření a rozsah kontroly

[91] Kasační námitky sdružené ve stížním bodě A) se týkají průběhu a výsledku provedené kontroly u stěžovatele. Několik námitek se týká zaměření kontroly, ohledně něhož je mezi účastníky nesporné, že byla zaměřena na určitý vzorek úvěrových případů řešených stěžovatelem. Ze samotného protokolu o kontrole (kapitola 1.10) vyplývá, že byla prověřena úvěrová dokumentace 33 dlužníků (61 pohledávek), vůči nimž měl stěžovatel expozici celkem 4 376 304 000 Kč z celkové expozice 10 772 705 000 Kč, tedy celkem 40 % objemu úvěrových expozic stěžovatele. K výběru vzorku je v protokolu uvedeno, že byl proveden zejména na základě kombinace kritérií velikosti angažovanosti stěžovatele vůči jednotlivým dlužníkům,

pokračování

stáří pohledávek, zařazení pohledávek do příslušných kategorií, typu úvěru, typu zajišťovacích instrumentů a příslušnosti dlužníků do společných ESSO.

[92] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ZSK nestanovil žádná přesnější pravidla, jakým způsobem může správní orgán provádět kontrolu, tzn. jakou metodu kontroly může použít. Obecně však z povahy věci v případě plošných kontrol nelze kontrolovat absolutně vše, co kontrolovaná osoba v kontrolovaném období činila či produkovala, ale používá se metoda reprezentativního vzorku. Cílem je odhalit, zda případná pochybení jsou výjimečná, anebo naopak důkazem systémového (obecného) neplnění povinností kontrolovanou osobou. Obecně platí, že výkon státní kontroly, který není správním řízením v užším slova smyslu, je nutno podříditi obecným principům fungování právního státu, především zákazu svévole a zákazu diskriminace. Zároveň ovšem platí, že každá kontrola se provádí dle zásady individualizace tak, aby došlo co možná k největšímu naplnění jejích cílů.

[93] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěry městského soudu [část A a) odůvodnění napadeného rozsudku], kde městský soud dospěl k závěru, že výběr vzorků dle uvedených hledisek byl v souladu se zákonem. Ke stěžovatelovu tvrzení o „pečlivém výběru vzorků“ Nejvyšší správní soud dodává, že v aplikaci zvolených kritérií nespátřuje ani porušení zákazu svévole. Již samotná okolnost, že vzorek představoval 40 % úvěrových expozic stěžovatele, činí argumentaci stěžovatele v tomto ohledu zcela nepřesvědčivou.

[94] Stěžovatel dále zpochybňuje zahájení kontroly s ohledem na podněty jiných orgánů veřejné moci a tvrdí, že je nejasné, proč o této skutečnosti není založen písemný materiál ve správním spisu. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že ve správním spisu je vazba na prověřování a vyšetřování činnosti stěžovatele, resp. osob podílejících se na činnostech v jeho orgánech, dokumentována dostatečně. Jedná se především o usnesení Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 3. 5. 2013 a trestní oznámení ze dne 25. 4. 2013, podané Finančním analytickým útvarům MF ČR. V tomto trestním oznámení jsou identifikovány i některé podezřelé úvěrové případy, a to včetně stěžovatelem často zmiňovaných úvěrových případů Varoxa s.r.o. a CENTOM TRADE s.r.o. Je tedy zcela zřejmé, že indicie pro zahájení kontroly žalovaná získala od orgánů činných v trestním řízení.

[95] Pokud v tomto ohledu stěžovatel navrhuje provedení důkazu plánem kontrol žalované, konstatuje Nejvyšší správní soud, že tento dokument není součástí správního spisu a ani nebyl dodatečně v soudním řízení vyžádán městským soudem. Nejvyšší správní soud považuje takový důkazní návrh za zcela nadbytečný. Podle § 8 odst. 1 písm. a) a b) ZSK platilo, že kontrola může být zahájena z vlastního podnětu kontrolních orgánů, anebo na základě dožádání zvláštními zákony k tomu oprávněných státních orgánů. Plán kontrol je dokumentem, kterým je organizována kontrolní činnost správních orgánů a který má interní charakter. Zařazení kontroly do plánu kontrol nevylučuje ani neomezuje správní orgán v tom, aby provedl kontrolu, která naplánována není, existují-li pro takovou kontrolu indicie, resp. vyvstane-li potřeba jejího provedení. Proto byl důkaz plánem kontrol zcela irrelevantním procesním návrhem, neboť i kdyby šlo o neplánovanou kontrolu, nemělo by to na její zákonnost žádný vliv, jak správně dovodil městský soud (s. 102 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud

navíc na okraj dodává, že u kontrol prováděných „na dožádání“ [§ 8 odst. 1 písm. b) ZSK] je jejich neplánovanost přímo pojmovým znakem.

[96] Obdobně nelze sdílet stesk stěžovatele o mimořádném až „masivním“ charakteru provedené kontroly. Stěžovatel se tímto evidentně dostává do kontrapozice se svými kasačními námitkami zpochybňujícími relevanci vybraného vzorku úvěrových případů, neboť případně menší rozsah vybraných vzorků (a tím i méně „masivní“ charakter kontroly), resp. zcela namátkový výběr malého rozsahu by nepochybně nemohl dostačovat k tomu, aby si žalovaná mohla učinit komplexní obrázek o charakteru fungování stěžovatele jako družstevní záložny. Nejvyšší správní soud uzavírá, že provedená kontrola z funkčního pohledu nebyla nepřiměřeným nástrojem pro prověření fungování stěžovatele coby poskytovatele úvěrových produktů.

A.2 Sousednost provedení kontroly a správního řízení

[97] V další skupině námitek spadajících do bodu A) stěžovatel tvrdí, že správní řízení probíhalo souběžně s kontrolou, z čehož stěžovatel dovozuje jednak to, že neměl možnost se proti závěrům kontroly účinně bránit, a dále také nedostatečné zjištění skutkového stavu věci. Konkrétně stěžovatel uvádí, že kontrola na místě ještě ani nebyla ukončena, neboť dne 4. 9. 2013 byl žalovanou stěžovateli teprve předán protokol o kontrole, proti němuž stěžovatel podal námitky ve stanovené lhůtě až dne 31. 10. 2013, tedy 6 dní po podání rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí.

[98] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel byl s protokolem o kontrole seznámen dne 4. 9. 2013, přičemž lhůta k podání námitek ve smyslu § 17 ZSK byla kontrolními pracovníky stanovena na 20 pracovních dnů; stěžovatel skutečně podal námitky dne 31. 10. 2013. Přitom prvostupňové rozhodnutí o odnětí povolení působit jako družstevní záložna bylo vydáno již dne 19. 9. 2013 a rozklad proti němu byl podán dne 4. 10. 2013 (v něm také stěžovatel požadoval inkorporaci svých námitek proti protokolu, čemuž bankovní rada vyhověla – srov. s. 3 rozkladového rozhodnutí).

[99] Městský soud tuto argumentaci shledal jako nedůvodnou zejm. proto, že žalovaná pracovala se zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole jako s průběžnými poznatky, které během správního řízení upřeshňovala v rámci stanovení předmětu správního řízení, o čemž také stěžovatele dvakrát informovala příписy označenými jako „Upřesnění předmětu řízení“ ze dne 28. 6. 2013 a „Upřesnění předmětu řízení II“ ze dne 26. 7. 2013. K těmto sdělením pak stěžovatel v průběhu správního řízení podal svá obsáhlá vyjádření.

[100] Rovněž ani Nejvyšší správní soud v tomto postupu žalované nespatřuje procesní pochybení, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. K tomu lze uvést, že ZSK, zákon o družstevních záložnách, ani správní řád nezakazují, aby kontrola probíhala zároveň se správním řízením, v němž správní orgán se zjištěnými poznatky dále pracuje. Protokol o kontrole není správním rozhodnutím ani závazným stanoviskem (viz obdobně kupř. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2005, č. j. 9 Ca 60/2004-44, publ. pod č. 1212/2007 Sb. NSS, dále též usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 6. 2006, sp. zn. IV. ÚS

pokračování

214/06), tudíž nemá účinky srovnatelné s individuálními správními akty (právní moc, vykonatelnost). Protokol o kontrole je souhrnem kontrolních zjištění a představuje podklad pro eventuální další správní řízení týkající se kontrolovaných osob a skutečností. Protokol o kontrole tedy může sloužit jako důkazní prostředek i dříve, než jsou proti němu podány námitky, příp. je o nich rozhodnuto ve smyslu § 18 ZSK. Účastníku řízení na druhé straně nic nebrání ve správním řízení zjištěné skutečnosti rozporovat a navrhnout důkazy, které mohou kontrolní zjištění zpochybnit či vyvrátit. Konec konců, ani rozhodnutí o námitkách není z hlediska soudního přezkumu úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, publ. pod č. 567/2005 Sb. NSS).

[101] Nejvyšší správní soud dodává, že gros zjišťování skutkového stavu zásadně má probíhat ve správním řízení, a to na základě zásady volného hodnocení důkazů a omezené materiální pravdy. Výjimečně sice může protokol o kontrole představovat jediný důkazní prostředek a stát se tak stěžejním zdrojem poznatků o věci samé, ale v předmětné věci nejde o případ tohoto druhu. Jak městský soud správně uvedl, žalovaná ve správním řízení měla k dispozici vzorek úvěrové dokumentace (33 úvěrových dlužníků). Za sekundární skutková zjištění lze označit analytické prověření vybraných úvěrových případů z hlediska jednotlivých markant (bonita dlužníka, zajištění úvěru atd.), které kontrolní pracovníci provedli. Městský soud náležitě a řádně zdůvodnil, že způsob, jakým žalovaná s protokolem o kontrole pracovala, byl v souladu se zákonem, i když šlo o postup nikoli zcela obvyklý.

[102] Pokud stěžovatel tvrdí, že protokol o kontrole byl do správního spisu zařazen až poté, co žalovaná určila stěžovateli lhůtu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí s tvrzením, že podklady pro rozhodnutí jsou již kompletní, je třeba stěžovateli přisvědčit, že sběr podkladů by měl být v okamžiku vypravení výzvy k seznámení se správním spisem kompletní. Pokud tomu tak ovšem není a nějaký podklad se do správního spisu zařadí později, je třeba o něm účastníky dodatečně vyrozumět. Jde tu však o zachování smyslu práva účastníka znát podklady pro správní rozhodnutí, a tím je umožnit mu realizaci práva navrhnout určité důkazy a vyjádřit se ke shromážděnému spisovému materiálu. Do tohoto práva žalovaná nijak materiálně nezasáhla, neboť s protokolem o kontrole byl stěžovatel již seznámen dne 4. 9. 2013 a zároveň se s jeho zařazením do správního spisu mohl obeznámit při nahlížení do spisu dne 9. 9. 2013. Nejvyšší správní soud ani v tomto směru neshledal pochybení žalované, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[103] Pokud jde o souhrnnou kasační námitku stran zjištění skutkového stavu věci, Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v tom, že žalovaná obecně vzato vycházela z dostatečných a vypovídajících podkladů. Nejvyšší správní soud se bude touto námitkou konkrétněji dále zabývat v jednotlivých kontextech kasačních námitek sdružených ve stížním bodě B.

B) Hodnocení subjektů úvěrového vztahu a dalších osob v úvěrovém vztahu

[104] V tomto stížním bodě se stěžovatel soustředí na problematiku hodnocení příjemců úvěrů a také dalších osob figurujících v úvěrových vztazích (zejm. směnečných ručitelů). Kasační námitky sdružené v tomto bodě se odvíjejí od teze, že stěžovatel v žádném případě nerezignoval na základní standardy řízení úvěrového rizika, ale žalovaná nedostatečně zohlednila fakt, že stěžovatel je malou úvěrovou institucí, které jsou flexibilní a umí pracovat s různorodými typy podnikatelských záměrů a potenciálních klientů hledajících možné způsoby úvěrového financování svých projektů. Toto tvrzení pak stěžovatel cyklicky opakuje i u dalších námitek.

B a) Příjemci úvěrů a další osoby

[105] Žalovaná v napadeném rozhodnutí zaujala názor, že i když stěžovatel není bankou, ale družstevní záložnou, je třeba, aby poskytoval úvěry osobám, u nichž je předpoklad jejich schopnosti půjčené peníze splácet, a to z budoucích příjmů typicky generovaných úvěrovaným projektem. Základní principy obezřetnosti (řádně oceněná zástava, bonitní ručitel atd.) jsou společné pro celý trh finančních institucí. Naopak, pokud se stěžovatel zaměřil na segment klientů, kterým by takové banky úvěr neposkytly, mělo by to vést k jeho vyšší obezřetnosti.

[106] Městský soud v bodě B a) odůvodnění napadeného rozsudku vyslovil totožný názor, přičemž dovodil, že obhajoba stěžovatele, že je malou záložnou, jej neopravňuje k rezignaci na základní způsoby řízení úvěrového rizika v oblasti prověřování příjemců úvěru. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem zcela souhlasí. Argumentace stěžovatele úplně pomíjí nastavení platné právní úpravy, která je takřkajíc „šitá na míru“ (*narrowly tailored*) právě podmínkám fungování tzv. družstevních záložen, které se z pohledu kapitálového ani z hlediska umístění na finančním trhu (srov. § 3 zákona o družstevních záložnách) nemohou rovnat bankám. Zákon o družstevních záložnách stanoví právě pro tyto subjekty explicitně jak povinnost mít funkční řídicí a kontrolní systém (§ 7a tohoto zákona), tak (skrže prováděcí § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb.) i dokumentační povinnost k veškerým schvalovacím a rozhodovacím procesům, z níž plyne i povinnost mít systém uchování informací. O jasnosti těchto požadavků na fungování družstevních záložen není pochyb, jakkoliv jejich konkrétní naplnění již právní předpisy podrobněji neregulují. Zároveň neplnění těchto požadavků může být žalovanou sankcionováno. Pokud stěžovatel namítá, že fungoval na principu „flexibility“, nijak ho to nemůže zbavit uvedených povinností plynoucích z právní úpravy.

[107] Druhá – podrobnější – rovina posouzení spočívá v tom, zda řídicí a kontrolní systém nastavený stěžovatelem byl dostatečný k tomu, aby splňoval požadavky pro podnikání na finančním trhu. Pokud se stěžovatel hájí tím, že svou flexibilitu stran poskytování úvěrů vyvažoval požadavky na zajištění (vyšší úrokovou sazbou a relativně krátkou dobou splatnosti půjčených peněžních prostředků), není to obrana přesvědčivá. Jak městský soud zcela plausibilně vyhodnotil [zejm. srov. bod B f) odůvodnění jeho rozsudku], tato obhajoba není znakem analýzy finanční připravenosti žadatelů ke splácení úvěru, ale osvědčením zajištění až pro případ jeho nesplácení. Navíc k tomu lze dodat, že kombinace kritéria vyšší úrokové sazby a krátké doby splatnosti úvěru již ze samotné podstaty věci zvyšuje míru rizika takové expozice, neboť se zejména u vágních podnikatelských záměrů snižuje pravděpodobnost řádného plnění

pokračování

závazku a úspěšného vrácení peněz poskytovateli úvěru. Tato logika samozřejmě vyhovuje tzv. spekulativním obchodům s rizikovými cennými papíry či nemovitostmi, ale tomu musí odpovídat prospektivní analýza ziskovosti takové akvizice.

[108] Co se týká vyšší úrokové sazby úvěru (pokud jsou navíc v průběhu splácení umořovány pouze úroky), ta představuje primárně marži poskytovatele úvěru, tedy cenu půjčených peněz. Argumentace stěžovatele, že jde i o rizikovou přírážku, sice odpovídá praktikám na finančním trhu, nicméně stále jde z hlediska funkčního o odměnu poskytovatele úvěru (tzn. cenu za vyšší riziko), a nikoliv o zajištění návratnosti peněz. Již samotná kombinace těchto kritérií v obchodní strategii stěžovatele tedy rozhodně nenásvědčuje obezřetnému přístupu při uzavírání úvěrových obchodů. Vyšší úroková sazba rozhodně nijak nezvyšuje jistotu úvěrujícího subjektu o návratnosti expozice, nýbrž pouze zvyšuje atraktivitu možného zisku v případě úspěchu úvěrovaného projektu.

[109] K tvrzení stěžovatele, že se – obecně vzato – choval jako tržní, zodpovědná a obezřetná úvěrová instituce, lze uvést tolik, že úvěrové případy podrobně analyzované žalovanou v rámci kontrolního vzorku vypovídají jednoznačně o opaku. Jedná se především o případy CENTOM TRADE s.r.o., DRYETREN TRADE s.r.o., DUMICORE TRADE s.r.o., GALBANI Capital, s.r.o. a ILANOVE s.r.o., které žalovaná podrobně rozebrala a kde chyběla jak dokumentace, tak i náležitá analýza rizik těchto spekulativních obchodů (reálnost záměrů žadatelů, v některých případech též nedostatečné vyhodnocení hodnoty zástavy atd). Městský soud zde adekvátně vyhodnotil, že z prověřovaných úvěrových kauz plyne, že materiálně vzato stěžovatel řádně neprověřoval personální a hmotnou připravenost žadatelů o úvěr (a to zejm. v případě tzv. *ready-made* společností), nepřihlížel ke specifickým obchodům spekulativního charakteru, akceptoval vágní vymezení záměrů žadatelů o úvěr a v některých případech dokonce neprověřoval rozdíl pořizovací ceny nemovitostí oproti předloženým znaleckým posudkům. Městský soud tímto ve vztahu k jednotlivým hlediskům posuzování rizik argumentaci stěžovatele ohledně zodpovědného tržního chování přesvědčivě vyvrátil.

[110] Co se týká návrhu na provedení výsledku svědků Ing. P. J., Ing. J., Ing. J. J., J. S. a Ing. J. L., podle názoru žalované požadavek výsledků svědků byl za daných okolností nadbytečný, neboť skutečný stav vyplývá dostatečně z úvěrových složek, navíc vzhledem k absenci podkladů není výpověď svědků nikterak fakticky ověřitelná. Požadovaný výsledek svědků by tedy nepřinesl žádná nová zjištění a nemohl by zpochybnit skutkové závěry, ke kterým žalovaná v průběhu správního řízení dospěla. Městský soud hodnotil návrh na výsledek svědků ve vztahu k jednotlivým dílčím žalobním námitkám zvlášť, nikoliv obecně. Ve vztahu ke všem námitkám přitom městský soud dospěl k závěru, že provedení takových důkazů nemůže zvrátit závěry žalované založené na spisové dokumentaci, a to ani ve vztahu k jednotlivým úvěrovým případům, ani obecně ke kritériím obezřetného finančního podnikání.

[111] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ze správního spisu plyne k uvedeným osobám následující. Ing. J. byl předseda představenstva a zároveň obchodní ředitel stěžovatele, Ing. Z. člen představenstva a ředitel ekonomicko-provozního úseku. Ing. J. byl vedoucí oddělení řízení rizik. J. S. byla vedoucí úvěrového oddělení – *front office*, Ing. L. pracovala jako její podřízená. Jak dále vyplývá ze správního spisu, J. S. a Ing. L. byly zároveň členkami úvěrové komise

(Ing. L. byla její předsedkyní). Jde tedy o osoby, které se přímo podílely na řízení stěžovatele anebo pracovaly v oblasti uzavírání úvěrových obchodů, resp. risk managementu stěžovatele (členové úvěrové komise). Je tedy zřejmé, že označené osoby měly vztah ke skutečnostem, které byly předmětem řízení.

[112] Klíčem k posouzení těchto důkazních návrhů a jejich relevance je ovšem otázka, co mělo být jejich výsledkem prokazováno. Jestliže jde o otázky samotné obchodní strategie stěžovatele (flexibilita, orientace na *ready-made* a SPV společnosti, spekulativní obchody), byly tyto otázky zcela jednoznačně prokázány ve správním řízení a stěžovatel je ani zásadně nerozpорије. Ohledně sporné otázky o dodržování zásady rekonstruovatelnosti úvěrového procesu, tedy plnění povinnosti dokumentace, má Nejvyšší správní soud za to, že výsledek svědka nemůže z povahy věci nahradit neexistující písemné zachycení okolností úvěrových případů (průběh úvěrového procesu). Lze odkázat analogicky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 Afs 184/2016-20, v němž Nejvyšší správní soud v souvislosti s daňovým řízením a otázkou prokázání smlouvy o dílo a fakturaci plnění dospěl k závěru, že výsledek svědka „nemůže nahradit či potvrdit obsah smluvního ujednání, které je pro posouzení věci zásadní (jak bylo vskutku plnění sjednáno, resp. v jakých objemech a kdy mělo být plněno), tedy obsah požadované listiny“. V této věci nemůže výsledek svědků nahradit plnění dokumentační povinnosti, která je nástrojem pro zajištění rekonstruovatelnosti úvěrového procesu a transparentnosti hodnocení rizikových faktorů spojených s expozicí – jde o požadavek písemnosti jako kvalifikované formy stanovený v tomto případě dokonce *ex lege*. Závěry městského soudu jsou tedy logické a souladné se zákonem, i když lze městskému soudu vytknout, že měl postupovat při hodnocení těchto důkazních návrhů podrobnějším algoritmem úvahy. Nejvyšší správní soud se dále vyjádří k relevanci těchto důkazních návrhů v souvislosti s konkrétními kritérii hodnocení postupu stěžovatele.

B b) Proces schvalování úvěrů

[113] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost i nezákonnost napadeného rozsudku z hlediska závěrů o nedostatečnosti a vadnosti postupů při schvalování úvěrů. Pokud stěžovatel tvrdí, že účel definovaný žadateli o úvěr byl dostatečný k prokázání jejich záměrů, lze odkázat na dostatečně podrobnou a správnou argumentaci městského soudu, že tomu tak nebylo. Účely uváděné žadateli o úvěr byly vágní, a to nejen vzhledem k plánovaným akvizicím úvěrovaných subjektů, ale také z hlediska záměrů žadatelů o úvěr, které byly i dle tvrzení stěžovatele diskutovány pouze v ústní podobě. To vypovídá o přímém a jednoznačném porušení povinnosti dokumentace ve smyslu § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb. Námitka nesprávnosti závěrů o nedostatečnosti postupů stěžovatele je tedy zcela nedůvodná.

[114] Dále stěžovatel také uvádí, že jeho úvěrové portfolio bylo až do roku 2013 tvořeno pohledávkami v dobré kondici, tedy s nízkým podílem pohledávek kategorizovaných jako pohledávky v selhání. Městský soud k tomu uvedl, že správní orgány obou stupňů stěžovateli vysvětlily, proč je nepřesvědčivá jím vedená kategorizace pohledávek, a to z důvodu skokových rozdílů v průběhu 3 měsíců (března–června 2013), tj. v již době vykonávané kontroly žalovanou. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že stěžovatel nijak nevyvrací závěry žalované obsažené v prvostupňovém rozhodnutí, že značná část portfolio pohledávek byla stěžovatelem

pokračování

nesprávně kategorizována a takto ohlašována žalované. Argumentace stěžovatele je tedy opřena o nepravdivou premisu, neboť ve skutečnosti bylo pohledávek v selhání již před započítáním kontroly mnohem více. V tomto ohledu lze odkázat na bod 52 prvostupňového rozhodnutí žalované.

B c) Nепrověřování výše pořizovací ceny nemovitostí; B i) K akceptaci hodnoty zástavy navzdory nesprávností a vnitřním rozporům znaleckého posudku

[115] V tomto okruhu kasačních námitek stěžovatel rozporuje závěr, že nebyl dostatečně obezřetný, pokud si neprověřoval pořizovací ceny nemovitostí, které hodnotily znalecké posudky. Žalovaná v rozkladovém rozhodnutí uvedla, že pokud byly nemovitosti pořizovány za cenu nižší, než je odhadnutá tržní cena, měl by být znám důvod tohoto rozdílu. Žalovaná vytýkala stěžovateli již v prvostupňovém rozhodnutí neporovnání ocenění zástavy s cenou, za kterou byly nemovitosti obstarány. Městský soud se s touto argumentací v zásadě ztotožnil a poukázal na konkrétní příklady „přecenění“ nemovitostí v úvěrových případech (např. žadatel TORRAUNEX Consult, s.r.o. – zástava pořízená za 26 817 700 Kč, znalecky oceněna na 249 400 000 Kč, podobně pak CENTOM TRADE s.r.o. či DUMICORE TRADE s.r.o.). Podle názoru městského soudu měl stěžovatel pochybnosti řešit v součinnosti s příslušným znalcem.

[116] Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že podnikání na finančním trhu je ze své podstaty spojeno se základní erudicí v oboru oceňování majetku. Je samozřejmé, že laický odhad pracovníka družstevní záložny nemůže v případě úvěrových expozic nahradit znalecký posudek. Na druhé straně v rámci preventivní obezřetnosti (*preventive vigilance*) není možno akceptovat, pokud finanční instituce přijme závěry znaleckého posudku ohledně ocenění nemovitosti za své, aniž by provedla elementární přezkumnou úvahu vedoucí k přijetí či odmítnutí nabízené zástavy. Dokumentované úvěrové případy zmíněné městským soudem ukazují, že znalecké posudky znalců Ing. Pavla Pecha a Ing. Stanislava Podlešáka dospěly k odhadům, které značně přesáhly kupní cenu oceňovaného majetku. V rámci preventivní obezřetnosti pak stěžovatel logicky musel či měl mít pochyby o tom, zda by bylo možno realizovat případné zpeněžení zástavy za odhadní cenu. Jak v podnikatelské, tak i veřejnoprávní posudkové praxi je zcela obvyklé, že pokud jeden posudek nepředstavuje dostatečně vypovídající, objektivní a přesvědčivou analýzu odborné otázky, je zapotřebí nechat vypracovat další posudek či na základě dialogu se znalcem vyjasnit důvody, které ho vedou k zaujetí jeho znaleckého závěru.

[117] Ani revizní znalecké posudky znaleckého ústavu BOHEMIA EXPERTS, s.r.o. (vypracované v průběhu září a října 2013, tedy za běhu správního řízení) nebyly založeny na přesvědčivých podkladech, jejich závěry byly velmi vágní a podmíněné naplněním nejistých předpokladů. Jako příklad mohou posloužit posudky k úvěrovým případům BASE TRADE, s.r.o. (úvěr celkem 85 mil. Kč) – znalecký posudek č. 130924 ze dne 24. 9. 2013, či COG.ER.S., s.r.o. (úvěr celkem 163 200 000 Kč) – znalecký posudek č. 130925 ze dne 25. 9. 2013. Oba posudky obsahují zcela podobnou hypotetickou část („vlastní ocenění majetku“), kde své závěry o tržní hodnotě podmiňují jednak vývojem cen pozemků a staveb (poměr nabídky a poptávky), změnou územního plánu, vydáním územního a stavebního povolení, vydáním kolaudačního rozhodnutí atd.). Je tedy zřejmé, že ačkoliv deklarovaná

platnost posudkových závěrů těchto znaleckých posudků byla 6 měsíců, byly tyto posudky založeny na spekulativním odhadu budoucích nejistých událostí (*dies incertus an, incertus quando*). Revizní znalecké posudky znaleckého ústavu BOHEMIA EXPERTS, s.r.o. tedy přesvědčivě neprokázaly, že by znalecké posudky obsažené v úvěrových spisech dospěly ke správnému ocenění daného majetku.

[118] Pokud stěžovatel specificky k hodnocení znaleckých posudků namítal [bod B i) kasační stížnosti], že jeho pracovníci nemuseli mít žádnou formu kvalifikace pro oceňování nemovitostí, je k tomu třeba uvést, že názor městského soudu je třeba chápat tak, že pracovníci stěžovatele si měli povšimnout na první pohled patrných nesrovnalostí plynoucích ze znaleckých posudků. Městský soud přímo nezpochybňoval kvalifikaci pracovníků stěžovatele, nýbrž poukazoval na jeho povinnost zabezpečit svou činnost kvalifikovanými zaměstnanci. Ti měli provádět právě to, na co se stěžovatel odvolává, tedy být schopni rámcově odhadnout cenu obvyklou [§ 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)] a svůj laický odhad použít v úvaze o akceptaci zástavy. Podobně postupují kupř. notáři v řízení o dědictví, případně pracovníci finanční správy či pracovníci pojišťoven.

[119] Jakkoliv tedy byly úvahy stěžovatele o akceptovatelnosti nemovitých zástav opřeny o existující znalecké posudky, jejich materiální vypovídací hodnota nebyla valná a každý ekonomicky zodpovědně uvažující subjekt by musel mít zásadní pochybnosti o jejich korespondenci s reálnou tržní hodnotou. K tomu ještě Nejvyšší správní soud dodává, že pokud šlo o úvěry s krátkým termínem splatnosti (kupř. dva roky), ještě více vzrůstá význam zjištění aktuální tržní hodnoty zastavované nemovitosti, neboť lze předpokládat menší výkyvy cen na trhu v takto krátkém horizontu eventuální realizace zástavy, nelze se naopak spoléhat na dlouhodobý trend růstu cen nemovitostí.

[120] K této otázce zároveň nemělo žádný smysl provádět výsledky navrhovaných svědků (J. S. a Ing. J. L.). Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na obecnou argumentaci k těmto důkazním návrhům (viz výše) a dodává, že stěžovatel ani nespecifikoval, k čemu by ve vztahu ke sporné otázce akceptace zástav měl výsledek označených svědků vést. Sám stěžovatel argumentoval tím, že jeho pracovníci v úvěrovém oddělení – *front office*, či potažmo v úvěrové komisi nebyli kompetentní k tomu, aby si učinili úsudek o skutečném odhadu tržní ceny zastavovaných nemovitostí. Jejich výsledek by tedy nemohl přinést žádné objasňující skutečnosti k práci se znaleckými posudky či akceptaci nabízených zástav.

[121] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že vytýkané pochybení stěžovatele spočívající v akceptaci pochybných znaleckých posudků zapadá do rámce sníženého vnímání rizika ze strany stěžovatele, a námitky proti těmto závěrům žalované tedy nejsou důvodné.

pokračování

B d) Vágní definování záměrů žadatele a jejich přebírání do úvěrových návrhů;

B e) K posuzování reálnosti záměru žadatele o úvěr a návratnosti úvěru

[122] K této problematice stěžovatel uvádí, že záměr potenciálního klienta byl detailně rozebírán s pověřeným pracovníkem a následně i s dalšími osobami, které se podílely na schvalovacím procesu. V rámci tohoto posouzení byly dle stěžovatele poskytnuty detailní informace o finanční stránce předmětného záměru, celý proces však byl nastaven v zájmu snížení administrativní náročnosti. Stěžovatel tvrdí, že rozlišoval úvěrové případy, kde ústně sdělené záměry žadatelů korespondovaly s jeho vlastními zjištěními, a případy, kdy tomu tak nebylo. Pouze takové případy dokumentoval písemně. K odmítnutým žadatelům o úvěr pak stěžovatel nevedl písemnou dokumentaci.

[123] Městský soud se v napadeném rozsudku [srov. bod B d) jeho odůvodnění] těmto námitkám věnoval a dospěl k závěru o jejich nedůvodnosti, neboť podle jeho názoru bez písemně zaznamenaných vstupů a výstupů úvěrového procesu, v němž se prověřuje řada údajů financovaného záměru či projektu s řadou okolností k němu se vztahujících (reálnost účelu, časové i věcné předpoklady úspěšnosti záměru, projektu, odvětví, reálná splatnost atd.) nemohlo být objektivně a spolehlivě zjistitelné, jak byla definice záměru žadatele stěžovatelem posouzená a jaké úvahy jej vedly k poskytnutí úvěru. Městský soud rovněž shledal logickým postup žalované i bankovní rady, které nepřistoupily k výsledku pracovníků stěžovatele, neboť nedostatek základních písemně zachycených údajů o záměru znemožňoval jeho řádné posouzení v procesu schvalování, ani zpětnou ověřitelnost a rekonstruovatelnost. Tvrzení stěžovatele, že pracovníci úvěrového oddělení – *front office* se o projektech vzájemně ústně informovali, svědčí o nesystémovém a neověřitelném modelu zpracování úvěrových návrhů.

[124] Nejvyšší správní soud znovu odkazuje na explicitní dikci § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb., podle níž se dokumentační povinnost družstevní záložny vztahuje na všechny („veškeré“) schvalovací a rozhodovací procesy. Úvaha, dle níž nemá smysl dokumentovat prověření záměrů žadatele o úvěr v situaci, kdy se jeho tvrzení shodují s vlastními zjištěními stěžovatele, nemůže obstát. Právní úprava neobsahuje žádný podklad pro takovou selekci, přičemž ani z hlediska účelu dokumentační povinnosti (rekonstruovatelnost schvalovacích procesů) takové rozlišování nemá smysl. Naopak, z povahy věci jediným akceptovatelným výkladem § 10 cit. vyhlášky je závěr, že jakýkoliv schvalovací či rozhodovací proces družstevní záložny má být dokumentován. V důsledku takovéto praxe nelze při rekonstrukci systémových postupů stěžovatele úspěšně rozlišit případy, kdy došlo ke kontrole a nebyly zjištěny nesrovnalosti, od těch, kdy k žádné kontrole (ať už záměrně, nebo z nedbalosti) nedošlo, a z jakých důvodů se tak stalo.

[125] Stěžovatelem nabízené výpovědi jeho pracovníků v tomto ohledu opět nemohou hrát roli alternativního prostředku ke splnění této povinnosti. Lze plně přisvědčit žalované, že i kdyby zaměstnanci stěžovatele měli natolik „fenomenální paměť“, že by si detaily podnikatelských záměrů žadatelů o úvěr bezchybně pamatovali v průběhu procesu schvalování úvěru (což je samo o sobě nepříliš pravděpodobné), nelze si již představit situaci, že by se na lidskou paměť těchto osob dalo spolehnout i s odstupem několika let za účelem zpětného

vysledování průběhu jednotlivých úvěrových případů. Již samotná skutečnost, že úvěrové případy nebyly dokumentovány stejným způsobem, je závažným pochybením proti smyslu a účelu citované právní úpravy. Pokud by žalovaná připustila splnění této povinnosti jiným způsobem, došlo by k erozi smyslu a účelu této povinnosti, v krajním případě jejímu úplnému vyprázdnění a praktickému rozmělnění dokumentačních postupů úvěrových institucí dle jejich vlastní úvahy. Nejvyšší správní soud zde samozřejmě nijak nerozporuje možnost doupravit si praktické postupy v tomto směru na bázi vnitřních předpisů (viz dále), přitom je ale třeba *secundum et intra legem* zachovat požadavky platné právní úpravy. Nejvyšší správní soud nepovažuje výklad stěžovatele, že žalovaná i městský soud vnímají dokumentační povinnost příliš extenzivně, za únosný. Naopak, výklad žalované i městského soudu je zcela adekvátní a v souladu se smyslem zákona.

B f) K neprověřování personálních a hmotných předpokladů žadatele o úvěr a prokazování vlastních zdrojů

[126] V této skupině kasačních námitek stěžovatel rozporuje závěry městského soudu ohledně hodnocení personálních a hmotných předpokladů žadatelů o úvěr, tedy zejm. prokazování vlastních zdrojů na financování deklarovaných podnikatelských záměrů. K tomu žalovaná upozornila, že úvěrové podnikání stěžovatele není natolik odlišné od běžné bankovní praxe, aby nebylo třeba zkoumat vlastní prostředky žadatelů o úvěr. I kdyby bylo některé úvěry možno považovat za tzv. projektové financování, je i pro tento druh úvěrování standardní spolufinancování úvěru žadatelem. Městský soud v napadeném rozsudku k těmto námitkám zdůraznil, že pokud by spolufinancování projektu žadatelem nebylo případné, je třeba je nahradit jinými opatřeními. Požadavek vyššího úroku není metodou zjištění připravenosti žadatele o úvěr, resp. jeho finanční připravenosti.

[127] Stěžovatel zde opět namítá rozdíl jeho povahy coby úvěrního družstva oproti velkým bankám, k nimž přicházejí právě klienti disponující až třetinovým pokrytím nákladů projektu z vlastních zdrojů. Dále uvádí, že požadavek spolufinancování projektu dlužníkem je častou praxí velkých bank, nicméně v žádném případě se nejedná o dogmatickou normu. V podmínkách družstevních záložen a malých bank pak o žádný zavedený standard nejde. Nejvyšší správní soud rozumí leitmotivu úvah stěžovatele, které se opakují: stěžovatel není velkou bankou, ale družstevní záložnou. Nad rámec argumentace městského soudu je ovšem k tomuto rozdílu potřeba říci, že dle právní úpravy řízení úvěrového rizika ve vyhlášce č. 123/2007 Sb. z hlediska obecné metodiky požadavků se vztahuje většina normativů jak na banky, tak i družstevní záložny, neboť takto je také vymezena její osobní působnost (§ 3 odst. 1). K těmto obecným požadavkům patří kupř. posouzení a) finanční a ekonomické situace protistrany, b) účelu provedení obchodu, c) zdroje splácení včetně poměru hodnoty expozice k volným peněžním tokům protistrany (*loan to income*), jak uvádí Příloha č. 1 část 1 bod B I.5 této vyhlášky. Z toho plyne, že i družstevní záložna musí posuzovat předpoklady žadatele o úvěr v zásadě stejně jako banka, což bylo opakovaně zdůrazněno v prvostupňovém i rozkladovém rozhodnutí.

[128] Jak městský soud správně uvádí, v případě chybějících prostředků (vstupního kapitálu) žadatele lze kompenzovat zvýšené riziko spočívající v krytí plného rozsahu nákladů

pokračování

úvěrovaného projektu tím, že logicky musí být kladen důraz na větší míru zajištění (jistoty) návratnosti půjčených peněžních prostředků. Takovým nástrojem však skutečně z povahy věci nemůže být vyšší úroková sazba úvěrového produktu, která primárně pouze zvyšuje riziko nesplacení úvěru a pravděpodobnost selhání dlužníka. Lze uzavřít, že stěžovateli nic nebránilo uzavírat úvěrové obchody, i když protistrana nedisponovala vlastními prostředky pro spolufinancování projektu, ale měl přijmout další požadavky (opatření), která by zvýšenou míru rizika dostatečně kompenzovala.

B g) K nemožnosti autonomního posouzení výhledu finanční situace žadatele o úvěr

[129] Tyto kasační námitky navazují na předcházející tvrzení stran prověřování osobních a hmotných předpokladů žadatelů o úvěr, v tomto ohledu specificky k vyhodnocení reálného výhledu finanční situace žadatelů. Jde o to, že v rozkladovém rozhodnutí bankovní rada vytkla stěžovateli, že v některých úvěrových případech akceptoval výhled finanční situace zpracovaný dlužníkem, aniž by úvěrová dokumentace obsahovala písemnosti, z nichž taková data vychází, což způsobuje jejich neověřitelnost.

[130] Městský soud se ztotožnil s názorem žalované obsaženým v rozkladovém i prvostupňovém rozhodnutí, přičemž argumentoval konkrétními případy (TEMPERATOR s.r.o., CENTOM TRADE s.r.o., DRYETREN TRADE s.r.o., ILANOVE s.r.o. a MEDEARON, SE), přičemž podle jeho názoru nemůže být řádné vyhodnocení výhledu finanční situace nahrazeno výsledkem svědků.

[131] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že dle správního spisu stěžovatel používal ke zpracování hodnocení žadatelů o úvěr program GOLD RIVER Credit Risk Management. Ve složkách jednotlivých úvěrových případů jsou vloženy výtisky výstupů z tohoto programu. Z nich je zřejmé, že program vychází především z účetních výkazů a dalších vstupů, které uživatel zadá (údaje o vlastnické struktuře, oboru podnikání, tržním podílu apod.). Správní spis však neobsahuje bližší informace o fungování tohoto programu. Pokud žalovaná tvrdí, že tento software sám nemohl vyhodnocovat výhled finanční situace a pracoval pouze na principu uspořádání vložených dat, k nimž kvalitativně nic nepřidával (*garbage in, garbage out*), lze jí přisvědčit potud, že stěžovatel skutečně neprokázal, že by jeho software generoval použitelné výstupy z hlediska finančního výhledu situace žadatelů o úvěr. Tyto závěry podporuje také opětovný poukaz stěžovatele na jedinečné znalosti jeho pracovníků.

[132] Pokud stěžovatel i zde opakovaně namítá, že výsledek svědků mohl ozřejmit, jakým způsobem fungovalo toto hodnocení, resp. komplexní úvěrový proces, nelze mu přisvědčit. I zde platí to, co již obecně Nejvyšší správní soud vyložil výše v části A) odůvodnění tohoto rozsudku, že totiž tam, kde je vyžadována dokumentace určitého hodnotícího procesu, nepostačí ústní sdělení, že byla určitá úvaha provedena. Stěžovatel navíc opět námitku nijak nekonkretizuje a nevysvětluje, jak by svědecká výpověď mohla nahradit komplexní hodnotící úvahu o finančním plánu žadatele o úvěr. Lze shrnout, že výstupy z programu GOLD RIVER Credit Risk Management nejsou dostačujícím podkladem pro vyhodnocení výhledu finanční situace žadatelů o úvěr, přičemž další dokumentace u případů přezkoumaných žalovanou chyběla. Tyto námitky jsou tedy nedůvodné.

B h) Nevyhodnocování finanční a ekonomické situace jediného společníka žadatele o úvěr a neprověřování okolností, za nichž společník žadatele o úvěr (dlužníka) tohoto žadatele nabyt

[133] V tomto okruhu kasačních námitek stěžovatel rozporuje závěry městského soudu ohledně geneze vzniku žadatelů o úvěr a osob v nich figurujících. Městský soud dovodil, že stěžovatel měl zjišťovat a prověřovat, jakým způsobem jediný společník (zároveň v některých případech i směnečný ručitel) společnost dlužníka nabyt, za jakých okolností a z jakých zdrojů tak, aby bylo možné posoudit důkladně podnikatelský záměr žadatele, a to zejm. v případě tzv. *ready-made* společností, kde se bonita dlužníka odvíjí od osob společníků a směnečného ručitele.

[134] Podle názoru Nejvyššího správního soudu s tímto závěrem městského soudu nelze než souhlasit. Zvláštní formy podnikání, jako jsou SPV společnosti a *ready-made* společnosti (tzv. na klíč), tedy právnické osoby, které jsou vyprázdněné z hlediska vlastní historie, obchodních zkušeností, vyprodukovaného zisku, velmi často nedisponují žádným obchodním majetkem. Z materiálního pohledu je třeba přistupovat k těmto subjektům mnohem obezřetněji než v případě dlouhodobě existujících a hmatatelně podnikajících obchodních korporací. Nejvyšší správní soud nesdílí výklad stěžovatele, že nemohl apriorně podezřívát tyto žadatele z podvodného jednání jen proto, že jde o tyto druhy obchodních korporací. Nejde totiž o podezření ze spáchání či přípravy trestného jednání, ale čistě o vyšší míru obezřetnosti plynoucí z povahy těchto subjektů a ochrany zájmů družstevní záložny. Pokud se stěžovatel odvolává na prověření osob skrze obchodní rejstřík, jde pouze o základní rovinu prověření budoucího obchodního partnera, na níž by mělo navazovat detailnější zjišťování jeho bonity.

[135] Stěžovatel sám připouští, že při svém finančním podnikání sázel z hlediska uspokojení svých nároků z úvěrových smluv na realizaci zástav, nejčastěji v podobě nemovitosti. Ohledně směnečného rukojemství jednatele či společníka dlužníka stěžovatel tvrdí, že šlo do značné míry o psychologický závazek osobního charakteru, resp. výraz osobní zainteresovanosti avala na daném projektu, zatímco z majetkového pohledu bylo zřejmé, že aval by nebyl schopen za dlužníka směnku v případě obrácení věřitele uhradit. Tyto okolnosti nesvědčí o řádném provádění hodnocení úvěrových rizik. Akceptace avala bez řádného prověření jeho bonity byla stěžovateli vytknuta již v prvostupňovém rozhodnutí, přičemž stěžovatel nesnesl žádná tvrzení, která by jeho nedůslednou praxi stavěla do jiného světla.

B ch) K nezjišťování a nevyhodnocování všech vazeb relevantních z hlediska sestavování ESSO – ekonomicky spjatých skupin osob

[136] Další skupina kasačních námitek se týká tzv. ESSO, neboli ekonomicky spjatých skupin osob. Tento pojem je definován v § 2 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 123/2007 Sb., tak, že „ekonomicky spjatou skupinou osob se rozumí dvě nebo více fyzických nebo právnických osob, které, není-li prokázán opak, představují jediné riziko, neboť: 1. jsou navzájem propojeny tím, že jsou ve vztahu ovládající a ovládané osoby, nebo 2. jejich vzájemné vztahy jsou takové povahy, že finanční těžkosti jedné z osob mohou způsobit platební potíže alespoň jedné z ostatních osob.“ Stejně převzal toto vymezení také stěžovatel do svého vnitřního předpisu č. 37/2012, „Řízení úvěrového rizika a rizika koncentrace“, který je obsažen ve správním spisu. Podle čl. VIII odst. 2 tohoto vnitřního

pokračování

předpisu pro stěžovatele dále platilo, že „[p]ři posuzování vzájemných vztahů mezi osobami s cílem vyhodnotit, zda jsou tyto vztahy takové povahy, že finanční těžkosti jedné z osob mohou způsobit platební potíže alespoň jedné z ostatních, je relevantní pracovník Úvěrového oddělení – front office, který toto posuzování provádí, povinen se zaměřit zejména na případy, kdy

- a) jedna osoba má kvalifikovanou účast na jiné osobě, kromě případů, kdy jsou tyto osoby ve vztahu ovládající a ovládané osoby;
- b) stejná osoba má kvalifikovanou účast na dvou nebo více organizačně nezávislých osobách;
- c) osoby mají stejného člena představenstva, příp. jiného statutárního orgánu, dozorčího orgánu nebo mají společné vrcholné vedení, nebo členové statutárního orgánu, dozorčí rady nebo vrcholného vedení více osob jsou blízké osoby nebo osoby sobě navzájem blízké ve smyslu občanského zákoníku;
- d) osoby jsou propojeny zárukami nebo úvěry;
- e) osoby jsou spjaty vzájemnými obchodními vztahy, například dodávkami zboží.“

[137] Městský soud ke korespondujícím žalobním námitkám uvedl, že stěžovatel nevyvrátil závěry prvostupňového rozhodnutí, že nevyhodnocoval všechny vazby mezi osobami. Stěžovatel poukazoval na úvěrový případ BASE TRADE, s.r.o., z něhož dovozoval, že jeho postupy byly v pořádku, nicméně žalovaná mu vytýkala nedostatky v případech VISTELAN, s.r.o., a dále MEDEARON, SE, TOCONALES SE, DUMICORE TRADE s. r. o., CENTOM TRADE s.r.o., Varoxa s.r.o. a další. K těmto úvěrovým případům však stěžovatel žádnou žalobní argumentaci neuvedl.

[138] Stěžovatel vznáší kasační námitku opřenou o městským soudem zmíněný úvěrový případ VISTELAN, s.r.o. V rozkladovém rozhodnutí je zmíněno propojení subjektů BASE TRADE, s.r.o., Montone Invest s.r.o. a Ordoriko SE, a to prostřednictvím osoby Michala Mádl, který figuroval jako jediný společník a jediný jednatel dvou dlužníků stěžovatele, a to společnosti BASE TRADE, s.r.o. (k 24. 7. 2013 činil dluh ze čtyř úvěrových smluv celkem 99,4 mil. Kč) a Montone Invest s.r.o. (k 24. 7. 2013 činil dluh ze dvou úvěrových smluv celkem 63,5 mil. Kč). Michal Mádl byl vedle uvedených pozic též členem dozorčí rady ve společnosti BTS & Partners, a.s., která byla poskytovatelem zajištění v případě úvěrového případu VISTELAN, s.r.o. Stěžovatelova námitka, že vyhodnotil otázku ekonomického propojení osob v souladu se svým vnitřním předpisem, není dále konkretizována – stěžovatel pouze bez dalšího konstatuje, že ESSO nevzniká u odlišných společností, jejichž jednatelem nebo společníky jsou členové představenstva jiné společnosti.

[139] Bankovní rada v rozkladovém rozhodnutí zdůraznila, že případ osoby Michala Mádl byl dle rozkladového rozhodnutí zmíněn pouze pro dokreslení, neboť tyto vazby vznikly až v květnu 2013. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že dostatečně zřejmé propojení mezi uvedenými subjekty existovalo již předtím, než se Michal Mádl stal členem dozorčí rady BTS & Partners, a.s. poskytující zajištění osobě VISTELAN, s.r.o. Žalovaná shledala v tomto ohledu nedostatky i v případě nesestavení ESSO tvořené osobami VISTELAN, s.r.o., COG.ER.S. s.r.o. a All Sped, s.r.o., tedy nedostatky věcného charakteru. Část úvěru poskytnutého obchodní korporaci VISTELAN, s.r.o. ve výši 70 mil. Kč byla dne 5. 4. 2012 stěžovatelem převedena na účet obchodní korporace All Sped, s.r.o. jako záloha na odběr ropných produktů a jejich

derivátů. Nesplněním závazků All Sped, s.r.o. by bylo minimálně ohroženo úplné splacení úvěrové pohledávky VISTELAN, s.r.o. Mezi oběma obchodními korporacemi byly dodavatelsko-odběratelské vztahy.

[140] Stěžovatel zároveň vůbec nerozporoval zjištění žalované, že v případě některých žadatelů o úvěr (společnost VISTELAN, s.r.o. nevyjímaje) nebylo hodnocení ESSO provedeno vůbec.

B j) K neprověřování personálních a hmotných předpokladů zprostředkovatele, absence monitoringu činnosti zprostředkovatele

[141] Tyto kasační námitky směřují k tomu, že prvostupňové i rozkladové rozhodnutí vytýkalo stěžovateli, že neprověřoval tzv. zprostředkovatele, tedy třetí osoby, které podle smlouvy s příjemcem úvěru vstupovaly do úvěrového vztahu a inkasovaly část peněžních prostředků na svůj účet. Žalovaná dospěla k tomu, že výskyt zprostředkovatelů (8 ze 33 úvěrových případů zkoumaných v kontrolovaném vzorku) byl poměrně značný, přičemž zprostředkovatelé neposkytovali stěžovateli žádnou formu jistoty. Zároveň zdokumentovala, jaké vazby mezi zprostředkovateli a příjemci úvěrů (dlužníky) existovaly. S těmito závěry se ztotožnil i městský soud v napadeném rozsudku.

[142] Proti tomu stěžovatel namítá v zásadě pouze tolik, že vzhledem k celkovému počtu úvěrů (168) nebylo procento úvěrových případů, v nichž figuroval zprostředkovatel, nijak markantní. Tato námitka je tedy pouhým sofismatem, neboť nevyvrací ani počet zjištěných případů se zprostředkovatelem, ani skutečnost, že osoba zprostředkovatele nebyla ze strany stěžovatele prověřována, pouze relativizuje váhu zjištěného počtu případů ve vztahu k celému úvěrovému portfoliu. Pokud stěžovatel opět zopakoval své tvrzení, že – v podstatě namísto – prověření osob zprostředkovatelů spočíhal na zajištění úvěru, zejm. zástavním právem k nemovitostem, lze odkázat na to, co bylo řečeno již dříve u zjišťování osobních a majetkových předpokladů žadatelů o úvěr: z hlediska obezřetnosti nelze rezignovat na primární účel úvěrových expozic, a tím je řádné a včasné plnění úvěrového dluhu ve stanovených splátkách.

[143] Jestliže stěžovatel poukazoval na to, že využití služeb zprostředkovatele je v souladu s pravidly stanovenými úředním sdělením České národní banky ze dne 27. 5. 2011 k pravidlům obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, jedná se o naprosto nekonkrétní námitku (sdělení není označeno žádným sbírkovým číslem ani číslem jednacím). Kromě toho stěžovatel tuto námitku nevznášel v žalobě (srov. body 323-331 žaloby), ačkoliv tak učinit mohl, a tudíž je nepřijatelná z hlediska § 104 odst. 4 s. ř. s.

B k) Určení akceptovatelné hodnoty zajištění zpracovatelem úvěrového návrhu

[144] V těchto kasačních námitkách se stěžovatel vrací k problému posuzování hodnoty nabízeného zajištění úvěru. Městský soud v napadeném rozsudku (s. 114) dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal, že měl řídicí a kontrolní systém nastaven tak, aby dostatečně zamezil vzniku možného rizika. Městský soud vycházel i z vyjádření stěžovatele k tomuto znaku, přičemž přihlédl i k možnosti střetu zájmů v rámci organizačních útvarů stěžovatele. Městský

pokračování

soud zdůraznil, že žalovaná nenalezla kromě citovaných vnitřních předpisů stěžovatele žádné podklady k tomu, jak byla hodnota zajištění v rámci organizační struktury stěžovatele posuzována.

[145] Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na své závěry v částech B c) a B i) tohoto rozsudku. Pokud jde o vnitřní předpisy č. 38/20012 a č. 42/2012, městský soud jejich existenci nerozporoval. Rovněž Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že z formálního pohledu byl proces posuzování nabízených zástav na vnitřní úrovni upraven. Pokud stěžovatel tvrdí, že postup při vyhodnocování akceptovatelnosti zajištění nabízených aktiv se o citované vnitřní předpisy opíral, což může prokázat výslech pracovníků, v obecné rovině jde jistě o akceptovatelnou procesní námitku (výpověď může vyjevit, jak postup probíhal). Důvod nepřipuštění tohoto důkazu ovšem městský soud pregnantně vyjádřil: je jím neověřitelnost případné výpovědi z hlediska absence příslušné dokumentace zachycující posouzení nabízených zástav. Výpověď pracovníků stěžovatele by sice bylo možno konfrontovat s postupem popsáním v citovaných vnitřních předpisech (srov. čl. XI odst. 3 až 5 vnitřního předpisu č. 38/2012), avšak nikoliv s konkrétními záznamy o jednotlivých úvěrových případech (neboť takové záznamy neexistují).

[146] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že citovaná ustanovení obsahují aspekty dokumentační povinnosti v případě, že příslušný zaměstnanec zpracuje odhad tržní ceny (průvodní list úvěrové operace) či v případě pochybností splní informační povinnost ve vztahu k Oddělení řízení rizik. To, že pracovníci stěžovatele takto nepostupovali a vycházeli z předložených znaleckých posudků, je zcela zřejmé již z argumentace stěžovatele, který se na mnoha místech odvolává na to, že jeho pracovníci nebyli dostatečně kvalifikovaní k prověření hodnoty nabízených zastavovaných nemovitostí. I zde lze poukázat na personální propojení úvěrového oddělení – *front office* a úvěrové komise, které významně omezuje možnost diverzifikace náležitého posouzení rizika akceptace nabízených zástav (požadavek nezávislého a nepropojeného hodnocení rozhodných skutečností úvěrové expozice). Námitky stěžovatele ohledně dostatečného posouzení hodnoty zástav tedy nejsou důvodné.

B l) K době posouzení a schválení úvěrového návrhu, střet zájmů

[147] V tomto okruhu kasačních námitek stěžovatel napadá závěry městského soudu týkající se doby trvání posouzení úvěrových návrhů a tzv. vnitřního střetu zájmů (propojenosti jednotlivých oddělení). Žalovaná stěžovateli vytýkala jak formálnost průběhu úvěrového procesu (nefunkčnost připomínkového mechanismu mezi jednotlivými odděleními při schvalování úvěru), tak i ústní předávání informací o úvěrových případech. K otázce schválení osob členů úvěrové komise žalovaná upozornila, že pokud navrhovaní členové úvěrové komise splňují zákonem stanovené podmínky, žalovaná musí udělit souhlas se jmenováním – pracovní zařazení v úseku poskytování úvěrů (*front office*) není důvodem pro neudělení souhlasu. Městský soud závěry žalované potvrdil.

[148] Námitky stěžovatele zde opět zcela kopírují žalobní námitky. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že propojenost pracovníků stěžovatele při plnění funkcí v rámci úvěrového procesu je zcela zřejmá ze správního spisu a stěžovatel se ani nepokusil tyto závěry žalované ani

u městského soudu nijak zpochybnit. Pracovníci stěžovatele, jejichž výslech stěžovatel již ve správním řízení navrhoval, konkrétně Ing. P. J. (obchodní ředitel, předseda představenstva), Ing. J. Z. (člen představenstva, ředitel ekonomicko-provozního úseku), Ing. J. J. (vedoucí odd. řízení rizik), J. S. (vedoucí úvěrového oddělení – *front office* a zároveň členka úvěrové komise), Ing. J. L. (pracovnice *front office* a zároveň předsedkyně úvěrové komise), byli prokazatelně propojeni ve schvalování úvěrů v několika stupních řízení úvěrového rizika. Mezi účastníky je rovněž nesporné, že Ing. J. L. a J. S. figurovaly na pracovišti úvěrového oddělení – *front office* i v úvěrové komisi a podílely se na zpracování a schvalování týchž úvěrových případů.

[149] Ohledně námitky, že jmenování uvedených dvou pracovníků do úvěrové komise stěžovatele bylo odsouhlaseno žalovanou, lze pro stručnost odkázat na zdůvodnění obsažené v rozkladovém rozhodnutí. Podle § 6 zákona o družstevních záložnách platilo, že družstevní záložna ustavuje úvěrovou komisi, která má nejméně tři členy. Člen úvěrové komise nesmí být členem představenstva, členem kontrolní komise družstevní záložny ani osobou pověřenou výkonem vnitřního auditu. Úvěrovou komisi volí členská schůze družstevní záložny z řad členů družstevní záložny. Podle § 7 odst. 7 téhož zákona dále platí, že „*[d]ružstevní záložna je povinna do 10 pracovních dnů ode dne zvolení člena orgánu družstevní záložny nebo jmenování řídící osoby doručit České národní bance žádost o posouzení podmínek pro výkon funkce včetně listin osvědčujících splnění těchto podmínek. Pokud Česká národní banka rozhodne, že zvolený člen orgánu družstevní záložny nebo jmenovaná řídící osoba nesplňují podmínky pro výkon funkce, zaniká výkon funkce dnem doručení tohoto rozhodnutí družstevní záložně. Česká národní banka ve věci posouzení podmínek pro výkon funkce člena orgánu družstevní záložny nebo řídící osoby rozhodne do 60 dnů ode dne doručení žádosti; jinak se má za to, že člen orgánu družstevní záložny nebo řídící osoba podmínky splňují.*“

[150] Organizační zařazení pracovníka v rámci družstevní záložny tedy skutečně není důvodem pro nesouhlas žalované se jmenováním daného pracovníka do úvěrové komise. Takovým důvodem by byla zákonem stanovená inkompatibilita funkcí (srov. dikci „podmínky pro výkon funkce“). Je však na družstevní záložně, aby zajistila, že v konkrétních případech nedojde k nežádoucím propojením mezi jednotlivými odděleními, která ve své podstatě vyprazdňují smysl a účel oddělení procedur zpracování a schválení úvěru. Souhlas žalované se jmenováním uvedených pracovníků tedy nemůže stěžovatele zprostit jeho pochybení při organizaci úvěrového procesu.

[151] Co se týká doby posuzování úvěrového návrhu, stěžovatel sám připouští, že rychlá byla zejm. fáze schvalování úvěru, zatímco proces zpracování návrhu trval i celé týdny. Toto tvrzení není se závěry městského soudu nijak v rozporu, a není podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba se jím dále podrobněji zabývat.

B m) K čerpání úvěru na běžný účet dlužníka vedený u jiného peněžního ústavu

[152] Tyto kasační námitky směřují k závěrům městského soudu ohledně rizikovosti převodu peněžních prostředků stěžovatele z čerpaných úvěrů přímo na běžný účet dlužníka. Městský soud zde potvrdil argumentaci žalované a upozornil především na úvěrový případ Varoxa s.r.o.

pokračování

[153] Nejvyšší správní soud k tomu zčásti odkazuje na svou předcházející argumentaci, zejm. co se týká tvrzené konkurenční výhody. Pokud stěžovatel vědomě podstupoval riziko v podobě přímého vyplácení úvěru na běžný účet, jednalo se nepochybně o riskantní praxi, která – jak žalovaná dovodila – významně ztěžovala stěžovateli monitoring toků jeho úvěrových prostředků. Pokud stěžovatel namítá nízký podíl pohledávek v selhání, pak je to opět cyklicky se opakující námitka, kterou žalovaná přesvědčivě vyvrátila tím, že odhalila a zdůvodnila chybné nakládání s pohledávkami z hlediska jejich kategorizace (srov. právní úpravu kategorizace pohledávek v selhání dle § 197 vyhlášky č. 123/2007 Sb.). Argumentace stěžovatele je v tomto ohledu nejen nepřesvědčivá, ale také poměrně naivní, neboť považuje za premisu okolnost, která byla žalovanou úspěšně zpochybněna.

[154] Co se týká úvěrového případu Varoxa s.r.o., Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Ze správního spisu vyplývá, že v této věci šlo o podnikatelský úvěr v celkové výši 186 mil. Kč, jehož účel byl vymezen jako „*nákup, prodej nemovitostí, developerských projektů*“. Úvěr měl být splácen z prodeje nemovitostí. Podle čl. III smlouvy o úvěru č. 511389038 měl být úvěr čerpán poukázáním částky na běžný účet klienta. Lze poznamenat, že byla zahájena trestní stíhání osob figurujících v tomto úvěrovém obchodu, to ale není pro posouzení postupu stěžovatele v této kauze rozhodné. Nepochybně totiž jde o příklad úvěrového obchodu, kde stěžovatel přistoupil z hlediska vyplácení úvěrových prostředků na vyšší míru rizika. Pokud bankovní rada v rozkladovém rozhodnutí (s. 28) uvedla některá skutková zjištění o převodu finančních prostředků prostřednictvím řetězce společností do Hong Kongu, aniž vyčkala na ukončení trestního stíhání, nejde o žádnou nezákonnost, neboť šlo pouze o demonstraci efektu nedodržení obezřetnosti při vyplácení úvěrových prostředků příjemci. Stěžovatel navíc ani netvrdí, že by tato zjištění nebyla pravdivá.

[155] Pokud stěžovatel namítá, že argumentace žalované ohledně jeho praxe vyplácení úvěrových prostředků na běžné účty je minimálně zčásti nepravdivá, což městský soud nezohlednil, lze uvést následující. Stěžovatel poukazuje na úvěrové případy obchodních korporací BASE TRADE, s.r.o., LEREIS INVEST s.r.o. či TOCONALES, SE. Ze správního spisu vyplývá, že BASE TRADE, s.r.o. čerpala úvěr ve výši 12 mil. Kč tak, že 300 000 Kč bylo čerpáno přímo dodavateli (Baracoa Invest, s.r.o.). LEREIS INVEST s.r.o. čerpala úvěr 78 mil. Kč skrze sjednanou notářskou úschovu. TOCONALES, SE čerpala úvěr 25 mil. Kč tak, že 19 156 940 Kč bylo hrazeno na účet klienta, zatímco 5 843 060 Kč bylo hrazeno na účet prodávajícího. Další úvěr ve výši 130 mil. Kč byl celý čerpán prostřednictvím advokátní úschovy. Je tedy zřejmé, že minimálně v některých případech lze dát stěžovateli za pravdu, že využíval k zajištění čerpání úvěrových prostředků mechanismus notářské či advokátní úschovy. To ovšem nic nemění na platnosti závěrů žalované a městského soudu, že se v obchodní praxi stěžovatele vyskytovaly případy, kdy úschova využita nebyla, což navyšovalo riziko ohledně bezpečnosti čerpání úvěrových prostředků, znesnadňovalo průběžný monitoring a umožňovalo splácení úroků z poskytnutého úvěru (viz níže).

B n) K připuštění možnosti splácení splátek úvěrů (úroků) z poskytnutého úvěru, jednorázová splatnost jistiny na konci doby splatnosti úvěru

[156] Tyto kasační námitky směřují proti názoru městského soudu o rizikovém charakteru nastavení splatnosti jistiny úvěru až na konci doby splatnosti úvěru. Městský soud dospěl k závěru, že šlo nepochybně o znak rizika, a to zejm. v souvislosti s řadou dalších okolností úvěrového procesu. V konečném důsledku takový parametr úvěrové smlouvy umocňuje kumulaci úvěrových rizik zjištěných u stěžovatele.

[157] Stěžovatel zde pouze opakuje své žalobní námitky, tedy že tento parametr úvěrových obchodů měl přinést konkurenční výhodu oproti velkým bankám, kde jsou úvěry obvykle koncipovány tak, že splátky jdou v určitém poměru jak na úroky, tak i na jistinu, která se tím postupně snižuje. Postupem času tak jde čím dál tím větší část peněžních prostředků na jistinu, přičemž se zároveň snižuje úrokový výnos. V podnikatelském úvěru nabízeném stěžovatelem šlo o kombinaci faktorů krátké doby splatnosti (2 roky) a jednorázového splacení jistiny až na konci doby splatnosti.

[158] Podle názoru Nejvyššího správního soudu městský soud uvažil tento problém v souvislostech dalších prokázaných parametrů úvěrových obchodů stěžovatele a správně usoudil, že tento parametr měl minimálně potenciál zvyšovat celkové riziko úvěrového obchodu. Žalovaná v tomto ohledu zdůrazňovala zejm. sníženou schopnost rozeznat selhání dlužníka, které se pak může vyjevit až ke konci splácení úvěru, kdy dojde na splatnost jistiny. Motivace stěžovatele spočívající též ve zvýšení úrokových výnosů (jistina se v průběhu splácení neumožňuje) je sice akceptovatelná, ale musí být vyvážena přijetím dalších opatření. Nejvyšší správní soud ani v tomto ohledu nevidí žádné pochybení městského soudu, který se korespondujícími žalobními námitkami dostatečně zabýval a své závěry přezkoumatelně a přesvědčivě zdůvodnil.

C) a D) Námitky proti posouzení jednotlivých úvěrových obchodů stěžovatele a k důkazům navrhaným v rámci rozkladu

[159] K této části napadeného rozsudku stěžovatel pouze obecně uvádí, že posouzení městským soudem je nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť se městský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Městský soud totiž vypořádal žalobní námitky u všech úvěrových případů odkazem na hodnocení uvedené v odst. 51 bodu B) napadeného rozsudku. Stěžovatel rovněž zcela obecně znovu namítá, že nebyly provedeny všechny důkazy navrhané v rozkladu.

[160] V bodě 55 odůvodnění napadeného rozsudku je pod písmeny A) – O) stručně shrnuto 15 úvěrových případů ve struktuře dle žalobních námitek, přičemž městský soud ve své argumentaci vždy odkazuje podpůrně na bod 51 B) napadeného rozsudku, kde podrobně vypořádává námitky týkající se jednotlivých znaků úvěrového rizika. Přezkumem těchto úvah městského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval výše v části B) tohoto rozsudku. Konkrétně uvedené úvěrové případy jsou propojeny s obecnou argumentací, neboť představují demonstraci systémových pochybení stěžovatele při řízení úvěrového rizika.

pokračování

[161] V tomto globálním pojetí vypořádání nevidí Nejvyšší správní soud vzhledem k recyklaci žalobních námitek (jejich opakování v různých kontextech) žádný nedostatek, který by musel *a priori* způsobovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Soudní ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatele mu byla poskytnuta již individuálním posouzením jeho věci městským soudem. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení městského soudu. Stěžovatel by tedy musel namítat konkrétní skutečnosti týkající se jednotlivých úvěrových případů a tím přesně označit (dle jeho názoru) nevypořádané námitky. To však stěžovatel neučinil, pouze obecně vytýká městskému soudu, že „všechny“ žalobní námitky nevypořádal. Takto formulovaná kasační námitka je natolik vágní, že vzhledem k nesmírné obsáhlosti žalobní argumentace nelze požadovat, aby se na její bázi Nejvyšší správní soud (opětovně) detailně zabýval všemi v úvahu připadajícími žalobními námitkami mířícími proti rozkladovému rozhodnutí.

[162] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je totiž dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz z judikatury zdejšího soudu např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Nejvyšší správní soud zde odkazuje na ustálenou judikaturu týkající se vypořádání žalobních námitek. Z odůvodnění rozsudku musí být zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[163] Povinností soudu je skutkové a právní posouzení věci ve vztahu k rozhodným ustanovením zákona, přičemž požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí vyžaduje i vypořádání žalobních bodů. To však neznamená, že je soud povinen dopodrobna pojednat o každé v něm tvrzené námitce či „podnámitce“, zejména za situace, kdy je návrh značně rozsáhlý a námitky se v něm opakují, prolínají či zacházejí do podrobností způsobem nezasahujícím svým významem konečné rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512). Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil již v rozsudku ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, požadavek na podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument by mohl vést „zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení.“ Napadený rozsudek městského soudu v rozporované části i celkově tato kritéria splňuje, pročez stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný.

[164] V této souvislosti lze rovněž odkázat na právní názor plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, podle něhož je třeba k otázce případného zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost přistupovat restriktivně: „*S tímto*

kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny.“

[165] Stěžovatel dále obecně namítá, že nebyly provedeny všechny důkazy v řízení před žalovanou, čemuž se městský soud nevěnoval. Je pravdou, že napadený rozsudek neobsahuje samostatnou část odůvodnění věnovanou bodům 680-690 žaloby. V těchto bodech žaloby stěžovatel selektivním způsobem poukázal na některé úvěrové případy (E. Č., L. S., D. T.). S těmito úvěrovými kauzami ovšem stěžovatel spojuje pochybení bankovní rady při provádění a hodnocení důkazů, která namítal rovněž v obecné části žaloby, a to je nevyslechnutí svědků (Ing. J. L.), tendenční vedení správního řízení s cílem odejmout stěžovateli povolení působit jako družstevní záložna či absence kompletní úvěrové dokumentace.

[166] Nejvyšší správní soud vážil, zda se v tomto případě jedná o opomenuté žalobní námitky, které by způsobovaly dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. K tomuto závěru však nedospěl, a to za užití systematického výkladu celého napadeného rozsudku *en bloc* jako významového celku. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení totiž nepředstavuje nezákonnost či dokonce nepřezkoumatelnost rozsudku (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108 či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09). Na údajně opomenuté žalobní námitky odpovídají úvahy městského soudu ve svém souhrnu, a to především v části A) odůvodnění, zejm. konkrétně A b) a A c), kde se městský soud dostatečně vyjadřuje k průběhu rozkladového řízení před bankovní radou, včetně provádění důkazů. Městskému soudu lze pouze vytknout, že jeho argumentace zcela precizně neodpovídá na všechna dílčí tvrzení týkající se zmíněných úvěrových případů, nicméně to lze přičíst cyklickému charakteru žalobní argumentace a značnému stupni provázanosti řešených otázek, jakož i jejímu extrémnímu rozsahu (220 stran textu). Nejvyšší správní soud tedy považuje tyto nedostatky napadeného rozsudku pouze za dílčí vady v odůvodnění, které nepůsobí jeho nepřezkoumatelnost.

E) Námitky týkající se právního posouzení věci a odnětí povolení působit jako spořitelní a úvěrové družstvo

[167] V tomto okruhu kasačních námitek stěžovatel brojí proti samotnému hmotněprávnímu posouzení zjištěných skutečností, a také proti určení právního následku (opatření), tedy odnětí povolení působit jako družstevní záložna. Městský soud k těmto námitkám zejm. uvedl, že na činnost družstevní záložny se bez výjimek uplatní pravidla stanovená vyhláškou č. 123/2007 Sb., tedy i § 10, § 27 a Příloha I této vyhlášky, jejichž porušení bylo v činnosti

pokračování

stěžovatele shledáno. U stěžovatele bylo zjištěno hrubé, opakované a systematické porušování povinností družstevní záložny dle § 10 vyhlášky č. 123/2007 Sb.

[168] K samotnému právnímu rámci, který byl na zjištěné skutečnosti aplikován, Nejvyšší správní soud uvádí, že zcela souhlasí se závěry městského soudu. Vyhláška č. 123/2007 Sb. se z hlediska svého předmětu úpravy vztahuje jak na banky, tak i družstevní záložny a další subjekty (viz k tomu § 3 této vyhlášky). Pokud stěžovatel namítá, že ve vztahu k zjištěným porušením zákona o družstevních záložnách přichází v úvahu pouze aplikace ustanovení vyhlášky č. 123/2007 Sb. upravujících řídicí a kontrolní systém, tedy § 7 až § 36 vyhlášky č. 123/2007 Sb., provádějící § 7a odst. 5 zákona o družstevních záložnách, rozhodně se tím rámec pravidel vyhlášky vztahující se k družstevním záložnám nevyčerpává. Družstevní záložnu je třeba jednoznačně považovat za povinnou osobu [viz § 2 odst. 4 písm. b) vyhlášky č. 123/2007 Sb.], a proto na ni je třeba vztáhnout povinnosti ve smyslu § 20 vyhlášky č. 123/2007 Sb. (povinnost zamezit střetu zájmů), tak i podle § 27 odst. 2 téže vyhlášky (povinnost soustavného řízení rizik), a to ve vazbě na Přílohu č. I této vyhlášky. Výklad prosazovaný stěžovatelem je tedy v rozporu s jazykovým i systematickým výkladem relevantních ustanovení citované vyhlášky, takže mu nelze v žádném případě přisvědčit.

[169] Jestliže stěžovatel dále uvádí, že z předchozích závěrů žalované nabyt dojmu, že jeho postupy jsou v pořádku, není to argument přesvědčivý. Žalovaná jako dohledový orgán nemohla bez hloubkové kontroly vědět, jakým způsobem a v jakém rozsahu u stěžovatele selhává řízení úvěrového rizika. Formálně byly postupy stěžovatele upraveny vnitřními předpisy a jím prováděná kategorizace pohledávek také nezakládala vyšší stupeň podezření, že jeho činnost není v souladu se zákonem. Dohled prováděný žalovanou na základě hlášení stěžovatele o jeho činnosti, resp. pravidelné roční přezkoumávání a vyhodnocování strategií, postupů a mechanismů zavedených družstevní záložnou (§ 21 odst. 3 zákona o družstevních záložnách), je záležitostí prevence vzniku nedostatků v bankovním sektoru finančního trhu. V tomto smyslu nelze hovořit o uplatnění legitimního očekávání, neboť žalovaná žádným vrchnostenským aktem dříve autoritativně nedeklarovala, že by bylo řízení úvěrových rizik u stěžovatele v pořádku. Toto legitimní očekávání není založeno ani v důsledku skutečnosti, že byl stěžovateli prominut žalovanou audit řídicího a kontrolního systému. Tyto námitky stěžovatele, jimiž se snaží přenést zodpovědnost za svá pochybení při úvěrovém podnikání na žalovanou, jsou tedy neakceptovatelné a nelogické, což městský soud správně vyhodnotil.

[170] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odpovědnost za zákonnost svého podnikání nese výhradně stěžovatel prostřednictvím svých orgánů, v nichž působí jeho členové a pracovníci, a nikoliv žalovaná. Žalované nelze přičítat k tíži skutečnosti, které ani při běžném (pravidelném) výkonu dohledu nad stěžovatelem nemohla rozkrýt. Dohledové kontrolní funkce, jichž se stěžovatel dovolává, mají primárně preventivní funkci, aby žalovaná jako dohledový orgán mohla včas rozpoznat, že se v kontrolovaném subjektu odehrávají procesy, které nasvědčují porušování pravidel bankovníctví.

[171] Pokud stěžovatel dále ve vztahu k prokázanému porušování dokumentační povinnosti ve smyslu § 10 citované vyhlášky uvedl, že již v průběhu správního řízení informoval žalovanou o připravované změně svého vnitřního předpisu č. 43/2012 „Náležitosti spisové dokumentace

úvěrových obchodů“, směřující k nápravě zjištěných nedostatků, bankovní rada se těmito informacemi v rozkladovém rozhodnutí zabývala (s. 81-82), nicméně shledala, že pro zajištění další bezproblémové činnosti stěžovatele nejsou tato zamýšlená opatření dostatečná. Městský soud se pak s tímto názorem v napadeném rozsudku ztotožnil. Nejvyšší správní soud má za to, že takové odůvodnění je vzhledem k diskrečnímu oprávnění žalované vyhodnotit možná opatření k nápravě za dostačující. Stejný závěr je třeba vztáhnout i na další připravovaná nápravná opatření (novelizace vnitřních předpisů, proškolení pracovníků).

[172] Nejvyšší správní soud již na jiných místech tohoto rozsudku aproboval závěr městského soudu, že zjištěná pochybení stěžovatele dostatečně prokazují, že šlo o nedostatky systémové povahy, jejichž efekt se promítl do značného procenta úvěrového portfolia stěžovatele. Pokud bankovní rada v rozkladovém rozhodnutí i městský soud v napadeném rozsudku dovodily, že řídicí a kontrolní systém zavedený stěžovatelem nesplňoval podmínky § 7a odst. 1 a 2 zákona o družstevních záložnách, je to přezkoumatelný závěr vyplývající ze zjištěných skutečností a odpovídající platné právní úpravě. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s pohledem stěžovatele takřkajíc skrze „růžové brýle“, že jeho řídicí a kontrolní systém sice nebyl „naprosto ideální“, ale svoji funkci plnil. Žalovaná shromáždila ve správním řízení dostatek důkazního materiálu k tomu, aby dovodila, že řídicí a kontrolní systém trpěl zásadními nedostatky, které minimálně ohrožovaly jeho funkčnost, a tudíž také vklady členů stěžovatele.

[173] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou stěžovatele, že se městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal s žalobními námitkami ohledně dohledu na dálku a kategorizace pohledávek (viz bod 806 a násl. žaloby), neboť pouze odkázal na závěry žalované. Jednak je třeba říci, že částečně tyto námitky ohledně pravidelného dohledu na dálku v podstatě opakují již zmíněnou snahu přenést odpovědnost za nedostatečné plnění povinností na žalovanou, zároveň je nutno upozornit, že se městský soud věnoval problému kategorizace pohledávek v obecné rovině v části A b) napadeného rozsudku z pohledu procesního, a v části B b) z pohledu hmotného. Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně upozornil, funkcí soudního přezkumu není stále dokola podrobně uvádět jednou již vyřčené – nedává rozumný smysl, aby soud již učiněné závěry znovu opakoval (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20). Městský soud tedy ani v projednávané věci nepochybil, pokud v situaci, kdy stěžovatel v některých žalobních bodech v zásadě beze změny opakoval svou argumentaci obsaženou v rozkladu (aniž by dostatečně reflektoval její vypořádání bankovní radou v rozkladovém rozhodnutí), přistoupil k odkazu na odůvodnění žalované.

[174] Nejvyšší správní soud má stejně jako městský soud za to, že žalovaná založila svůj úsudek o chybné kategorizaci pohledávek na dostatečném podkladě (údajích o pohledávkách v selhání, které vypovídaly o chybné kategorizaci u 24 z dlužníků, jejichž úvěry žalovaná kontrolovala). Závěrem lze k problému kategorizace podotknout, že stěžovatel neoznačil a neodůvodnil jediný konkrétní případ, kde by dle jeho názoru žalovaná rozporovala jeho původní kategorizaci chybně. Jelikož námitky zůstaly pouze u obecných konstatování, postačuje rovněž jejich obecné vypořádání.

pokračování

[175] Konečně stran kasačních námitek týkajících se odnětí povolení působit jako spořitelní a úvěrové družstvo Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud se těmito námitkami zabýval zcela přezkoumatelně. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že podle § 28 zákona o družstevních záložnách může žalovaná využít pestré palety různých opatření, a to podle „povahy a závažnosti“ zjištěného nedostatku (§ 28 odst. 3 téhož zákona). Konkrétně žalovaná může „a) vyžadovat, aby družstevní záložna ve stanovené lhůtě zjednala nápravu tím, že

1. omezí některé povolené činnosti, ukončí nepovolené činnosti nebo nebude provádět některé obchody, převody finančních prostředků nebo jiné transakce,
2. omezí distribuční síť, včetně snížení počtu obchodních míst,
3. vymění členy představenstva, kontrolní nebo úvěrové komise družstevní záložny,
4. vymění osoby ve vedení družstevní záložny,
5. svolá členskou schůzi a tato členská schůze projedná Českou národní bankou stanovenou záležitost nebo její návrh,
6. uvede uspořádání, strategie, postupy a mechanismy do souladu s tímto zákonem,
7. přijme přísnější pravidla likvidity, přísnější pravidla pro tvorbu opravných položek k aktivům družstevní záložny a rezerv nebo pro stanovení kapitálových požadavků,
8. vytvoří odpovídající výši opravných položek a rezerv,
9. bude udržovat kapitál nad minimální úroveň stanovenou v § 8 odst. 2,
10. omezí pohyblivou složku odměny osob uvedených v § 7a odst. 1 písm. a) bodě 4, pokud není v souladu s udržováním kapitálu podle § 8 a 8a; v takovém případě určí družstevní záložna výši pohyblivé složky procentem z čistého zisku nebo z jiného ukazatele určeného Českou národní bankou,
11. upraví složení kapitálu tak, že nahradí nástroj, který lze v souladu s vyhláškou České národní banky vydanou podle § 8 odst. 9 zahrnout do vedlejšího původního kapitálu, obdobným nástrojem, nebo úměrným zvýšením základního kapitálu, nebo
12. nevyplatí příslušenství, podíl na zisku nebo obdobné plnění vyplývající z nástroje, který lze v souladu s vyhláškou České národní banky vydanou podle § 8 odst. 929) zahrnout do vedlejšího původního kapitálu;
13. použije zisk po zdanění přednostně k doplnění fondů podle § 10 odst. 1 nebo ke zvýšení základního kapitálu.“

[176] Dále je žalovaná oprávněna: „b) rozhodnout o omezení nebo zákazu některých povolených činností družstevní záložny až na 120 dnů, a to včetně nakládání vkladatelů s jejich vklady; nakládáním vkladatelů s jejich vklady se pro účely tohoto zákona rozumí jakákoli jejich dispozice s vkladem

- c) změnit povolení vyloučením nebo omezením některých činností v něm uvedených,
- d) nařídit mimořádný audit na náklady družstevní záložny,
- e) nařídit svolání členské schůze na náklady družstevní záložny a určit některé body programu jednání této členské schůze,
- f) **odejmout povolení,**
- g) požadovat zvýšení kapitálu nad úroveň stanovenou v § 8, a to v návaznosti na výsledky přezkumu a vyhodnocení provedených podle § 22 odst. 8, zejména pokud zjistí nedostatky

v uspořádání, strategiích, postupech nebo jiných mechanismech řídicího a kontrolního systému upravených v § 7a nebo nedostatky ve strategiích nebo postupech upravených v § 8a odst. 1, nebo v jejich uplatňování a uložení opatření podle písmen a) až f) se jeví jako nedostatečné k dosažení nápravy v přiměřeném čase,

- h) zakázat nebo omezit provádění operací s osobami, které jsou spjaty úzkým propojením s družstevní záložnou nebo které jsou součástí stejného konsolidačního celku jako družstevní záložna nebo mají k družstevní záložně zvláštní vztah,*
- i) požadovat zvýšení likvidních prostředků družstevní záložny alespoň na výši stanovenou Českou národní bankou.“*

[177] Princip přiměřenosti uloženého opatření se promítá i v § 28 odst. 2 zákona o družstevních záložnách, podle něhož „opatření podle odstavce 1 písm. b) až f) [pozn. NSS – tedy i odejmutí povolení působit jako družstevní záložna] se uplatní při nesplnění požadavku podle odstavce 1 písm. a); podle povahy zjištěného nedostatku, zejména nesnese-li věc odkladu, lze tento postup uplatnit i bez předchozího požadavku podle odstavce 1 písm. a).“ Je zřejmé, že zákonodárce dimenzoval poměr mezi možnými opatřeními řešení tak, že prioritu mají opatření k nápravě podle § 28 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, a teprve poté je vhodné přikročit k přijetí opatření omezujících činnost družstevní záložny, příp. jako *ultima ratio* k odnětí povolení působit jako družstevní záložna. Jako korektiv ovšem umožnil pro zvláště urgentní a závažné situace od mírnějších prostředků nápravy upustit, což podmínil naplněním neurčitých pojmů „naléhavosti“ a „závažnosti“, jakož i správní úvahou žalované.

[178] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu poukazuje také na dřívější judikaturu v obdobných věcech. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 2 Afs 304/2018-411, kde byla řešena obdobná kauza spočívající v odnětí povolení družstevní záložny, soud dospěl k výkladu citovaného ustanovení zákona o družstevních záložnách: „Oprávnění České národní banky odejmout povolení působit jako družstevní záložna [§ 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění zákona č. 303/2013 Sb.] mohlo být podle povahy a závažnosti zjištěného nedostatku v činnosti družstevní záložny prvním ve věci přijatým opatřením tohoto dohledového orgánu, a nemuselo mu tedy nezbytně předcházet mírnější opatření dle výčtu obsaženého v § 28 odst. 1 tohoto zákona.“ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále vyložil, že „důvěryhodnost a transparentnost družstevní záložny vůči České národní bance jakožto dohledovému orgánu jsou zcela klíčové pro volbu konkrétního nápravného opatření v případě zjištění nedostatku. Nemusí přitom platit paušálně, že každý zjištěný nedostatek v činnosti družstevní záložny způsobuje její nedůvěryhodnost či netransparentnost. Jejich ztráta nicméně bude následovat zpravidla tehdy, bude-li zjištěný nedostatek v činnosti zjevně úmyslný a systematický.“

[179] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že i v projednávané věci šlo přesně o případ závažných a systémových nedostatků ve smyslu § 28 odst. 3 zákona o družstevních záložnách. Ve správním řízení žalovaná i bankovní rada přezkoumatelně a přesvědčivě zdůvodnily, proč by mírnější opatření neměla efekt. Důležitým důvodem (ekonomickou kauzou) nepochybně bylo v průběhu roku 2013 narůstající procento pohledávek v selhání a pokles kapitálové přiměřenosti. Opatření spočívající v odejmutí povolení působit

pokračování

jako družstevní záložna bylo odůvodněno též zájmy členů na návratnosti vkladů. Rozhodně se tak nemohlo jednat o zneužití správního uvážení (exces), jak tvrdí stěžovatel, neboť žalovaná jednala zcela v mezích platné právní úpravy.

[180] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že odejmutí povolení dle § 28 odst. 1 písm. f) zákona o družstevních záložnách tváří v tvář zjištěným fatálním nedostatkům v řízení úvěrového rizika bylo řešením racionálním (z pohledu účelu fungování žalované jako dohledového orgánu zodpovědného za stabilitu a důvěryhodnost finančních institucí na trhu) a také řešením přiměřeným (vhodným, potřebným a korespondujícím se zjištěným skutkovým stavem). Nevyužití mírnějších opatření bylo v dané věci odůvodněné.

V. Závěr a náklady řízení

[181] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[182] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Žalované však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí v řízení nebyla uložena soudem žádná povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. června 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu