ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **WPB Capital, spořitelní družstvo v likvidaci,** se sídlem Kamenná 835/13, Brno, zastoupený JUDr. Liborem Němcem, Ph.D., advokátem se sídlem Husova 240/5, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka,** se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2014/7620/CNB/110, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Af 31/2014 – 500,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Af 31/2014 - 500, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Úvod

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná, jakožto stěžovatelka, domáhá zrušení shora označeného rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno shora označené rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2014/7620/CNB/110 (dále jen „rozhodnutí Bankovní rady“), a stěžovatelce uloženo nahradit žalobci náklady řízení o žalobě.

[2] Rozhodnutím Bankovní rady byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2014, č. j. 2014/3539/570, sp. zn. Sp/2013/148/573 (dále jen „rozhodnutí žalované“, „rozhodnutí stěžovatelky“, resp. „prvostupňové rozhodnutí“).

[3] Výrokem rozhodnutí žalované bylo pod bodem A. žalobci dle § 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném pro rozhodnutí Bankovní rady (dále jen „ZSÚD“), ke dni nabytí právní moci rozhodnutí odejmuto povolení působit jako družstevní záložna. Výrokem pod bodem (B) stěžovatelka žalobci uložila, aby se počínaje dnem doručení rozhodnutí až do jeho právní moci zdržel ve výroku pod body (i) až (vi) vypočtených činností. Výrokem C. pak stěžovatelka uložila žalobci povinnost nahradit náklady správního řízení v paušální částce 1000 Kč.

[4] Ve výrokové části A. (i.) stěžovatelka definovala protiprávní jednání žalobce tak, že žalobce uzavřel dne 16. 7. 2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21429 se společností SOLECRON PRO s.r.o., IČO 283 53 811; dne 2. 8. 2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21435 se společností Bubble dolce Raffaelo, s.r.o., IČO 282 54 627; dne 11. 8. 2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21442 se společností X – CASE s.r.o., IČO 289 79 630; dne 17. 9. 2010 smlouvu o Úvěru č. 2210-21452 se společností Formicida Consulting, s.r.o., IČO 284 25 839; dne 24. 3. 2011 smlouvu o Úvěru č. 3100000618 se společností MANTER s.r.o., IČO 289 80 476; dne 1. 8. 2011 smlouvu o Úvěru č. 3100000837 se společností VLK Invest s.r.o., IČO 248 40 181, a na základě uvedených úvěrových smluv poskytl peněžní prostředky za účelem, aby R. J. dne 30. 7. 2010, O. S. dne 30. 8. 2010, O. B. dne 16. 9. 2010, P. M. dne 20. 12. 2010, P. M. dne 26. 4. 2011 a R. N. dne 14. 12. 2011 splatili další členské vklady vložené do základního kapitálu žalobce, čímž porušil zákaz poskytnout úvěr za účelem splacení dalšího členského vkladu dle § 11 odst. 2 písm. b) a c) ZSÚD ve spojení s § 11 odst. 3 téhož zákona provedený § 193 odst. 3 vyhlášky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 123/2007 Sb.“). Na základě uvedeného jednání stěžovatelka konstatovala, že činnost žalobce vykázala nedostatky v činnosti družstevní záložny podle § 28 odst. 3 písm. c) a h) ZSÚD. Pro účely přehlednosti bude uvedené jednání v tomto rozsudku označováno jako „poskytnutí úvěrů k financování dalších členských vkladů“.

[5] Ve výrokové části A. (ii.) prvostupňového rozhodnutí stěžovatelka specifikovala další jednání žalobce spočívající v tom, že svým jménem a na vlastní účet dne 9. 2. 2011 koupil a dne 9. 8. 2012 předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTEPH008 v nominální hodnotě 75 mil. Kč; dne 25. 2. 2011 koupil a dne 25. 8. 2011 předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE277 v nominální hodnotě 75 mil. Kč; směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE278 v nominální hodnotě 75 mil. Kč; směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE279 v nominální hodnotě 75 mil. Kč. Současně žalobce na vlastní účet prostřednictvím společnosti Clair de Lune s.r.o., IČO 290 40 469, koupil dne 25. 2. 2011 a dne 24. 2. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTEPH009 v nominální hodnotě 75 mil. Kč; prostřednictvím společnosti CRN Praha 1 s.r.o., IČO 290 53 129, koupil dne 4. 3. 2011 a dne 2. 3. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTEPH010 v nominální hodnotě 75 mil. Kč;

pokračování
prostřednictvím společnosti Rowlings Comp s.r.o., IČO 247 69 061, koupil dne 9. 9. 2011 a dne 9. 3. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE530 v nominální hodnotě 100 mil. Kč; prostřednictvím společnosti KLARI.NET s.r.o., IČO 247 61 583, koupil dne 16. 9. 2011 a dne 16. 3. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE541 v nominální hodnotě 100 mil. Kč; prostřednictvím společnosti Tapovan s.r.o., IČO 290 21 791, koupil dne 22. 9. 2011 a dne 22. 3. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTPE542 v nominální hodnotě 100 mil. Kč; prostřednictvím společnosti Etilia s.r.o., IČO 241 96 380, koupil dne 20. 3. 2012 a dne 20. 9. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTJTPC000767 v nominální hodnotě 100 mil. Kč; prostřednictvím společnosti Office World Prague s.r.o., IČO 247 25 340, koupil dne 27. 3. 2012 a dne 27. 9. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTJTPC000771 v nominální hodnotě 100 mil. Kč; prostřednictvím společnosti Landino s.r.o., IČO 241 69 803, koupil dne 6. 4. 2012 a dne 5. 10. 2012 vlastním jménem předložil k proplacení směnku označenou JTBPCZPPXXXJTJTPC000783 v nominální hodnotě 100 mil. Kč. Pro účely přehlednosti bude uvedené jednání v tomto rozsudku označováno jako „zakázané směnečné obchody“. Stěžovatelka konstatovala, že obchodováním směnek žalobce porušil vůči společnosti J&T Private Equity B. V., se sídlem Amsterdam, Weteringschans 26, Nizozemské království a vůči společnosti Energetický a průmyslový holding, a.s., IČO 283 56 250, povinnost dodržovat limit angažovanosti investičního portfolia stanovenou v § 11 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 3 ZSÚD provedeným § 181 odst. 1, 6 vyhlášky č. 123/2007 Sb., a zároveň povinnost stanovenou § 1 odst. 5 písm. a) ZSÚD vykonávat pouze činnosti stanovené zákonem o družstevních záložnách upřesněnou v § 3 odst. 2 písm. e) ZSÚD zakotvujícím zákaz obchodovat s cennými papíry nepřijatými k obchodování na evropském regulovaném trhu. Stěžovatelka tak dospěla v ohledu zakázaných směnečných obchodů k závěru, že byly vykázány nedostatky v činnosti žalobce (družstevní záložny) podle § 28 odst. 3 písm. b) a h) ZSÚD.

[6] Ve výrokové části B. stěžovatelka podle § 28 odst. 1 písm. b) ZSÚD žalobci uložila, aby se počínaje dnem doručení tohoto rozhodnutí až do jeho právní moci, maximálně však na 120 dnů od doručení rozhodnutí, zdržel (i) uzavírání nových smluv o úvěru, včetně provádění jejich změn, uzavírání dodatků nebo doplňujících dohod ke stávajícím smlouvám o úvěru, jiných než směřujících k okamžitému nebo urychleném splácení již poskytnutých úvěrů a s výjimkou případných nucených restrukturalizací, kterými prokazatelně dojde ke zvýšení pravděpodobnosti úplného a včasného splacení pohledávky vůči příslušnému dlužníkovi; (ii) konání nebo nekonání, jehož důsledkem by byla automatická obnova povinnosti poskytnout úvěr, povinnost poskytnout další tranši úvěru nebo prodloužení splatnosti již poskytnutého úvěru; (iii) přijímání vkladů od svých členů; (iv) přijímání základních členských vkladů a dalších členských vkladů, vyplacení vypořádacího podílu při snížení dalšího členského vkladu nebo vydání souhlasu s dohodou o převodu členských práv; (v) jakéhokoli jednání spočívajícího v pořizování (nákupu) aktiv s přiřazenou rizikovou váhou větší než 0 % ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, ve znění pozdějších předpisů, 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 a

bankách se sídlem v členských státech Evropské unie; a (vi) zcizování aktiv či jejich zatěžování právy třetích osob.

[7] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že má za prokázané jak poskytnutí úvěrů, tak obchodování směnek, neboť stěžovatelka ve správním spise soustředila ucelený řetězec důkazů, který v tomto směru umožňuje jednoznačný a logický závěr. Městský soud však shledal, že stěžovatelkou realizované „nápravné opatření" v podobě odnětí povolení působit jako družstevní záložna bylo zjevně nepřiměřené. Stěžovatelka se jen velmi obecně zabývala odůvodněním volby právě tohoto opatření. Její rozhodnutí shledal městský soud v tomto směru nedostatečným. Dále dospěl k závěru, že bude-li na odnětí povolení nahlíženo jako na trestní sankci, pak bylo jednání spočívající v poskytnutí úvěrů za účelem financování dalších členských vkladů (dále také „finanční asistence") s ohledem na § 27d odst. 3 ZSÚD v době zahájení řízení, tj. dne 15. 5. 2013, prekludováno. Městský soud uvedl, že za situace, kdy ani správní spis neobsahuje žádné listiny, z nichž by bylo možno zjistit, kdy měla stěžovatelka o vytýkané činnosti žalobce k dispozici dostatečné informace k zahájení správního řízení, neunesla břemeno důkazní ke svému tvrzení, že v případě tzv. finanční asistence (úvěrové financovaní dalších členských vkladů žalobce) bylo správní řízení zahájeno ještě předtím, než uplynula subjektivní prekluzivní lhůta dle výše odkazovaného zákonného ustanovení. Závěrem městský soud podotknul, že s ohledem na neurčitost odůvodnění a zjevnou nepřiměřenost odnětí povolení považoval za nadbytečné zabývat se dalšími žalobními námitkami.

II. Kasační argumentace stěžovatelky

[8] Stěžovatelka označila za důvody kasační stížnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) téhož zákona].

[9] Na úvod kasační stížnosti stěžovatelka poskytuje historický exkurz vykreslující reaktivní vývoj dohledové praxe a právní regulace činnosti družstevních záložen se zaměřením na navyšování základního kapitálu družstevní záložny, s deklarovaným cílem přiblížení významu transparentnosti podnikání družstevní záložny a striktním trvání na dodržování právních předpisů tohoto specifického právního odvětví. Stěžovatelka v podstatě namítá, že městský soud nesprávně porozuměl odůvodnění jejího rozhodnutí i rozhodnutí Bankovní rady, neboť volba nápravného opatření spočívajícího v odnětí povolení působit jako družstevní záložna nebyla založena ani tak na faktických následcích jednání žalobce (ať již finanční asistence či zakázaných směnečných obchodů), nýbrž na vědomém, rozsáhlém, pokračujícím a trvajícím porušování právních předpisů žalobcem, které bylo záměrně natolik umně kamuflováno, že by k jeho odhalení patrně vůbec nebylo došlo, nebýt anonymně poskytnuté vnitřní informace. Pokud byly na základě takové vnitřní informace zjištěny závažné nedostatky v činnosti žalobce, je podle stěžovatelky otázkou, zda se nejedná toliko o „špičku ledovce". Právě netransparentnost obchodování a úmyslné machinace s informacemi, které žalobce na základě informační povinnosti stěžovatelce musí pravidelně poskytovat, vedou k obavám, že bez dalších vnitřních informací nemusí být s to ani při zvýšené obezřetnosti vůči žalobci rozpoznat jiné (ať již stávající, či v budoucnu případně nastalé) porušování právních předpisů. Dohledové nástroje stěžovatelky mají své limity a neumožňují spolehlivě zachytit všechny případy, kdy je reálná povaha finančních transakcí skryta sofistikovanými mechanismy

pokračování
vytvořenými právě za účelem vyhnout se zásahu České národní banky, který by nevyhnutelně musel přijít v reakci na zjištění úmyslného a zcela zásadního porušení právních předpisů.

[10] Na základě svých zkušeností se sanací bankovního sektoru, problematikou družstevních záložen, ale i vhledu zprostředkovaného soudními řízeními, která stěžovatelka převzala od Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami, tedy stěžovatelka silně negativně vnímá některé nedostatky, které byly v minulosti pravidelně příčinou úpadku úvěrových institucí. Stěžovatelka nepopírá, že nyní zjištěné nedostatky by bylo možné za jiných okolností sanovat i méně razantním nápravným opatřením nežli odejmutím povolení, nicméně žalobce v žádném ohledu neprojevil reálnou snahu nedostatky a jejich následky odstranit, neposkytoval stěžovatelce součinnost a nedával žádnou záruku vyvarování se obdobného nezákonného jednání do budoucna. V sektoru úvěrových institucí, který je v extrémní míře závislý na vazbách založených na vzájemné důvěře a profesionalitě, je zcela odůvodněna nejnižší míra tolerance k porušování zákona. Závěr městského soudu o zjevné nepřiměřenosti odnětí povolení shledává stěžovatelka nesprávným, neboť je jí tímto v podstatě upírán jediný dostatečně razantní nástroj reakce na ty z nejzávažnějších prohřešků úvěrových institucí, čímž v podstatě pozbývá její dohledová činnost smyslu, a nemůže tak po ní být legitimně vyžadována odpovědnost za zdraví finančního sektoru.

[11] Stěžovatelka zdůrazňuje, že včasnost a dostatečná razance zásahu při zjištění závažných nedostatků v činnosti družstevní záložny je nezbytná i proto, že na druhé straně jsou nezřídka v civilních řízeních soudních uznávány nároky žalobců ze strany klientů finančních institucí na náhradu škody, kterou měl orgán dohledu spoluzavinit tím, že nepostupoval razantně poté, co mu byly předloženy mimo termín výkazy, ze kterých mělo vyplývat byť jen pouhé podezření, že se u dohlíženého subjektu mohou vyskytovat závažné nedostatky (stěžovatelka odkazuje konkrétně na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 82/2013). V tomto směru tedy stěžovatelka nevyhnutelně balancuje mezi dvěma protichůdnými zájmy.
[12] Stěžovatelka se s městským soudem shoduje v tom, že opatření v podobě odnětí povolení působit jako družstevní záložna je svou povahou řešením *ultima ratio*, nicméně rozchází se v hodnocení nynějších skutkových okolností případu, jejichž závažnost podle stěžovatelky užití daného opatření odůvodňuje. Městský soud užil v odůvodnění napadeného rozsudku nesprávnou konstrukci testu škody způsobené družstevníkům. Stěžovatelka nezpochybňuje, že odejmutí povolení musí splňovat požadavek přiměřenosti, nicméně městský soud poměřuje zájem družstevní záložny na pokračování v činnosti pouze se zájmem členů takové družstevní záložny na ochraně před nežádoucím jednáním jejích orgánů. Městský soud ale pominul zohlednění veřejného zájmu na tom, aby na regulovaném (a prostřednictvím systému pojištění vkladů státem zaručeném) trhu družstevních záložen vystupovaly pouze ty subjekty, které dodržují předem daná pravidla. Údajný test proporcionality je proto v podobě provedené městským soudem neúplný a nesprávný. Pokud by měl být akceptován předpoklad městského soudu, že úkolem stěžovatelky je vždy zvažovat pouze to, zda přijetím určitého opatření nepoškodí členy družstevní záložny stejně či více, než jak mohou být poškozeni jednáním orgánů družstevní záložny, jednalo by se o otevřenou podporu morálního hazardu, neboť zájem členů družstevních záložen neplnících předepsané povinnosti by byl ochráněn na úkor zvýšeného rizika plnění z garančního fondu.

[13] Městský soud rovněž nesprávně vnímá družstevníky jako homogenní skupinu, a družstevní záložnu pak jako izolovaný subjekt bez vazeb na systém finančního trhu. Žalobcovy členy lze nadto rozdělit do dvou skupin, a sice členy s členským vkladem ve výši 1 Kč, a na druhé straně členy s tzv. dalšími členskými vklady, kteří zpravidla mají ambice podílet se jejich prostřednictvím na řízení družstevní záložny. Vklady (vložené úspory) prvně jmenovaných členů jsou zpravidla vklady podlimitními, a tedy plně krytými Garančním systémem finančního trhu (dále též „GSFT"). Členské vklady (na rozdíl od běžných vkladů ve smyslu vložených úspor) však nejsou kryty Garančním systémem finančního trhu, a to ani v sebemenším rozsahu. Jakékoli další členské vklady tedy v podstatě představují Garančním systémem nekrytou investici člena do základního kapitálu družstevní záložny. Proto je třeba v případě odnětí povolení rozlišovat mezi škodou, která vznikne členům s podlimitními vklady (limit 100 000 euro) krytými GSFT, tj. prakticky pouze v budoucnu potenciálně dosažitelný úrok z vložených finančních prostředků, a na druhé straně škodou na straně členů s tzv. řádnými dalšími členskými vklady (nekrytými GSFT), které jakožto součást základního kapitálu slouží jako určitý finanční polštář pro plnění dluhů družstevní záložny. Členům s nezákonně realizovanými dalšími členskými vklady, tj. vklady financovanými prostřednictvím úvěrovaných finančních prostředků samotné družstevní záložny (zakázaná finanční asistence), v podstatě škoda nehrozí, neboť peníze, které do základního kapitálu dále vložili, jsou ve skutečnosti peníze pocházející z úvěru od družstevní záložny, tedy nikoli jejich vlastní prostředky. Městský soud toto vše ve zmíněném „testu škodou" opomenul. Nepřekonatelným problémem takového testu je proto kvantifikace a kvalifikace hrozících škod, a to ještě před tím, než skutečně vzniknou.

[14] Proto je podle stěžovatelky velmi nebezpečným a závažným porušením zákonných povinností družstevní záložny, poskytuje-li tato prostřednictvím úvěrů (přes několik dalších spřízněných subjektů) finanční prostředky některým svým členům, které se nakonec vrací do základního kapitálu úvěrního družstva. V podstatě tak dochází k simulovanému, nikoli faktickému a zdravému, navýšení základního kapitálu, které je toliko účetní operací. Smyslem navyšování základního kapitálu bez účasti finančních prostředků dané družstevní záložny (představovaných vloženými úsporami jejích členů) je totiž vstup cizího kapitálu. Vlastní finanční prostředky družstevní záložny nemohou plnit funkci základního kapitálu.

[15] Pokud stěžovatelka dospěje k závěru, že zjištěný nedostatek je závažný a jeho následky nelze odstranit, případně nelze spoléhat na nápravu či na to, že se nebudou opakovat, pak je oprávněna odejmout povolení. V této oblasti má jistou míru diskrece a soudní rozhodovací praxe vytýčila kritéria soudního přezkumu takové diskrece s tím, že soud přezkoumává úvahu správního orgánu v tom smyslu, zda nevybočila z mezí stanovených zákonem, zda není v rozporu s logickým uvažováním a zda relevantní premisy byly zjištěny v rámci řádného procesního postupu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 282/2015 – 32, a ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46). Pokud soud přezkoumává správní úvahu ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., hodnotí pouze to, zda nedošlo ke zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí; nemůže však uvážení správního orgánu nahradit uvážením vlastním.

pokračování

[16] Stěžovatelka rekapituluje důvody odnětí povolení, které sestávají z úmyslného, rozsáhlého a dlouhodobého porušování klíčových obezřetnostních pravidel vedoucími osobami žalobce, vytvoření netransparentních obchodních struktur zakrývajících skutečný účel převodů finančních prostředků, z toho plynoucí netransparentnosti finančních toků, zkreslení finančních výkazů, nemožnost posouzení plnění dalších podmínek pro činnost družstevní záložny ani její celkové finanční kondice (nejasná struktura kapitálu a nevěrohodnost výkazů kapitálové přiměřenosti), ztížení výkonu dohledu stěžovatelky, bezprostředního ohrožení (i potenciálních) vkladatelů, riziko pokračování žalobce v protiprávním a neobezřetném podnikání, absence plánu směřujícího k dosažení skutečné nápravy zjištěných nedostatků a konečně také nutnost generální prevence obdobného jednání na finančním trhu.

[17] Odůvodnění napadeného rozsudku je vnitřně rozporné, neboť městský soud na jedné straně konstatoval, že odnětí povolení bylo nepřiměřené, zatímco na druhé straně stěžovatelce vytkl nedostatečnost odůvodnění jejího rozhodnutí v ohledu úvah o možnosti užití mírnějšího nápravného opatření.

[18] Městský soud vycházel z jiných premis než stěžovatelka; tyto přitom nevyplývají z rozhodnutí stěžovatelky ani ze správního spisu. To se týká zejména tvrzení městského soudu, že stěžovatelka žalobci vytýkala nedodržování kapitálové přiměřenosti, kterou navíc vykládá jako formu likvidity, dále ohrožení stability finančního systému a nedovolenost využívání *ready-made* a *off-shore* společností. Krom toho ze spisu nevyplývá ani hodnocení směnečných obchodů tak, jak je poměrně zkratkovitě provedl městský soud v odstavci 53 napadeného rozsudku, ani obecnost a vnitřní rozpornost hodnocení závažnosti zjištěných nedostatků (odst. 49 napadeného rozsudku). Z napadeného rozsudku není ani zřejmé, zda městský soud stěžovatelce vytýká zjevnou nepřiměřenost přijatého opatření nebo nedostatečné odůvodnění volby předmětného opatření.

[19] Stěžovatelka žalobci nevytýkala nedodržení kapitálové přiměřenosti, nýbrž netransparentní způsob tvorby základního kapitálu a s tím spojené porušení obezřetnostních pravidel, což je kvalitativně jiné pochybení, nežli absence kapitálu v poměru k rizikově váženým aktivům, na které staví městský soud své závěry. Stěžovatelka tedy netvrdila, že nedostatek transparentnosti tvorby kapitálu znamená bez dalšího nedostatek kapitálu jako takového. Městský soud proto neměl důvod neexistující tvrzení rozporovat. Ostatně není podstatné, zda byl žalobce fakticky schopen vyplácet vklady, neboť o tom kapitálová přiměřenost nevypovídá. Označuje naopak poměr dvou veličin, a sice objem stabilního, kvalitního a trvalého kapitálu vloženého do úvěrové instituce na straně jedné a naproti tomu kvantitativně vyjádřenou strukturu a povahu aktiv, kterými úvěrová instituce disponuje, na straně druhé. Logikou městského soudu by bylo možné přistoupit k autoritativnímu zásahu dohledového orgánu až tehdy, kdy by situace byla natolik kritická, že by úvěrová instituce nebyla schopna fakticky vklady vyplácet. To by ovšem institut odnětí povolení redukovalo na pouhé autoritativní potvrzení zjevného faktu, čímž by pozbyl veškeré své preventivní a deterenční funkce. Faktická neschopnost plnit závazky iniciuje jiné procedury, a sice likvidaci nebo insolvenční řízení. Právě proto, že stěžovatelka nevytýkala žalobci nedostatek kapitálu, nýbrž netransparentnost jeho tvorby jakožto principiální problém, neměla žalobcem navrhovaný vstup nového investora (a s tím potenciálně spojený přísun kapitálu) za řešení

nastalé situace. Městský soud se s uvedenou argumentací stěžovatelky v napadeném rozsudku nevypořádal.

[20] Městský soud stěžovatelce vytkl, že pokud neměla postaveno najisto, jakých konkrétních chyb v účetnictví, v ocenění expozic a zaúčtování pohledávek atp. se žalobce dopustil a jakým způsobem se tyto chyby následně promítly do hodnoty kapitálové přiměřenosti žalobce, nebylo v její moci řádně určit, zda vytýkané jednání žalobce v celkovém měřítku ohrožovalo jeho kapitálovou přiměřenost, eventuálně zda jako důsledek vytýkaného jednání mohlo dojít ke vzniku škodného následku, případně jak velkého. S ohledem na výše uvedené má stěžovatelka za to, že i v tomto směru je výtka městského soudu mimoběžná s důvodem pro odnětí povolení. Městský soud neopodstatněně redukoval své úvahy pouze na nejasnou exaktní hodnotu kapitálové přiměřenosti, která je pouze jedním z mnoha ukazatelů finanční situace a stability úvěrové instituce.

[21] Stěžovatelka zdůrazňuje, že není až tak podstatné, že nebyla zjištěna do detailu žalobcova finanční situace, neboť neobezřetné transakce, které právní předpisy zakazují, samy o sobě představují riziko pro členy úvěrního družstva a jejich vklady. Smyslem právní regulace je dosáhnout toho, aby podobný typ transakcí družstevní záložny neprováděly, neboť jsou pro ně a pro jejich vkladatele rizikové. Městský soud klade stěžovatelce takřka nesplnitelný úkol, když po ní požaduje, aby ve správním řízení postavila najisto žalobcovu finanční situaci (kapitálovou přiměřenost). Vzhledem k povaze zjištěných nedostatků to však ani není potřebné. Žalobce činil dlouhodobě a sofistikovaně veškeré kroky k tomu, aby před stěžovatelkou skryl skutečný účel svých finančních transakcí. Stěžovatelka je přitom při výkonu obecného dohledu téměř výlučně závislá na informacích, které o sobě dohlížený subjekt poskytuje. Městský soud tak ve skutečnosti požaduje kompletní rekonstrukci účetnictví a hloubkový audit nejen družstevní záložny, ale rovněž osob participujících na financování dalších členských vkladů v situaci, kdy není jisté, zda by stěžovatelka měla vůbec k dispozici spolehlivé a kompletní prvotní doklady tak, aby byla schopna žalobcovu finanční situaci vůbec posoudit. Tuto situaci způsobil žalobce a jedná se o následky zjištěných nedostatků, se kterými zákon spojuje možnost odejmout družstevní záložně povolení k činnosti. Jelikož žalobce před stěžovatelkou své protizákonné jednání dlouho umně kamufloval, není zjištění všech jeho okolností ani možné.

[22] V odůvodnění svého rozhodnutí stěžovatelka nevycházela z předpokladu, že další žalobcova existence jako družstevní záložny ohrožuje stabilitu finančního trhu, což je významový posun závěru stěžovatelky, že žalobcovo další působení je pro finanční trh nežádoucí. Stěžovatelka měla na mysli generálně preventivní účinek odnětí povolení. Možnost, že by nechala na finančním trhu působit úvěrovou instituci, která cíleně, systematicky, rafinovaně, dlouhodobě a ve velkém rozsahu porušuje základní pravidla obezřetného podnikání stanovená právními předpisy, instituci, jejíž poměry a finanční transakce jsou netransparentní, by totiž vytvořila mimořádně nežádoucí precedent z hlediska rozhodovací praxe stěžovatelky a disciplíny jí dohlížených subjektů. Stěžovatelka vyzdvihuje chronickou nestabilitu sektoru družstevních záložen (odkazuje též na nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 3/16). Úkolem stěžovatelky není jen ochrana zájmů skupiny vkladatelů, ale též zajištění stability systému jako takového a především udržování obecné důvěry, že i jednotliví aktéři trhu, nad

kterým je vykonáván bankovní dohled, jsou stabilní a dodržují stanovená pravidla. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku využil též odkazu na výše uvedený nález Ústavního soudu, ačkoli tento byl vyhlášen až 10. 7. 2018, tedy 25 dní po vyhlášení napadeného rozsudku.

[23] Stěžovatelka se dále vymezuje vůči napadenému rozsudku, neboť ve svém rozhodnutí ani v rozhodnutí Bankovní rady netvrdila, že by samotné využívání *off-shore*, případně *ready-made* společností mělo být zákonem zakázáno. Stěžovatelka měla výhrady toliko proti způsobu jejich zapojení (využití žalobcem) v řetězci úvěrových transakcí sloužících ke splacení dalších členských vkladů a k fiktivnímu navýšení základního kapitálu.

[24] Pokud jde o zakázané obchodování se směnkami, městský soud se v napadeném rozsudku vůbec nevypořádal s podstatnou skutečností, že nákup směnek vykazuje stejný způsob provedení jako financování dalších členských vkladů prostřednictvím úvěrů poskytnutých sítí spřízněných společností. Nevypořádal se ani s tím, že žalobce tyto transakce prováděl dlouhodobě, systematicky, úmyslně a ve velkých objemech, což z tohoto jednání učinilo mimořádně závažný nedostatek. Stěžovatelka podotýká, že pokud by se jednalo o ojedinělý a nahodilý obchod, nepřistoupila by k odnětí povolení. S přihlédnutím ke všem okolnostem se nicméně takový postup jevil jako nevyhnutelný. Obchody se směnkami byly společně s financováním dalších členských vkladů součástí systému, který byl nastaven k zakrývání skutečného účelu transakcí, a dokumentovaly žalobcovy neudržitelné poměry. Žalobcovo jednání je o to nebezpečnější, že stěžovatelka se mohla o transakcích dozvědět až jedině cílenými dotazy, případně oznámením ze strany informované osoby znalé vnitřních poměrů, neboť žalobce podnikl veškeré kroky, aby nebyly zjistitelné v rámci běžné dohledové činnosti. Tím se žalobce vymykal standardnímu dohledu. Za takové situace nelze souhlasit s městským soudem v tom, že nebylo nezbytné napravovat existující stav či že věc snesla odkladu. Jednání týkající se směnek sice bylo ukončeno jejich splacením a striktně vzato i nabytí dalších členských vkladů nelegálně úvěrovaných žalobcem, nicméně úvěry poskytnuté k jejich splacení nebyly ve skutečnosti zaplaceny, nýbrž pohledávky žalobce byly postoupeny, přičemž cena tohoto postoupení byla hrazena obdobným způsobem jako další členské vklady. Poměry v žalobcově provozu se zásadně systémově nezměnily. Žalobci byla dále k dispozici síť propojených společností a dalšími členskými vklady disponovaly osoby, které je nabyly nedovoleně, tj. měly nominálně vyšší vliv na jeho řízení, než reálně měly mít. Všechny zjištěné okolnosti tak neposkytovaly do budoucna záruku, že žalobcův provoz není stále zatížen následky zjištěných nedostatků. Skutečnost, že obavy stěžovatelky v tomto směru byly důvodné, pak již jenom dodatečně dokumentuje bezprecedentní pokus o vyvedení zdravého úvěrového kmene prostřednictvím společnosti LLAINFAIR CARAINION CWNI DALIANNOL LTD (dříve pod názvem Trowmart Limited) a pokus o vyvedení Paláce Edison.

[25] K výtce městského soudu ohledně obecnosti a vnitřní rozpornosti odůvodnění odnětí povolení stěžovatelka namítá, že samotné odůvodnění odnětí povolení je obsaženo na více než pěti stranách textu prvostupňového rozhodnutí, následně doplněných dvěma stranami odůvodnění rozhodnutí Bankovní rady. Stěžovatelka setrvává na názoru, že odůvodnění obou rozhodnutí je vyčerpávající a dostatečné. Tam podanou argumentací se však městský soud nezabýval, nýbrž ji hodnotil paušálně jako obecnou a vnitřně

rozpornou s tím, že zkonstruoval vlastní test přiměřenosti, který měla stěžovatelka údajně použít. Městský soud tedy opřel své rozhodnutí o skutečnosti, které ze správního spisu nevyplývají, přičemž rozhodné a podstatné skutečnosti, stejně jako argumentaci stěžovatelky, opomenul.

[26] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že o jednání týkajícím se úvěrového financování dalších členských vkladů bylo správní řízení zahájeno po marném uplynutí prekluzívní lhůty. Rozhodné skutečnosti opodstatňující zahájení správního řízení byly stěžovatelce známy nejdříve dne 14. 11. 2012. Soud se nevypořádal s argumentací, že i kdyby z jiných podkladů mohla mít poznatky o protiprávním jednání, nemohlo to být dříve než v polovině května 2012, což je termín rozhodný pro včasné zahájení předmětného správního řízení. Dále zatížil řízení vadou, když stěžovatelku nepoučil o možnosti neunesení důkazního břemene (nehledě na nesplnitelný požadavek prokázání negativní skutečnosti) a s tím související povinnosti doplnit tvrzení a označit důkazy k jejich prokázání. Ze soudem provedeného dokazování nevyplývají závěry o marném uplynutí lhůty, a to vše navíc za situace, kdy odnětí povolení není sankčním opatřením a běh prekluzívní lhůty proto není na posuzovaný případ aplikovatelný, přičemž v době rozhodnutí nedostatek přetrvával.

[27] I když je stěžovatelka přesvědčena, že zahájila řízení včas i s ohledem na zákonem stanovené prekluzivní lhůty pro správní delikty, odnětí povolení není podle jejího názoru sankčním opatřením, a prekluzívní lhůty tedy nejsou v posuzovaném případě aplikovatelné. Městský soud v rozporu s dlouhodobou rozhodovací praxí dospěl k závěru, že rozhodnutí o odnětí povolení je opatřením sankčním. Soud rovněž učinil nesprávný závěr, že odnětí povolení bylo uloženo pouze se záměrem generální prevence, a z toho, spolu s úvahou, že účelem nebyla peněžní kompenzace škody, zjednodušeně usoudil, že odnětí povolení je sankcí. Primárním cílem odnětí povolení bylo odstranit z trhu subjekt, který představoval neúnosná rizika pro vkladatele, věřitele a Garanční systém finančního trhu. To jest subjekt, který se svými mimořádně neobezřetnými transakcemi a způsobem jejich provedení zcela vymkl dohledu a jehož vnitřní poměry neskýtaly reálné vyhlídky na nápravu.

[28] Stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014 – 236, v němž měl Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že odnětí povolení není sankcí. Stěžovatelka v plném rozsahu na jeho argumentaci odkazuje a dodává, že ve světle konstantní rozhodovací praxe dospěl městský soud k nesprávnému právnímu závěru. Názor, že odnětí povolení nebo licence k určité činnosti není sankcí, je obsažen i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2012, č. j. 4 As 39/2011 – 107, ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016 - 41, ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 As 129/2016 – 46, ze dne 22. 3. 2013, č. j. 8 As 32/2012 – 63, či ze dne 9. 8. 2018, č. j. 1 As 222/2018 – 22. Právní posouzení Městského soudu v Praze neodpovídá ani systematice ZSÚD. Odnětí povolení podle § 28 ZSÚD bylo v rozhodné době uvedeno pod marginální rubrikou „Opatření k nápravě“, nikoliv „Správní delikty družstevní záložny“. Na okraj stěžovatelka podotýká, že v nyní účinném znění ZSÚD lze odejmout povolení za nedostatek v činnosti družstevní záložny, který by současně mohl naplnit znaky přestupku, nikoliv tedy za přestupek jako takový. Nebyl-li zjištěný nedostatek správním deliktem, nemohlo se tedy aplikovat ani ustanovení § 27d odst. 3 ZSÚD, které stanovilo roční subjektivní prekluzivní lhůtu pro zahájení správního řízení o správních deliktech. V době rozhodování o

pokračování

protiprávním jednání žalobce navíc nedostatek v činnosti nadále, alespoň pokud se jedná o jeho následky, existoval, neboť úvěry poskytnuté ke splácení dalších členských vkladů nebyly řádně splaceny a protiprávně financované další členské vklady byly součástí kapitálu žalobce. Jak uvedl sám městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, „[o]*patření k nápravě je totiž zásadně ukládáno za účelem ukončení protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu vzniklého porušením právní povinnosti*“. Společnosti s ručením omezeným ani fyzické osoby z řad managementu žalobce nesplatily ze svých zdrojů zapůjčené peníze a fyzické osoby z řad managementu byly stále členy s dalšími členskými vklady, s možností zásadně ovlivňovat chod žalobce. Způsob, jakým by byl tento stav řešen, nebyl žalobcem ani nastíněn. Účetní dokumenty, výkazy ani systém vnitřně stanoveného kapitálu za několik let zpátky neodpovídaly skutečnému stavu. Ani tento nedostatek nebyl žalobcem napraven, a tedy ani z tohoto důvodu nemohla uplynout prekluzivní lhůta pro zahájení správního řízení.

[29] Městský soud se nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s předběžným opatřením nařízeným žalobci dne 15. 5. 2013. Soud, aniž by výslovně konstatoval nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí o předběžném opatření, používá obrat „*Soud taktéž negativně hodnotí skutečnost…*“ a bez hlubší argumentace a vypořádání se s vyjádřením stěžovatelky prezentuje závěry, že se předběžné opatření shoduje s opatřením k nápravě uvedeným v zákoně o družstevních záložnách (omezení nebo zákaz některých povolených činností na 120 dnů), že předběžné opatření na rozdíl od opatření k nápravě zůstává účinné do vykonatelnosti rozhodnutí ve věci samé, dále také že by stěžovatelka musela po uplynutí 120 denní lhůty zkontrolovat plnění opatření k nápravě a že si stěžovatelka byla vědoma, že povinnosti uložené předběžným opatřením obsahově odpovídají nápravným opatřením, přičemž předběžným opatřením znemožnila žalobci zjednat nápravu. Podle stěžovatelčina názoru žádný ze soudem zmíněných argumentů nevede k závěru o nezákonnosti či nesprávnosti předběžného opatření, kterým do meritorního rozhodnutí pozastavila některé žalobcovy činnosti, a soud v podstatě takový závěr ani nečiní (označuje tento krok stěžovatelky za „velmi nestandardní procesní postup“, aniž by konstatoval jeho nezákonnost). Žalobce v žalobě ani v jejím doplnění nezákonnost předběžného opatření nenamítá. Již tato skutečnost podle názoru stěžovatelky diskvalifikuje otázku předběžného opatření ze soudního přezkumu. Ani po věcné stránce však není zřejmé, zda z tvrzených vad předběžného opatření městský soud vyvozuje vadu řízení, která směřovala k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé, či nezákonnost samotného předběžného opatření. Stěžovatelka připomíná, že předběžné opatření ukládané podle správního řádu je opatřením dočasně upravujícím poměry účastníků řízení v průběhu řízení, zatímco omezení činností družstevní záložny na 120 dnů je opatřením meritorním, které je až výsledkem správního řízení, minimálně se ukládá v době, kdy má stěžovatelka úplný obraz skutečného stavu věci. Není opodstatněné tvrzení, že předběžné opatření bylo samo o sobě jedinou překážkou nápravy. Žalobce od počátku správního řízení neučinil žádný krok, který by napomohl stěžovatelce při objasňování věci, od počátku setrvával na svém stanovisku, že jeho finanční operace jsou legální, nepředložil žádný plán, ze kterého by bylo patrné, že se vůbec hodlá vypořádat s následky a jakým způsobem, konkrétně jak odstraní úvěry s pochybným účelem rotující mezi spřízněnými společnostmi, jak hodlá naložit s neoprávněně financovanými dalšími členskými vklady, zprůhlední účetní výkazy a reporting vůči stěžovatelce, jak nastaví řídicí a kontrolní systém tak, aby do budoucna vyloučil opakování zjištěných dlouhodobých a závažných nedostatků apod.

[30] V doplnění kasační stížnosti ze dne 30. 1. 2019, téhož dne doručeném Nejvyššímu správnímu soudu, odkázala stěžovatelka na závěry nedávného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71. Závěry uvedeného rozsudku lze podle jejího názoru vztáhnout taktéž na nyní posuzovanou věc s tím, že není-li rozhodnutí o odnětí bankovní licence rozhodnutím ve věci správního trestání a není-li test proporcionality při odnětí bankovní licence nezbytný, lze obdobné konstatovat o odnětí povolení působit jako družstevní záložna.

III. Vyjádření žalobce

[31] Žalobce se vyjádřil podáními ze dne 9. 10. 2018, 11. 12. 2018 a 1. 2. 2019. Nesouhlasí s důvody kasační stížnosti a vyslovuje se za správnost a zákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatelka nikterak nezpochybnila závěr městského soudu, že odnětí povolení bylo nepřiměřené a nezákonné (žalobce odkazuje na odst. 49 až 59 odůvodnění napadeného rozsudku). Žalobce se ztotožňuje s městským soudem jak v kritice předběžného opatření stěžovatelky ze dne 15. 5. 2013, tak s názorem, že došlo k uplynutí prekluzivní lhůty k zahájení správního řízení. Stěžovatelka ve správním řízení rezignovala na svou zákonnou povinnost zjistit skutkový stav, namísto čehož se spolehla na údaje poskytnuté anonymně učiněným podáním. Stěžovatelka ani neprovedla u žalobce kontrolu na místě, ačkoli v podobných případech jiných subjektů finančního trhu tak vždy činila. Samotnému odnětí povolení nepředcházelo uložení mírnějšího opatření, kterým by žalobci poskytla příležitost vytýkané nedostatky eliminovat. Uložení nápravného opatření v podobě odnětí povolení je bezpochyby závažnou trestní sankcí, a proto je namístě aplikovat alespoň analogicky ustanovení ZSÚD o prekluzivních lhůtách pro zahájení správního řízení.

[32] Relativně rozsáhlý „historický exkurz“, který stěžovatelka předložila ve svém doplnění kasační stížnosti, obsahuje pouze irelevantní, tendenční, hrubě zkreslená či čistě nepravdivá a manipulativní tvrzení. Kasační stížnost rozhodně není procesním nástrojem, kde se má správní orgán pokoušet dodatečně vysvětlovat a obhajovat své nezákonné jednání – veškeré úvahy, jimiž se při rozhodování řídil, jsou povinnou náležitostí jím vydaných rozhodnutí, a pokud zde nebyly tyto úvahy uvedeny, sotva k nim lze přihlížet až v řízení o kasační stížnosti. Zrušené rozhodnutí stěžovatelky i rozhodnutí Bankovní rady jsou bezpochyby nezákonná z důvodu nepřiměřenosti. ZSÚD umožňoval stěžovatelce odejmout družstevní záložně povolení bez předchozího uložení některého z nápravných opatření podle § 28 odst. 1 písm. a) ZSÚD pouze v případě, že to připouští povaha zjištěného nedostatku, zejména nesnese-li věc odkladu. V daném případě věc rozhodně snesla odkladu, stěžovatelka totiž měla k dispozici informace o údajných nedostatcích v činnosti žalobce po velice dlouhou dobu a byla přitom nečinná. Dokonce jí i marně uplynula subjektivní prekluzivní lhůta pro zahájení správního řízení. Uvedené nedostatky (především směnky v majetku žalobce) byly navíc ještě před zahájením správního řízení odstraněny – žalobce v okamžiku zahájení správního řízení již ve svém majetku žádné takové cenné papíry neměl, o čemž byla stěžovatelka detailně informována. Stěžovatelka si osobuje právo odnímat povolení komukoli, kdo se jí znelíbí, a to po časově neomezenou dobu od odstranění jakýchkoli nedostatků. Takový jednoznačně nezákonný postup pak odůvodňuje „ztrátou důvěry“ a podobnými vágními pojmy, nikoli pregnantně zjištěným skutkovým stavem a přesnou právní kvalifikací. Tento postup je o to více alarmující, když ČNB postupuje vůči jednotlivým záložnám značně selektivně a nechá na trhu dlouhodobě působit skutečně kontroverzní osoby, jako např. záložnu Artesa,

spořitelní družstvo. Ze strany stěžovatelky jde tedy o flagrantní porušení zásady legitimního očekávání a právní jistoty, jakož i zákazu diskriminace.

[33] Žalobce rovněž odmítá čistě účelová tvrzení stěžovatelky, jimiž se pasuje do role kvazi „ochránce“ GSFT. Žalobce je předně přesvědčen, že stěžovatelka iniciovala výplatu náhrad z GSFT za pohledávky z vkladů uložených u žalobce, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Za tímto GSFT způsobenou újmu by tedy měla odpovídat stěžovatelka. Ta ostatně není ze zákona ani z jakéhokoli jiného právního titulu oprávněna či povinna hájit zájmy GSFT a v praxi tak ani nečiní. Skutečný vztah stěžovatelky a GSFT pak z jejího pohledu popisuje bez obalu její zaměstnanec – JUDr. R. K., vedoucí referátu nestandardních činností odboru sankčních řízení sekce licenčních a sankčních řízení, na seminářích určených pro likvidátory finančních institucí regulovaných stěžovatelkou. JUDr. K. vnímá podle svých slov GSFT především jako „*kasír tašku, do který si jdu pro prachy*“, popř. jako „*prudiče*“. Stěžovatelka si tedy uvedenými manipulativními a nepravdivými tvrzeními pouze pokouší vylepšit „image“ před Nejvyšším správním soudem a odvést pozornost od flagrantních porušení zákona, jichž se vůči žalobci dopustila.

[34] Žalobce zdůrazňuje, že byl před zahájením nezákonného řízení o odnětí povolení a uložením „předběžného opatření“, kterým stěžovatelka při obcházení zákona fakticky paralyzovala veškerou jeho podnikatelskou činnost, ve skvělé ekonomické kondici. Hospodařil se ziskem a jeho úvěrové portfolio patřilo mezi nejkvalitnější portfolia družstevních záložen. Míra selhání tohoto portfolia pak byla srovnatelná s mírou selhání úvěrových portfolií bank. Žalobce rovněž zdůrazňuje, že odnětí povolení záložně, s nímž zákon spojuje zrušení a likvidaci záložny (srov. § 13 odst. 3 ZSÚD), je zjevně nejpřísnější sankcí, kterou stěžovatelka může záložně uložit. Je proto nepochybné, že musí při ukládání této sankce respektovat veškerá ustanovení o řízení o správních deliktech (shodně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 Afs 38/2011 - 153), včetně prekluzivních lhůt podle ZSÚD. Přesvědčení stěžovatelky, že těmito lhůtami není vázána a může podle libosti odejmout komukoli a kdykoli povolení, je tak zjevně liché. V případě žalobce pak marně uplynuly prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení, jak správně vyargumentoval i městský soud.

[35] Stejně tak je nezákonné „předběžné opatření“ č. j. 2013/5637/570, kterým stěžovatelka zcela paralyzovala prakticky veškerou podnikatelskou činnost žalobce. Toto opatření vydala nejprve jako opatření podle § 28 odst. 1 písm. b) ZSÚD. Maximální doba účinnosti tohoto zákazu je přitom pouze 120 dní. Ačkoli žalobce dne 29. 11. 2013 (199 dnů po vydání předběžného opatření) poukazoval na rozpor předběžného opatření s časovým omezením dle § 28 odst. 1 písm. b) ZSÚD a žádal o zrušení předběžného opatření, stěžovatelka žalobci toliko dne 20. 12. 2013 sdělila, že pro zrušení předběžného opatření neshledává důvody podle § 61 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelka se tak v průběhu správního řízení uchýlila ke zjevně nezákonné interpretaci, že prý předběžné opatření nebylo vydáno podle § 28 odst. 1 ZSÚD (ačkoli to samotné předběžné opatření ve svém výroku uvádí), ale že bylo vydáno podle správního řádu, který časové omezení trvání předběžného opatření neobsahuje. Vztah § 61 správního řádu a § 28 odst. 1 ZSÚD je ale vztahem obecného a zvláštního – a pokud zvláštní předpis (§ 28 ZSÚD) obsahuje speciální dobu trvání předběžného opatření, nelze přirozeně aplikovat obecný předpis (§ 61 správního řádu), který žádnou zvláštní dobu trvání předběžného opatření neupravuje.

[36] Tzv. finanční asistence, tj. financování dalších členských vkladů z úvěrů poskytnutých samotnou záložnou, bylo po celý rok 2014, tedy i v době, kdy stěžovatelka žalobci nezákonně odňala povolení, dovoleným jednáním. To jednoznačně vyplývá z čl. 484 až 486 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. 6. 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 („Nařízení"). K tomuto výkladu se dokonce přihlásila i sama stěžovatelka, která jak ve svém úředním sdělení ze dne 20. 12. 2013, tak v obecně závazném opatření obecné povahy ze dne 16. 10. 2014, č. j. 2014/47553/CNB/560, umožnila záložnám financovat další členské vklady a zahrnout takto financované kapitálové nástroje do nejkvalitnější části regulatorního kapitálu, tzv. kapitálu *tier 1*. Finanční asistenci družstevním záložnám povoluje i zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, pokud jsou splněny podmínky § 609 odst. 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů. I v případě, že by stěžovatelka prokázala, že žalobce poskytl úvěry k financování dalších členských vkladů, což žalobce jednoznačně odmítá, šlo by o jednání dovolené, které rozhodně nemůže být důvodem odnětí povolení, zrušení a likvidace žalobce. Rozhodnutí stěžovatelky a rozhodnutí bankovní rady vykazují i další vady spočívající zejména v nepřezkoumatelnosti z důvodu tzv. opomenutých důkazů, nedostatečném zjištění skutkového stavu, porušení zásad bezprostřednosti a ústnosti a zachování totožnosti skutku.

[37] Ve vyjádření ze dne 1. 2. 2019 k doplnění kasační stížnosti se žalobce ohradil proti tomu, aby byla kauza nezákonného odnětí povolení žalobci jakkoli porovnávána s postupem stěžovatelky vůči ERB bank, a.s., v likvidaci (dále jen „ERB"; srov. stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71), neboť jde o skutkově zcela odlišné případy. Rozdíl v postupu stěžovatelky vůči ERB a vůči žalobci je diametrálně odlišný a je jen dalším důkazem diskriminačního přístupu stěžovatelky k žalobci a zjevné nezákonnosti odnětí povolení. Z Rozsudku ve věci ERB i veřejně přístupných správních rozhodnutí stěžovatelky totiž vyplývá, že stěžovatelka v případě ERB nejprve provedla standardní kontrolu na místě, kde zjistila řadu nedostatků. Na základě kontrolních zjištění pak v roce 2014 zahájila s ERB správní řízení, které vyústilo dne 19. 12. 2014 v rozhodnutí o uložení nápravných opatření. V roce 2015 provedla stěžovatelka komplexní kontrolu činnosti ERB a dne 8. 3. 2016 rozhodla o předběžném opatření, kterým ERB zakázala činnosti spočívající v přijímání vkladů, poskytování úvěrů a v nabývání aktiv s nenulovou rizikovou vahou. Stěžovatelka poté dne 16. 8. 2016 odňala ERB bankovní licenci. Popsaný postup stěžovatelky v případě ERB lze označit za standardní. Naproti tomu v případě žalobce postupovala stěžovatelka naprosto nestandardně, což ostatně kritizoval i Městský soud v Praze. Aniž by provedla jakoukoli kontrolu činnosti žalobce a uložila žalobci nápravné opatření, rovnou „od stolu" žalobci odňala oprávnění k činnosti družstevní záložny. Jakmile zahájila se žalobcem správní řízení o odnětí povolení, téhož dne předběžným opatření zakázala žalobci výkon veškerých činností družstevní záložny (tedy přísnější opatření než v případě ERB). Finanční kondice žalobce a ERB byla v okamžiku, kdy s nimi stěžovatelka zahájila řízení o odnětí povolení, zcela odlišná. Úvěrové portfolio ERB vykazovalo neúměrně vysokou míru pohledávek v selhání, její řídicí a kontrolní systém byl zcela nedostatečný, nedostatečný byl i její regulatorní kapitál. Ostatně, jak uvedl sám Nejvyšší správní soud, jen výrok prvostupňového rozhodnutí ČNB sumarizující zjištěné nedostatky představuje pět stran textu. Naproti tomu žalobce byl v okamžiku, kdy s ním stěžovatelka zahájila řízení vedoucí k nezákonnému odnětí povolení, ve skvělé ekonomické kondici, jeho

úvěrové portfolio vykazovalo velmi nízkou míru selhání a rovněž s rezervou plnil regulatorní kapitálové požadavky. Zcela rozdílné jsou i nedostatky, které ČNB vytýkala ERB a žalobci. Diametrální rozdíl mezi údajnými nedostatky v činnosti žalobce a nedostatky v činnosti ERB bank je více než zjevný. Těžko lze tedy poměřovat odnětí žalobcova povolení optikou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71.

[38] Nejvyšší správní soud sice dospěl k závěru, že v případě ERB „*rozhodnutí* [o odnětí bankovní licence] *není nepřiměřené*“, avšak tento závěr nemá s ohledem na zásadní skutkové odlišnosti (srov. výše), standardní postup stěžovatelky a skutečnou závažnost zjištěných nedostatků v činnosti ERB žádnou relevanci pro projednávaný případ. Vedle námitky nepřiměřenosti rozhodnutí o odnětí bankovní licence však ERB kritizovala správní soud rovněž za neprovedení testu proporcionality, jež v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud popsal odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, tak, že uvedl pouze to, že v „*řízení o odnětí bankovní licence však jeho výslovné provedení* [testu proporcionality] *není požadavkem, který by plynul ze zákona či z Listiny základních práv a svobod, neboť jde naopak o oblasti, kde jsou mantinely pro správní rozhodnutí dostatečně podrobně vymezeny již přímo zákonem.*“ Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné rozlišit mezi námitkou nepřiměřenosti rozhodnutí o odnětí licence a námitkou neprovedení testu proporcionality. Odlišnost mezi těmito námitkami ostatně vyplývá např. i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2017, č. j. 7 Afs 232/2016 – 49. Žalobce v případě nezákonného odnětí svého povolení působit jako družstevní záložna nikdy nenamítal neprovedení testu proporcionality. Žalobce naopak namítá nepřiměřenost rozhodnutí stěžovatelky o odnětí povolení. Z rozsudku ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71, nijak nevyplývá, že by Nejvyšší správní soud neměl v řízení o kasační stížnosti posuzovat nepřiměřenost o odnětí povolení. Povinnost stěžovatelky posoudit přiměřenost uloženého nápravného opatření ostatně vyplývá přímo i z bodu 45 odkazovaného rozsudku. Jinými slovy, stěžovatelka musí vysvětlit, proč je odnětí bankovní licence přiměřeným opatřením.

[39] Žalobce rovněž odmítá, že „*se v posuzovaném případě neuplatnily prekluzívní lhůty pro zahájení správního řízení uvedené v § 27d zákona o spořitelních a úvěrních družstvech v rozhodném znění.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71, v bodech 49 až 51 neřešil otázku prekluze lhůty pro zahájení správního řízení o odnětí licence, ale řešil pouze okrajově, zda rozhodnutí o odnětí bankovní licence musí obsahovat konkrétní popis skutku „*odpovídající rozhodnutí ve věci správního trestání.*“ Žalobce je přesvědčen, že pokud by Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku posuzoval podrobně takovouto otázku, musel by zohlednit také novější judikaturu, a to v prvé řadě usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57 (kterému předcházel rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 236), kterým byla formulována kritéria pro podřazení právního prostředku pod kategorii trestních obvinění ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Navíc pak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016 - 41 (kterému rovněž rozsudek č. j. 9 As 202/2014 – 236 předcházel) že „*Nejvyšší správní soud samozřejmě neříká, že odejmutí státního povolení k určité činnosti či odejmutí licence nikdy nemůže představovat trestání ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.*“ Kritéria pro posouzení odnětí povolení k činnosti jako sankce ve správním trestání definoval dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 1 As 222/2018 – 22, takto: „*Vezme-li soud v úvahu závažnost nyní posuzované sankce,*

která spočívá v odejmutí oprávnění, jehož důsledkem je nemožnost výkonu konkrétního povolání (řidiče taxislužby) po určitou omezenou dobu (maximálně tří let, rozhodne-li teoreticky dopravní úřad o odejmutí oprávnění v den právní moci rozhodnutí o přestupku), nikoli zákaz řízení obecně, nejde o sankci natolik závažnou, že by dosáhla míry závažnosti stanovené v judikatuře ESLP pro to, aby ji bylo možno označit za trest." Nejvyšší správní soud tedy připouští, že odnětí oprávnění k činnosti může být sankcí natolik závažnou, aby dosáhla míry závažnosti stanovené v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva pro to, aby ji bylo možno označit za trest. Městský soud v případě žalobce tuto novější judikaturu zohlednil, a to dokonce výslovným odkazem na usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 Afs 210/2014 - 57.

IV. Posouzení věci Nejvyšší správním soudem

[40] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[41] Kasační stížnost je důvodná.

[42] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné předeslat, že k posouzení důvodnosti kasační stížnosti a potažmo i formulování odůvodnění tohoto rozsudku přistoupil tak, že namísto převzetí struktury zvolené stěžovatelkou v kasační stížnosti staví vůči uplatněným námitkám ucelený argumentační systém ve smyslu aprobovaném Ústavním soudem např. v nálezu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 4085/17 (srov. odst. 72 odůvodnění odkazovaného nálezu).

[43] Zákonem předvídaným předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum přípustně napadeného soudního rozhodnutí, a to na základě uplatněných kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 s. ř. s. (a k nim předestřené argumentace stěžovatele a případně dalších účastníků řízení). Mimo tento rámec přezkoumává Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí prizmatem ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.

[44] Nejvyšší správní soud v prvé řadě shledává odůvodnění napadeného rozsudku nelogicky strukturovaným. Pokud byla v řízení před městským soudem kvalifikovaně nastolena otázka zániku odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 27d odst. 3 ZSÚD, měl se městský soud touto námitkou zabývat přednostně, neboť zánik odpovědnosti za předmětné jednání je podmínkou zcela zásadní pro otázku zákonnosti napadených správních rozhodnutí. V souvislosti s tím je samozřejmě nezbytné nejprve určit, zda správní řízení, které stěžovatelka v této věci dne 15. 5. 2013 s žalobcem zahájila, bylo řízením o správním deliktu ve smyslu § 27d odst. 3 ZSÚD. Městský soud však v napadeném rozsudku nejprve konstatuje, že výrokem prvostupňového rozhodnutí specifikované porušení právních povinností družstevní záložny považuje za podložené a prokázané, dále se věnuje zákonnosti vyhlášky České národní banky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřeného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstvech a obchodníků s cennými papíry, posléze aplikovatelnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. 6. 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, neprovedení žalobcem navrhovaných svědeckých výpovědí ve správním řízení apod. Až poté městský soud přistoupil k rozsáhlému hodnocení přiměřenosti odnětí povolení, dále k poněkud nejednoznačné výtce vůči stěžovatelce ohledně uloženého předběžného opatření (které

pokračování
ostatně přímo s napadenými rozhodnutími nesouviselo). Po všech uvedených úvahách teprve městský soud hodnotí uložené opatření prizmatem čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tedy zda splňuje kritéria pro klasifikaci jakožto trestní sankce. Městský soud došel k závěru, že odnětí povolení v tomto smyslu trestní sankcí je, a proto se na řízení o odnětí povolení uplatní ustanovení § 27d odst. 3 ZSÚD.

[45] Městský soud v odst. 57 a násl. napadeného rozsudku navíc hodnotí pouze první ze žalobci vytýkaných jednání, a sice poskytnutí úvěrů ke splacení dalších členských vkladů, ve vztahu k počátku běhu lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu (§ 27d odst. 3 ZSÚD). Žádným způsobem se ale již nevěnoval druhému žalobci vytýkanému jednání, tj. směnečným obchodům. Není přitom rozhodné, zda žalobní námitka zániku odpovědnosti byla uplatněna pouze ve vztahu k poskytnutí úvěrů ke splacení dalších členských vkladů; posouzení zániku odpovědnosti (*de facto* práva České národní banky postihnout subjekt za deliktní jednání) je natolik zásadním momentem žalobního řízení, že je k němu soud povinován i nad rámec žalobních bodů (*per analogiam* nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07). Od uvedeného pochybení městského soudu by bylo možné odhlédnout, avšak nikoli za situace, kdy k tomuto přistupuje pochybení další. Městský soud totiž z jím shledané *„prekluze jednání spočívajícího v tzv. finanční asistenci*“ nevyvozuje žádný srozumitelný závěr. Městský soud neměl v takovéto situaci obsáhle pojednávat o přiměřenosti sankce, nýbrž měl jasně definovat jím shledané pochybení stěžovatelky jakožto podstatné porušení ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a zrušit prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí Bankovní rady se závazným právním názorem, že řízení má být ohledně skutku popsaného ve výrokové části A. (i.) prvostupňového rozhodnutí zastaveno. Také v této souvislosti se stává patrným výše zmíněné pochybení městského soudu, když se nezabýval otázkou zániku odpovědnosti za jednání spočívající ve směnečných obchodech [výroková část A. (ii.)].

[46] Lze přisvědčit stěžovatelce, že ve světle odůvodnění napadeného rozsudku je nejisté, jakým způsobem má reflektovat takto nelogicky strukturovaný právní názor městského soudu; tím spíše, není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, zda byl ve skutečnosti důvodem ke zrušení rozhodnutí Bankovní rady (byť přinejmenším závěr o zániku odpovědnosti měl vést městský soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. také ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, k čemuž nedošlo) zánik odpovědnosti žalobce za přinejmenším jeden ze stěžovatelkou vytýkaných skutků, nebo současně konstatovaná nepřiměřenost odnětí povolení. Městský soud rovněž srozumitelným způsobem nevyjádřil, zda přiměřenost uloženého opatření nebyla stěžovatelkou v obou rozhodnutích nedostatečně odůvodněna, a tuto vadu lze odstranit v dalším řízení o rozkladu, nebo zda je opatření na základě obou skutků (je přitom otázkou, zda skutečně obou skutků, když za úvěrování dalších členských vkladů měla žalobcova odpovědnost zaniknout) zjevně nepřiměřené samo o sobě.

[47] Již výše vytknuté nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku jsou důvodem pro jeho zrušení. Nejvyšší správní soud však s ohledem na zásadu procesní ekonomie považuje za vhodné vypořádat také stížní námitky sporující věcnou správnost městským soudem zaujatého právního názoru, zejména pak závěrů o „prekluzi jednání spočívajícího v tzv. finanční asistenci“ a nepřiměřenosti odnětí povolení. Výše konstatovaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku totiž nebrání posouzení těchto dílčích právních závěrů.

[48] Jak již uvedeno výše, otázku zániku odpovědnosti považuje Nejvyšší správní soud za klíčovou. Podle § 27d odst. 3 ZSÚD platí, že „[o]*dpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.*“ V rozhodném znění jsou přitom ustanovení § 27d ZSÚD označena nadpisem „*Společná ustanovení ke správním deliktům.*“ Jako „*Sankce*“ jsou pak označena ustanovení § 27a až § 27d tohoto zákona a řadí se mezi ně ustanovení o přestupcích fyzických osob, správních deliktech právnických osob (družstevní záložny, resp. jiné právnické osoby) a výše zmíněná společná ustanovení ke správním deliktům. Zcela mimo uvedený rámec pak stojí ustanovení § 28 ZSÚD, které stanoví výčet oprávnění České národní banky v případě zjištění nedostatku v činnosti družstevní záložny. Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že systematika tohoto právního předpisu hovoří jednoznačně pro distinkci mezi řízením o správním deliktu na straně jedné a správním řízením o řešení nedostatku v činnosti družstevní záložny na straně druhé. Ostatně městský soud totéž konstatuje v odst. 45 napadeného rozsudku, když uvádí, že „[o]*patření k nápravě je totiž zásadně ukládáno za účelem ukončení protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu vzniklého porušením právní povinnosti; jedná se tedy o tzv. nápravný prostředek správního dozoru, jímž je sledován jiný cíl než sankcí. S tímto rozlišením plně koresponduje i systematika zákona o družstevních záložnách...*“. Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že sankcí za správní delikt je v tomto smyslu pokuta, zatímco nápravné opatření dle § 28 ZSÚD je spojeno primárně s porušením právní povinnosti družstevní záložny, nikoli s její deliktní odpovědností.

[49] Městský soud v odst. 57 napadeného rozsudku navzdory výše uvedenému konstatoval, že „[v*] případě, když bude soud na uložené opatření nahlížet jako na ‚trestní sankci‘, pak s ohledem na § 27d odst. 3 zákona o družstevních záložnách má vytýkané jednání tzv. finanční asistence za prekludované.*“ Dále se už zabýval pouze určením počátku běhu lhůty pro zahájení řízení dle uvedeného zákonného ustanovení. Nejvyšší správní soud však v odůvodnění napadeného rozsudku nenalezl jakoukoli argumentační spojnici mezi závěrem městského soudu, že odnětí povolení působit jako družstevní záložna je třeba pojmout jako trestní sankci ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na straně jedné, a závěrem o aplikovatelnosti § 27d odst. 3 ZSÚD na řízení o uložení nápravného opatření při zjištění nedostatku v činnosti družstevní záložny na straně druhé. Nezbývá tak než usuzovat, že městský soud považuje každé opatření, které shledává podřaditelným pod autonomní pojem „trestní obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP, za správní delikt dle § 27a až § 27d ZSÚD. Nejvyšší správní soud však tento názor nesdílí.

[50] Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelkou v tom, že na správní řízení dle § 28 ZSÚD se nepoužijí ustanovení o zániku deliktní odpovědnosti dle § 27d odst. 3 tohoto zákona. Podstatou řízení o uložení nápravného opatření není trestní postih družstevní záložny, nýbrž v návaznosti na závažnost zjištěných nedostatků zajistit nápravu v širším slova smyslu, to jest buďto nápravu činnosti se zachováním družstevní záložny tam, kde je to možné, nebo nápravu v podobě odnětí povolení tam, kde se prvně uvedený postup nejeví být efektivní. Předmětem zmíněné „nápravy“ tak nemusí být nutně právě činnost družstevní záložny, přesahují-li škodlivé účinky zjištěných nedostatků její interní sféru. Nejvyšší správní soud připomíná, že mezi nejobecnější zákonem vymezené cíle České národní banky nepatří jakási „péče“ o individuální finanční instituce. Tyto jsou stále ve své podstatě osobami soukromého práva a státní ingerence v podobě dohledu a zákonem

stanovených pravomocí České národní banky nesleduje účel jejich prosperity, nýbrž důležitý veřejný zájem na cenové stabilitě, finanční stabilitě a bezpečném fungování finančního systému v České republice (srov. obecně § 2 odst. 1 věta první zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů). Právě ukládání nápravných opatření je konkrétním aplikačním projevem uvedeného poslání. Nejvyšší správní soud na okraj podotýká, že není vyloučeno, aby určitý nedostatek v činnosti družstevní záložny naplňoval rovněž skutkovou podstatu správního deliktu dle § 27b ZSÚD. V návaznosti na konkrétní jednání družstevní záložny tak mohou simultánně probíhat dvě samostatná řízení, a sice řízení o nápravném opatření a řízení o správním deliktu družstevní záložny.

[51] Nejvyšší správní soud shledává v podstatných rysech přiléhavým stěžovatelčin odkaz na rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 79. Podle tohoto rozsudku „[r]*ozhodnutí o odnětí licence totiž není rozhodnutím ve věci správního trestání. Městský soud k tomuto správnému závěru dospěl na základě rozsudku NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014 – 236, publ. pod č. 3193/2015 Sb. NSS.*“ Oba citované rozsudky pojednávají v zásadě srovnatelné situace, a sice odnětí povolení právnické osobě k provozování činnosti, které mají v případech družstevních záložen, komoditních burz i bank obdobné následky. Žalobce sice správně poukazuje, že v rozsudku ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 79, Nejvyšší správní soud neřešil přímo otázku aplikace prekluzivní lhůty dle § 27d odst. 3 ZSÚD, nicméně nic to nemění na skutečnosti, že se s odkazem na výše zmíněný rozsudek ztotožnil se závěrem, že rozhodnutí o odnětí povolení (licence) není rozhodnutím ve správním trestání. Stejně tak jím není ani rozhodnutí dle § 28 odst. 1 písm. f) ZSÚD, neboť se jedná o jedno z „*mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty. Odejmutí státního povolení k provozu komoditní burzy je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání*“, jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše odkazovaném rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014 – 236 (pro stručnost lze odkázat na odst. 88 až 93 citovaného rozsudku). Městský soud tedy pochybil, když na zahájení řízení o odnětí povolení působit jako družstevní záložna aplikoval § 27d odst. 3 ZSÚD. Příslušná kasační námitka je tedy důvodná, a proto i z tohoto důvodu je na místě napadený rozsudek zrušit.

[52] Stěžovatelce je nutno taktéž přisvědčit v tom, že městský soud pochybil, označil-li odůvodnění odnětí povolení za nedostatečné, resp. shledal-li odnětí povolení nepřiměřeným. Již samotné prvostupňové rozhodnutí stěžovatelky se věnuje odůvodnění volby předmětného nápravného opatření (odnětí povolení) velmi podrobně, s tím, že sice neakcentuje explicitně otázku přiměřenosti zvoleného opatření, nýbrž závažnosti protiprávního jednání žalobce. Nejvyšší správní soud nicméně považuje za zřejmé, že se jedná o dvě strany téže mince. S ohledem na výše podaný výklad je proto zcela správné zaměření odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na otázku závažnosti zjištěných nedostatků, která je ostatně zákonným předpokladem pro odnětí povolení jakožto nejrazantnějšího prostředku nápravy.

[53] Stěžovatelka v odst. 550 a 551 prvostupňového rozhodnutí přehledně shrnuje důvody, pro které dospěla k závěru, že mírnější forma opatření nemohla v případě žalobce naplnit svůj účel. Mezi nimi převládá nemožnost provádět efektivní dohled nad žalobkyní, která založila své podnikání na utajování skutečné podstaty jí realizovaných transakcí. Nejvyšší správní soud se s uvedeným ztotožňuje a dodává, 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. Tak je tomu i v nyní posuzované věci. Z podkladů shromážděných stěžovatelkou ve správním spise je zcela zřejmé, že v šesti případech poskytl žalobce formou úvěru finanční prostředky, kterými byly v konečném důsledku splaceny další členské vklady. Stěžovatelkou pečlivě zdokumentovaný postup, jímž tak žalobce činil, nikterak nevylučuje, že konkretizovaných šest případů mohlo dosti dobře představovat toliko špičku ledovce uvedeného typu aktivit. Společné znaky stěžovatelkou zmapovaných úvěrování dalších členských vkladů rozhodně svědčí o systémovosti a značné promyšlenosti předmětného jednání. Očividný důraz na jejich zastření rovněž dokladuje, že žalobce si byl protiprávnosti a škodlivosti svého jednání dobře vědom.

[54] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že z obsahu správního spisu je zřejmá mimořádná náročnost rozklíčování šesti transakčních řetězců využívajících jako prostředníků dalších obchodních společností spadajících do sféry vlivu žalobce. Lze důvodně předpokládat, že v rámci své standardní dohledové činnosti by stěžovatelka bez přispění informací neidentifikované třetí osoby znalé vnitřních poměrů žalobce nebyla s to předmětný nedostatek v činnosti družstevní záložny odhalit. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s výtkou městského soudu spočívající v tom, že skutečný rozsah nedostatku v činnosti žalobce nebyl stěžovatelkou postaven najisto. Stěžovatelka tuto skutečnost v prvostupňovém rozhodnutí sama přiznává a hodnocení závažnosti těch nedostatků, které byly zjištěny, staví nikoli na jejich kvantitativním rozměru, nýbrž na způsobu jeho vzniku, provedení, zastření a typové škodlivosti. Nejvyšší správní soud v takové konstrukci důvodů prvostupňového rozhodnutí neshledává jakékoli pochybení. Pokud by měl být vylíčený názor městského soudu doveden ad absurdum, bylo by nezbytné trvat na kompletním posouzení všech obchodních aktivit žalobce, což je požadavek zjevně nepřiměřený a nadbytečný; následný zásah dohledového orgánu by kvůli takto komplikovanému „vyšetřování“ mohl přijít pozdě, čímž by byl smysl dohledové činnosti České národní banky nad činností družstevních záložen v individuálním případě zmařen.

[55] Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na svůj rozsudek ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71, v němž konstatoval, že k odnětí bankovní licence není mj. zákonem či Listinou základních práv a svobod vyžadováno provedení testu proporcionality, nýbrž přesvědčivé vysvětlení, proč správní orgán přistoupil právě k tomuto opatření. Pro nyní posuzovanou věc podle § 28 odst. 1 písm. f) ZSÚD platí, že stěžovatelka je oprávněna k odnětí povolení působit jako družstevní záložna *„podle povahy a závažnosti zjištěného nedostatku*“. Stěžovatelka již v prvostupňovém rozhodnutí přesvědčivě popsala nebezpečnost porušování obezřetnostních pravidel při podnikání družstevní záložny. Úmyslnost, důmyslné zastírání, opakování toho samého způsobu

pokračování
jednání v několika případech (indikující jeho větší rozsah a jistou „obvyklost“ v rámci fungování žalobce) a veskrze náhodné odhalení žalobcova počínání přitom byly stěžejními momenty pro individuální posouzení způsobu provedení a závažnosti jeho protiprávního jednání. Stěžovatelka tedy řádně posuzovala obě zákonné podmínky pro odnětí povolení, přičemž srozumitelným způsobem vysvětlila důvody opodstatňující reagovat na zjištěné nedostatky odebráním povolení působit jako družstevní záložna.

[56] Pokud jde o žalobci vytýkané zakázané směnečné obchody, Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud tuto problematiku vytrhl z kontextu celku odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. V první řadě je třeba uvést, že zákonem chráněný zájem spočívá především ve stabilitě družstevních záložen, s čímž je spojen požadavek na dodržování obezřetnostních standardů jejich podnikání s finančními prostředky svých členů. Již samotné nedodržení obezřetnostních pravidel je proto protiprávním jednáním, které je v rozporu se zájmem chráněným uvedeným zákonem. Za takové situace není nezbytně nutné, aby neobezřetné obchody družstevní záložnu skutečně destabilizovaly. Pokud by tomu tak mělo být, předmětná právní úprava by logicky nemohla plnit svou preventivní funkci. Městský soud krom toho pominul, že v důsledku samofinancování dalších členských vkladů nebylo lze přesně určit skutečnou výši „zdravého“ základního kapitálu žalobce, a tudíž ani exaktně vyčíslit míru porušení limitů angažovanosti. Podstatné je rovněž to, že žalobce nakupoval směnky také prostřednictvím jím fakticky ovládaných společností, čímž se dále snažil svou angažovanost v tomto směru zastírat (jak stěžovatelka pojednala zejména v odst. 280 a násl. prvostupňového rozhodnutí). I v tomto směru tedy jeho protiprávní jednání vykazovalo výše zmíněné znaky promyšlenosti, což je činí taktéž velmi závažným a ve spojení se samofinancováním dalších členských vkladů odůvodňuje odnětí povolení působit jako družstevní záložna.

[57] Je třeba přisvědčit stěžovatelce v tom, že případný vstup investora sice může řešit eventuální špatnou finanční kondici družstevní záložny, nicméně taková okolnost nebyla stěžovatelkou vůbec tvrzena. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, porušením zákona je již samotné nedodržování obezřetnostních pravidel, nedostatečný (resp. fiktivní kapitál) je pak už toliko důsledkem takového počínání. Způsob, jakým k porušení obezřetnostních pravidel žalobce dospěl, přitom zakládá zásadní pochybnosti o v řízení nezkoumaných obchodních aktivitách žalobce, aniž by byla dána dostatečná záruka, že se žalobce takového jednání do budoucna vyvaruje. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že žalobcovo systematické porušování právních povinností bylo stěžovatelkou rozkryto patrně na základě anonymně poskytnuté interní informace, bez níž by pravděpodobně zůstalo neodhaleno. Žalobce tak byl schopen *de facto* eliminovat účinný dohled České národní banky. Ani jeho následné vystupování ve správním řízení neukazovalo, že by v budoucnu bylo opakování podobného závažného a úmyslného protiprávního jednání nepravděpodobné. Česká národní banka by tak byla v podstatě nucena v rámci méně razantního opatření, nežli právě odnětí licence, dlouhodobě věnovat hospodaření žalobce v rámci dohledu extrémní pozornost a nahlížet na žalobce jako na vysoce rizikový subjekt finančního trhu, nebo spoléhat na pravidelný přísun interních informací obdobné podrobnosti, jako tomu bylo v případě výše zmíněného anonymního podání. Takový stav považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelný, a tedy odůvodňující odnětí povolení působit jako družstevní záložna. Výkon licencované činnosti významné pro stabilitu finančního systému je natolik citlivá otázka, že opravňuje v odůvodněných případech razantní preventivní postupy; mezi nimi také odnětí licence.

[58] Typickým příkladem situací, kdy je zásah regulátora, jenž spočívá ve vyřazení dohlíženého subjektu z působení na regulovaném trhu, zákonným a povaze věci zcela odpovídajícím zásahem, je právě případ žalobce. Jeho fungování na tomto trhu se vyznačovalo opakovaným, závažným a především s rozmyslem činěným podvodným jednáním proti základním pravidlům obezřetného chování bank. Z toho, co stěžovatelka zjistila, je patrné, že úmyslné porušování uvedených pravidel nebylo ojedinělým či izolovaným pochybením, nýbrž součástí „firemní kultury" žalobce. Trh, jenž podléhá regulaci stěžovatelkou, je přitom základním pilířem stability finančního systému ČR. Existuje silný veřejný zájem na tom, aby na tomto trhu působily pouze takové subjekty, které důsledně a poctivě dodržují pravidla pro tento trh stanovená regulátorem a neobcházejí je. Uvedený veřejný zájem je dán zvláštní povahou daného trhu, jejímž klíčovým prvkem je požadavek důvěryhodnosti bank jako institucí přijímajících peníze (zejména vklady) od veřejnosti a půjčujících je na finančním trhu zejména formou úvěrů. Banky jsou v tomto ohledu pilířem, jakýmsi centrálním bodem, finančního systému a je na ně třeba klást v rámci tohoto systému obecně vzato nejpřísnější nároky. Zákonodárce od bank očekává (a stanovuje jim jako povinnost, viz podrobnou a z ekonomických i organizačních hledisek pro banky velmi přísnou právní úpravu bankovních licencí), že budou svou činnost provádět obezřetně, podle pravidel stanovených regulátorem, a to i za cenu nižšího zisku nebo toho, že některé podnikatelské příležitosti nebudou moci v důsledku pravidel obezřetnosti využít nebo využít zcela. Hospodaření bank se nese ve znamení důrazu na jejich stabilitu, solventnost, robustnost a schopnost i za velmi obtížných podmínek dostát svým závazkům. To předpokládá silnou prevenci tržních rizik, diverzifikaci obchodních aktivit (tedy mj. rozložení úvěrové angažovanosti banky mezi velké množství navzájem ekonomicky nezávislých subjektů) a vyvarování se jednání, která podle ekonomické zkušenosti častěji vedou k ohrožení ekonomické stability banky. Proto je mimořádně důležité, aby banky postupovaly přísně podle pravidel sektorové regulace a některé transakce vůbec neprováděly. Jestliže banka nehodlá uvedená pravidla respektovat, není pro ni na tomto regulovaném trhu místo.

[59] Toliko na okraj Nejvyšší správní soud odkazuje opětovně na svůj rozsudek ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 – 71, kde konstatoval, že „[p]*ředběžné opatření je obecně upraveno v § 61 odst. 1 správního řádu jako možný procesní postup, k němuž může správní orgán přistoupit v rámci svého správního uvážení. Správní soudy se při jeho přezkumu zaměřují na to, zda správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Co se týče soudního přezkumu tohoto předběžného opatření, ztotožňuje se soud se závěrem, že na ně nedopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., jak konstatoval městský soud v návaznosti na aplikaci kritérií vyjádřených v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publ. pod č. 1982/2010 Sb. NSS.*" Vzhledem k tomu, že žaloba, o které městský soud napadeným rozsudkem rozhodl, nesměřovala proti rozhodnutí o předběžném opatření, nemělo být předběžné opatření městským soudem v napadeném rozsudku posuzováno, neboť nebylo předmětem řízení.

[60] V poslední řadě je třeba zmínit, že žalobce podal dne 16. 1. 2019 návrh na vydání předběžného opatření, kterým by Nejvyšší správní soud uložil likvidátorovi žalobce, aby se až do právní moci meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti zdržel všech právních jednání a jiných úkonů za žalobce sledujících účel likvidace, přičemž tyto úkony žalobce

dále příkladmo vyčetl. Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a ve věci samé rozhodl přednostně a s nejvyšším urychlením, tj. mimo pořadí předpokládané § 56 odst. 1 věty před středníkem s. ř. s., neboť k tomu existovaly závažné důvody. Ty spočívaly jednak ve vysoké intenzitě sporu mezi žalobcem a stěžovatelkou, jenž se v řízení před Nejvyšším správním soudem projevoval setrvalou a intenzívní procesní aktivitou zejména žalobce, včetně návrhů na předběžná opatření. Dále, a především, spočívaly v povaze předmětu sporu – v posledku šlo o setrvání žalobce na přísně regulovaném bankovním trhu, jenž je základním a strategicky mimořádně důležitým pilířem stability a důvěryhodnosti českého finančního systému. Z těchto důvodů se jevilo se rozhodování o uvedeném návrhu na vydání předběžného opatření v konečném důsledku neefektivním a účelným a vhodnějším řešením bylo přednostní rozhodnutí ve věci samé.

V. Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. V souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. proto napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku bude městský soud v dalším řízení vázán. Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že na správní řízení o odnětí povolení působit jako družstevní záložna nedopadá ustanovení § 27d odst. 3 ZSÚD, dále že nápravné opatření dle § 28 odst. 1 písm. f) ZSÚD bylo stěžovatelkou dostatečně odůvodněno a stěžovatelka při jeho uložení nevybočila z mezí správního uvážení, a konečně že rozhodnutí o předběžném opatření nebylo předmětem řízení o žalobě. Krom toho bude také na městském soudu, aby v dalším řízení posoudil podle okolností ty žalobní body, které v napadeném rozsudku s ohledem na zásadu procesní ekonomie nevypořádal.

[62] S ohledem na § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti městský soud v novém rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. února 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu