

- rozhodnutí České národní banky č.j. 2023 / 124790 / 570 ze dne 26. září 2023, sp.zn. Sp/2022/451/573

Sekce licenčních a sankčních řízení

V Praze dne 26. září 2023
Č. j. 2023 / 124790 / 570
Ke spis. zn.: Sp/2022/451/573
Počet stran: 55

ROZHODNUTÍ

Česká národní banka (dále jen „správní orgán“ či „ČNB“), jako orgán dohledu nad finančním trhem podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů a orgán dohledu nad činností spořitelních a úvěrních družstev podle 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 pozdějších předpisů (dále jen „ZSÚD“), rozhodla v řízení vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), ve spojení se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů s družstevní záložnou Artesa, spořitelní družstvo, IČO 257 78 722, se sídlem Škrétova 490/12, 120 00 Praha 2 – Vinohrady, zahájeném z moci úřední dne 14. 2. 2023, takto:

I.

Družstevní záložna Artesa, spořitelní družstvo, IČO 257 78 722, se sídlem Škrétova 490/12, 120 00 Praha – Vinohrady se uznává vinnou, že ke dni 10. 3. 2021

- a) neměla reálně stanovenou akceptovanou míru úvěrového rizika, když soustava limitů používaných pro jeho sledování a usměrňování byla nastavena, případně měněna bez bližší analýzy a návaznosti na strategické plány, a když její rizikový apetit nebyl jednoznačně nastaven,**
- b) nevyužívala limity pro sledování a usměrňování úvěrového rizika způsobem, který by omezoval podstupování vyšší, než akceptované míry rizika,**
- c) udělovala výjimky z obecných postupů při řízení úvěrového rizika, aniž by vnitřní předpisy tyto postupy stanovily a aniž by udělené výjimky systematicky sledovala a vyhodnocovala,**
- d) nedisponovala vnitřní předpisovou základnou, zajišťující konzistentní vyhodnocování a správu úvěrových obchodů stejného charakteru, ani vnitřní předpisovou základnou znemožňující poskytnutí financování s nevhodnými parametry,**

e) při posuzování úvěrových obchodů před jejich poskytnutím i v průběhu jejich existence

- nevyhodnocovala veškeré relevantní aspekty týkající se finanční a ekonomické situace dlužníka, včetně schopnosti dlužníka splácet již splatné pohledávky,
- neprověřovala existenci vlastních zdrojů dlužníka či třetí strany ani účel (předmět) poskytovaných úvěrů,
- neprověřovala a nezohlednila všechna významná rizika a rizikové faktory, když její systém řízení úvěrového rizika toto ani v plné míře neumožňoval, a podmínky úvěrového obchodu nestanovovala adekvátně úvěrovému obchodu,

v důsledku čehož reálně podstupovala vyšší úvěrové riziko, než byla dle své strategie ochotna podstupovat a připravena řídit, a reálné úvěrové riziko tak adekvátně neřídila,

f) nezajistila, aby postupy úvěrové komise byly rekonstruovatelné a aby úvěrová komise

- disponovala informacemi nezbytnými k řádnému vyhodnocení návrhu úvěrového obchodu s ohledem na jeho výši a složitost a
- vytvářela výstupy své činnosti určené představenstvu tak, aby tyto poskytovaly úplné, přesné a nezavádějící informace o její činnosti,

g) do své vnitřní předpisové základny nepromítla a při své činnosti nedodržovala obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA/GL/2017/15) ze dne 23. 2. 2018, týkající se ekonomicky spjatých klientů podle čl. 4 odst. 1 bodu 39 nařízení (EU) č. 575/2013, nezavedla systém řízení úvěrového rizika spojeného s poskytováním úvěrů ekonomicky spjatým skupinám klientů, z nichž některé ani neidentifikovala, resp. u nich nedisponovala informacemi potřebnými k jejich vyhodnocení, v důsledku čehož mj. poskytla úvěry v rozsahu překračujícím limity stanovené právními předpisy a podstupovala tak vyšší než přípustné riziko koncentrace,

h) v oblasti vymáhání pohledávek

- nedisponovala předpisovou základnou, která by zajišťovala dostatečné předpoklady pro efektivní vymáhání pohledávek,
- nestanovila strategii vymáhání pohledávek po splatnosti,
- nezavedla takové postupy, které by umožňovaly zpětně vyhodnocovat účinnost dosavadního vymáhání pohledávek po splatnosti,
- pohledávky po splatnosti z kontokorentních úvěrů a debetů na běžných účtech vůbec nevymáhala,
- ve vnitřních předpisech neurčitě vymezila odpovědnosti a mandáty komise NPE (Non-performing exposures),
- nezohledňovala délku vymáhacího procesu pohledávek po splatnosti a náklady vymáhání těchto pohledávek (včetně externích nákladů) v procesu hodnocení efektivity,

i) do své vnitřní předpisové základny nepromítla postupy a požadavky platné pro nákup produktů a služeb od třetích osob a nezajistila rekonstruovatelnost procesů spočívajících v navázání, udržování a řízení vztahů se třetími osobami,

- j) nevyhodnotila jako outsourcing dodavatelské vztahy navázané se společnostmi v oblasti správy pohledávek, v oblasti využívání cloudových služeb, v oblasti mzdového účetnictví a v oblastech business development, rozvoj vztahů s obchodními partnery a řízení obchodních vztahů a v jejich případě tak neaplikovala požadavky týkající se kontroly činnosti těchto dodavatelů, dodržení pravidel obezřetného podnikání a informační povinnosti vůči ČNB,
- k) neprovedla analýzu rizik spojených s výkonem činností formou outsourcingu před zahájením využívání služeb poskytovaných společnostmi v oblasti IT, které byly klasifikovány jako outsourcing,
- l) v systému vnitřních zásad podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů
- nezavedla řádné postupy pro provádění kontroly klienta a nestanovila rozsah takové kontroly,
 - neupravila pravidla a postupy pro řádné stanovení a zohlednění rizikového profilu klienta s ohledem na všechny faktory zvýšeného rizika,
 - nestanovila kritéria k určení, kdy se jedná o neobvykle složitý nebo objemný obchod a neobvyklý způsob obchodování,
 - neupravila postupy pro provádění transakčního monitoringu,
- m) neuchovávala po dobu 10 let od ukončení obchodního vztahu s klientem záznamy o veškerých krocích uskutečněných v rámci kontroly klienta, ani nezavedla odpovídající strategie a postupy vnitřní kontroly ve smyslu rekonstruovatelnosti svých procesů,
- n) vykazovala nesprávný počet AML rizikových klientů, když reálný počet takových klientů byl vyšší, než vykazovaný stav, a vůči AML rizikovým klientům tak neuplatňovala odpovídající opatření,
- o) nezajistila, aby funkce vnitřního auditu pokrývala uceleně a propojeně veškeré činnosti a poskytovala příslušné úrovni řízení adekvátní ujistění, a aby poskytovala spolehlivé informace o stavu řízení úvěrového a operačního rizika,
- p) nezabezpečila, aby funkce vnitřního auditu řádně vyhodnocovala funkčnost a efektivnost řídicího a kontrolního systému, ani to, aby významné nedostatky řídicího a kontrolního systému v oblasti řízení operačních rizik odhalené vnitřním auditem byly řešeny bez zbytečného odkladu,
- q) nezabezpečila rekonstruovatelnost postupů plánování činností vnitřního auditu a
- r) nezabezpečila, aby výkon vnitřního auditu disponoval odbornými kapacitami potřebnými pro provádění auditní činnosti ve všech činnostech podléhajících kontrolám vnitřního auditu,

tedy

nedisponovala řídicím a kontrolním systémem, který by byl účinný, ucelený a přiměřený charakteru, rozsahu a složitosti rizik spojených s jejím modelem podnikání a činností ve vztahu k:

- řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi,

- řízení operačního rizika,
- řízení rizik a prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a provádění mezinárodních sankcí,
- systému vnitřní kontroly,

čímž porušila

povinnost vyplývající z § 7a odst. 1 písm. b) a c) a z § 7a odst. 2 ZSÚD,

a spáchala tak

přestupek podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD,

za což se jí ukládá

podle § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD pokuta ve výši 9 000 000 Kč (slovy devět milionů korun českých).

Pokuta je splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro hlavní město Prahu vedený u ČNB, č. 3754-67724011/0710, konstantní symbol 1148, variabilní symbol je identifikační číslo plátce.

II.

Družstevní záložně Artesa, spořitelní družstvo, IČO 257 78 722, se sídlem Škrétova 490/12, 120 00 Praha 2 - Vinohrady, se podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona, v návaznosti na § 79 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb., ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč (slovy jeden tisíc korun českých).

Náhrada nákladů řízení je splatná do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet ČNB, č. 115-69193891/0710, konstantní symbol 1148, variabilní symbol je identifikační číslo plátce.

O D Ů V O D N Ě N Í

A. Charakteristika účastníka řízení

1. Spořitelní a úvěrní družstvo (dále jen „družstevní záložna“) Artesa, spořitelní družstvo, IČO 257 78 722, se sídlem Škrétova 490/12, 120 00 Praha 2 - Vinohrady (dále jen „účastník řízení“) je zapsáno v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl Dr, vložka 4584.¹
2. Účastník řízení je ode dne 8. 7. 1999 oprávněn vykonávat činnost družstevní záložny

¹ Úplný výpis účastníka řízení z obchodního rejstříku. Viz správní spis, č. I. 1-2.

v rozsahu uděleného oprávnění².

B. Okolnosti zahájení řízení z moci úřední

3. Dne 10. 3. 2021 byla doručením oznámení o zahájení kontroly č. j. 2021/025257/CNB/580 u účastníka řízení zahájena kontrola (dále jen „Kontrola“), jejímž předmětem bylo:
 - (i) řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi účastníka řízení;
 - (ii) výpočet kapitálového požadavku pro úvěrové riziko a regulační výkaznictví za úvěrové riziko;
 - (iii) řízení tržních rizik, rizika protistran na finančních trzích, rizika zemí a regulačního výkaznictví pro tržní rizika a rizika spjatá s obchodováním na finančních trzích;
 - (iv) systém vnitřní kontroly;
 - (v) předpoklady řádné správy a řízení;
 - (vi) strategické řízení rizik včetně systému vnitřně stanoveného kapitálu;
 - (vii) řízení rizika likvidity;
 - (viii) regulační výkaznictví týkající se rizika likvidity;
 - (ix) řízení operačních rizik;
 - (x) řízení rizik informačních systémů a technologií;
 - (xi) prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a provádění mezinárodních sankcí.
4. Zjištěné nedostatky uvedené v tomto rozhodnutí jsou konstatovány ke dni zahájení Kontroly, tj. ke dni 10. 3. 2021, k němuž bez zřejmých pochybností existovaly.
5. O zjištěních, k nimž správní orgán dospěl v rámci Kontroly, byl pořízen protokol o kontrole ze dne 3. 6. 2022, č. j. 2022/055031/CNB/580 (dále jen „Protokol o kontrole“)³.
6. Dne 25. 7. 2022 podal účastník řízení proti zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole námitky (dále jen „Námitky“)⁴. Námitky směřovaly pouze proti zjištěním uvedeným v kapitole 12.1.2. Protokolu o kontrole (*řídící orgán*) a kapitole 3.3. Protokolu o kontrole (*velikost expozice*). Účastník řízení v Námitkách dále uvedl, že „jiná než výše zmíněná kontrolní zjištění uvedená v protokolu nerozporuje.“.
7. Dne 23. 8. 2022 reagoval správní orgán na Námitky jejich vyřízením pod č. j. 2022/084116/CNB/580⁵. Správní orgán Námitky vyřídil tak, že v pořadí první námitce částečně vyhověl a v pořadí druhé námitce plně vyhověl.

² Dostupné z:

https://apl.cnb.cz/apljerrsdad/JERRS.WEB10.VIZITKA?p_lang=cz&p_SEQ_ID=38418&p_VER_ID=1058&p_DATUM=08.11.2022&p_ROL_KOD=.

³ Protokol o kontrole ze dne 3. 6. 2022, č. j. 2022/055031/CNB/580. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

⁴ Námitky účastníka řízení proti Protokolu ze dne 25. 7. 2022. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

⁵ Vyřízení námitek ze dne 23. 8. 2022, č. j. 2022/084116/CNB/580. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

8. Účastník řízení předložil dne 17. 10. 2022 na výzvu správního orgánu ze dne 16. 9. 2022, č. j. 2022/094427/CNB/580⁶, plán nápravných opatření zpracovaný v návaznosti na kontrolní zjištění učiněná v rámci Kontroly (dále jen „Plán nápravných opatření“)⁷. Správní orgán následně přezkoumal adekvátnost předloženého Plánu nápravných opatření z hlediska jeho způsobilosti vést v přiměřené době k odstranění všech nedostatků, které jsou předmětem kontrolních zjištění, přičemž dospěl k závěru, že Plán nápravných opatření tomuto požadavku nevyhovuje⁸. Proto správní orgán přípisem ze dne 18. 11. 2022, č. j. 2022/123146/CNB/580, vyzval účastníka k úpravě Plánu nápravných opatření⁹.
9. Dne 19. 12. 2022 předložil účastník řízení upravený Plán nápravných opatření¹⁰. Správní orgán opět přezkoumal adekvátnost předloženého upraveného Plánu nápravných opatření z hlediska jeho způsobilosti vést v přiměřené době k odstranění všech nedostatků, které jsou předmětem kontrolních zjištění, přičemž dospěl k závěru, že ani upravený Plán nápravných opatření tomuto požadavku plně nevyhovuje. Proto správní orgán přípisem ze dne 19. 1. 2023, č. j. 2023/009748/CNB/580, vyzval účastníka k opakovanému doplnění Plánu nápravných opatření¹¹.
10. Dne 31. 1. 2023 předložil účastník řízení další upravený Plán nápravných opatření¹² a současně zaslal dotaz k vyjasnění formulace některých nápravných opatření. Účastník řízení následně po konzultacích se správním orgánem doložil dne 6. 2. 2023 další doplnění Plánu nápravných opatření.¹³
11. Dne 21.2.2023 byl účastník řízení po posouzení Plánu nápravných opatření vyrozuměn správním orgánem, že předmětný Plán nápravných opatření je způsobilý vést k odstranění zjištěných nedostatků. Zároveň byl vyzván k předkládání pravidelných čtvrtletních přehledů plnění Plánu nápravných opatření, č.j. 2023/021616/CNB/580, a to až do přijetí všech nápravných opatření, resp. až do doby odstranění všech Kontrolou zjištěných nedostatků.

C. Průběh řízení z moci úřední

12. Řízení z moci úřední bylo s účastníkem řízení zahájeno dne 14. 2. 2023 vydáním příkazu č.j. 2023/18716/570, ze dne 14. 2. 2023 (dále jen „Příkaz“).
13. Účastník řízení proti Příkazu dne 22. 2. 2023 podal včasný odpor¹⁴ (dále jen „Odpor“), ve kterém uvedl prozatímní odůvodnění.
14. Účastník řízení zaslal doplnění odůvodnění odporu dne 6. 4. 2023¹⁵ (dále jen „Doplnění odporu“).

⁶ Výzva správního orgánu ze dne 16. 9. 2022, č. j. 2022/094427/CNB/580. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

⁷ Plán nápravných opatření ze dne 17. 10. 2022. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

⁸ Vyhodnocení Plánu nápravných opatření správním orgánem ze dne 18. 11. 2022. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

⁹ Výzva správního orgánu ze dne 18. 11. 2022, č. j. 2022/123146/CNB/580. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

¹⁰ Upravený plán nápravných opatření ze dne 19. 12. 2022, včetně vyhodnocení správním orgánem ze dne 19. 1. 2023. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

¹¹ Výzva správního orgánu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 2023/009748/CNB/580. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

¹² Upravený plán nápravných opatření ze dne 31. 1. 2023. Viz správní spis, č. I. 4 (CD).

¹³ Upravený plán nápravných opatření ze dne 6. 2. 2023. Viz správní spis, č. I. 4 (CD).

¹⁴ Odpor ze dne 22. 2. 2023. Viz správní spis, č. I. 48-53.

¹⁵ Doplnění odporu ze dne 6. 4. 2023. Viz správní spis, č. I. 57-68.

15. Dne 14. 4. 2023 informoval správní orgán přípisem č. j. 2023/43943/570 účastníka řízení o jeho právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ve věci a vyjádřit se k nim ve stanovené lhůtě 10 pracovních dnů ode dne doručení přípisu.
16. Účastník řízení svého práva využil a dne 17. 4. 2023 do správního spisu nahlédl. Při tom účastník řízení obdržel 1 DVD a 2 CD s podklady.
17. Dne 20. 4. 2023 obdržel správní orgán žádost účastníka řízení o poskytnutí chybějících podkladů a o prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Na základě žádosti byla lhůta o 30 dní prodloužena.
18. Vyjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí bylo účastníkem řízení předloženo dne 24. 5. 2023, pod č. j. 2023/64800/570¹⁶ (dále jen „Vyjádření“).

D. Skutková zjištění správního orgánu

19. Správní orgán s ohledem na charakter a množství zjištěných nedostatků identifikovaných napříč řídicím a kontrolním systémem účastníka řízení přistoupil k zařazení úvodního přehledu systémově podstatných zjištění. Jednotlivé konkrétní identifikované nedostatky jsou potom podrobně rozebrány níže v textu odůvodnění, včetně jejich vyhodnocení z pohledu správního orgánu a uvedení relevantní právní kvalifikace.
20. Správní orgán v rámci Kontroly na místě prověřil jednotlivé složky řídicího a kontrolního systému účastníka řízení a to při zohlednění jím vyvíjené obchodní činnosti. Zásadní nedostatky je možné shrnout následovně:
 - činnost účastníka řízení byla do značné míry poznamenána velmi **nízkou rekonstruovatelností** a s ní související **vysledovatelností** jednotlivých procesů, která ve svém důsledku významně omezovala prověření řídicího a kontrolního systému účastníka řízení, jež by odpovídalo jeho velikosti, složitosti jeho obchodní činnosti, vnitřnímu organizačnímu uspořádání a podstupovaným rizikům (*blíže viz kapitola 2.2., 2.5.3., 2.6.1., 2.7.7., 2.9., 2.10.2., 2.14., 8.6., 10.2., 10.5. a 11.1. Protokolu o kontrole*);
 - vysokou až velmi vysokou závažnost vykazovaly nedostatky v **řízení úvěrového rizika** (*blíže viz kapitola 2. Protokolu o kontrole*);
 - velmi vysokou závažnost vykazovaly nedostatky v **řízení operačního rizika v oblasti vztahů se třetími osobami** (*blíže viz kapitola 8.6. Protokolu o kontrole*);
 - **systémové nedostatky** byly zjištěny rovněž v oblasti **prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu** (*blíže viz kapitola 10. Protokolu o kontrole*);
 - **systémové nedostatky** vykazoval i **vnitřní audit** (*blíže viz kapitola 11.1. Protokolu o kontrole*), v důsledku čehož docházelo k poskytování zavádějících informací o příznivějším stavu řídicího a kontrolního systému, než jaký odpovídal skutečnosti;
 - v podmínkách účastníka řízení **nebyly obecně zajištěny přiměřené předpoklady pro řádné řízení rizik** (*blíže viz kapitola 12.1. Protokolu o kontrole*).
21. Pro účely tohoto řízení proto správní orgán zjištění uvedená v Protokolu o kontrole pouze

¹⁶ Vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 24. 5. 2023, č. l. 99-105.

rekapituluje níže, přičemž upozorňuje, že veškeré podklady prokazující jednotlivá skutková zjištění jsou označeny v příslušných kapitolách Protokolu o kontrole:

I. Řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi účastníka řízení

22. U účastníka řízení byly v oblasti řízení úvěrového rizika identifikovány nedostatky vykazující vysokou či velmi vysokou míru závažnosti, které se vyskytovaly napříč celým systémem řízení úvěrového rizika, a měly tudíž významné dopady na funkčnost a efektivitu celkového systému řízení úvěrového rizika.
23. Správní orgán prověřil v rámci Kontroly úvěry celkem **32 klientů** účastníka řízení s objemem expozice cca **1,120 mil. Kč**, jež představovala cca **54 %** z celkového objemu rozvahové a podrozvahové úvěrové angažovanosti účastníka řízení k 28. 2. 2021.
24. Při tomto prověření byly identifikovány významné nedostatky v následujících oblastech řízení úvěrového rizika:

1.1. Strategie řízení úvěrového rizika, a výjimek z ní, a systém limitů úvěrového rizika a s ním související rizika koncentrace

25. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.5. Protokolu o kontrole).*

1.1.1. Strategie řízení úvěrového rizika a rizikový apetit

26. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.5.1. Protokolu o kontrole).*
27. Strategie řízení úvěrového rizika byla u účastníka řízení obsažena ve vnitřním předpisu 5-005 Úvěry – pravidla pro schvalování úvěrů, a to v příloze č. 5 tohoto předpisu nazvané „Strategie řízení úvěrového rizika a akceptovatelná míra úvěrových rizik a rizika koncentrace“ (dále též jen „CRS“).
28. Zásady pro určování významnosti pro účely řízení rizik byly obsaženy ve vnitřním předpisu 0-007 Strategie řízení rizik. Ta sice obsahovala kapitolu 9 „Zásady určování významnosti rizik“, z jejího obsahu však nebylo zřejmé, jakým způsobem se významnost jednotlivých rizik stanoví, resp. jaká tato významnost je. Ve vztahu k úvěrovému riziku zde bylo uvedeno jen to, že jde pro účastníka řízení o „významné riziko“. Celková strategie řízení rizik tak neurčovala způsob stanovení významnosti úvěrového rizika.
29. Účastník řízení prováděl od počátku roku 2020 v CRS četné změny, měnil (přidával a odebíral) parametry akceptovatelné míry rizik, prováděl jejich aktualizace v návaznosti na změny Produktových listů a CRS u účastníka řízení tak byla představována v zásadě pouze rizikovým apetitem. Účastník řízení aktualizacemi přidával či ubíral jednotlivá kritéria, která ale v praxi byla nadále nahodile dle předchozí verze CRS uplatňována. Část úvěrového rizikového apetitu tak v příslušném období nebyla zachycena ve vnitřních předpisech, případně byla zachycena různě ve vnitřním předpisu a v nastavení parametrů v ratingovém projektovém modelu (KO kritéria), a skutečný rizikový apetit vyplýval pouze z účastníkem řízení uplatňované praxe.

30. Účastník řízení dále nezajistil adekvátní provázání parametrů CRS a Produktových listů, jež tak nereflektovalo četné změny prováděné účastníkem řízení a tudíž ani jejich jednotné a transparentní uplatňování v praxi.
31. **Tím, že účastník řízení prováděl časté změny CRS a v parametrech rizikového apetitu, účastník řízení nezajistil jednoznačné nastavení rizikového apetitu v oblasti úvěrového rizika, u účastníka řízení tak mohlo docházet, a v praxi docházelo, u jednotlivých úvěrových obchodů (anebo u konkrétních druhů úvěrových produktů/typů financování) k nárůstu skutečného podstupovaného úvěrového rizika v porovnání s ochotou podstupovat riziko a účastník řízení tak nejednal v souladu s § 30 odst. 2 písm. e) a odst. 4 písm. c) Vyhlášky ve spojení s bodem 11 písm. a) až d) přílohy č. 3 Vyhlášky, požadující, aby uplatňované postupy účinně zamezovaly překročení akceptované míry rizika.**

1.1.2. Limity

32. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.5.2. Protokolu o kontrole).*
33. Součástí CRS a tedy rizikového apetitu účastníka řízení byla soustava limitů (limit pro balonové splátky¹⁷, limit pro financování spekulativního financování nemovitostí, limit pro nezajištěné úvěry a limity odvětví), které účastník řízení stanovoval bez zdůvodnění a podložení daných hodnot, jak v momentě jejich nastavení, tak bez následného relevantního ověření.
34. V čase u účastníka řízení docházelo k významným změnám hodnot i konstrukce konkrétních limitů, aniž by nové hodnoty limitů byly dostatečně zdůvodněny, provedeny analýzy dopadu anebo byla zřejmá vazba hodnot limitů na obchodní/finanční plán účastníka řízení.
35. Limit pro úvěry s balonovou splátkou tak k 2/2021 odpovídal téměř 100 % úvěrového portfolia účastníka řízení.
36. U nemovitostního rizika účastník řízení v reportech koncentrace uváděl jen angažovanosti ve čtyřech subsegmentech F1, F2, L1, L2, týkajících se rizik nemovitostního trhu, ale již nesledoval celkovou expozici vůči riziku nemovitostního trhu. Vzhledem k nastavení hodnot příslušných limitů mohla koncentrace v odvětvích spojených s nemovitostními riziky dosahovat v souhrnu až 100 % úvěrové angažovanosti účastníka řízení.
37. Takto nastavená soustava limitů nedostatečně omezovala expozici účastníka řízení u shora uvedených rizik.
38. Úvěrové návrhy neobsahovaly údaje o využití limitů, obchodní případ tak byl doporučován ke schválení úvěrové komisi (dále jen „ÚK“) bez jakékoliv informace o dopadu příslušného obchodu na čerpání limitů. ÚK tak při schvalování úvěru neměla k dispozici spolehlivé aktuální a ucelené informace.
39. Monitoring čerpání všech portfoliových limitů byl předmětem reportů, které však

¹⁷ U účastníka řízení vymezené jako jednorázové splátky úvěru v hodnotě vyšší než 20 % počáteční jistiny úvěru.

sledovaly limity jen ve vztahu k aktuálně načerpané části úvěru, nikoliv ve vztahu k celé schválené výši úvěru, a to až od data čerpání úvěru. V případě postupného čerpání tak mohlo docházet k další konzumaci příslušného limitu, aniž by však účastník řízení tento vývoj mohl ještě aktivně řídit, pouze jej pak monitoroval.

40. **Systém natavení limitů účastníka řízení nebyl dostatečně účinný a efektivní, neboť dostatečně neomezoval překročení akceptovatelné míry rizika, účastník řízení tak nezajistil splnění požadavku dle § 30 odst. 2 písm. e) a odst. 4 písm. c) Vyhlášky ve spojení s bodem 11 písm. a) až d) přílohy č. 3 Vyhlášky, čímž účastník řízení jednal rovněž v rozporu s § 27 písm. b) Vyhlášky, stanovující obecný požadavek na zajištění nezkresleného obrazu o míře podstupovaných rizik.**

1.1.3. Výjimky

41. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.5.3. Protokolu o kontrole).*
42. Účastník řízení měl v několika vnitřních předpisech metodicky upraveny možné výjimky uplatnitelné při schvalování úvěrových obchodů. Počet uplatnitelných výjimek u konkrétního úvěrového obchodu ani přijatelná míra odchylky od standardních hodnot kritérií však nebyly vnitřními předpisy nijak vymezeny. V kontrolním vzorku byla alespoň jedna výjimka identifikována u 27 z 32 případů, tj. v 84 % z kontrolního vzorku. V konkrétních případech (*Blíže viz část 2.6. Protokolu o kontrole*) odchylky od standardů ani nebyly identifikovány a nedošlo tak v předmětných úvěrových případech k jejich schválení jako výjimky.
43. Odpovědnosti za schvalování výjimek nebyly dostatečně a konkrétně v jednotlivých předpisech upraveny, když nebylo zřejmé, zda je schvaluje člen představenstva, dva členové představenstva, ředitel obchodního úseku či ÚK, tak, aby zajistily jejich konzistentní uplatňování.
44. V úvěrových návrzích uváděné informace o výjimkách byly v řadě případů neúplné, nebo nesprávné nebo nespecifické nebo neobsahovaly dostatečné zdůvodnění pro udělení výjimky.
45. Kontrolní evidence výjimek účastníka řízení obsahovala nedostatečně konkrétní, neúplné či nesprávné údaje o výjimkách. Tím bylo omezeno potenciální využití takto vedené evidence výjimek pro portfoliové řízení rizik anebo pro vyhodnocování efektivity nastaveného systému výjimek z nastavených standardů rizikového apetitu účastníka řízení.
46. **Účastník řízení tak neměl dostatečně ve vnitřních předpisech upravené postupy spojené s výjimkami udělovanými při posuzování úvěrového rizika, a z toho důvodu ani neměl k dispozici úplné a spolehlivé informace o skutečném rozsahu a charakteru všech odchylek či výjimek.**
47. **Systém natavení výjimek účastníka řízení nezajišťoval úplnost a spolehlivost údajů o výjimkách, v praxi pak účastník řízení poskytované výjimky systematicky nesledoval, ani nevyhodnocoval za účelem řízení z nich vyplývajících rizik, čímž se účastník řízení vystavoval zvýšenému riziku, že může dojít k odchylce od schváleného rizikového apetitu, účastník řízení tak nezajistil splnění požadavku**

dle § 30 odst. 2 písm. e) a odst. 4 písm. c) Vyhlášky ve spojení s bodem 11 písm. a) až d) přílohy č. 3 Vyhlášky, čímž účastník řízení jednal rovněž v rozporu s § 27 písm. a) a b) Vyhlášky, stanovujícím obecný požadavek na nastavení systému umožňující soustavné řízení rizik a zajištění nezkráceného obrazu o míře podstupovaných rizik.

1.2. Produkty / parametry úvěrových obchodů

48. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.6. Protokolu o kontrole).*
49. Správní orgán v průběhu Kontroly zjistil, že metodické nastavení účastníka řízení při volbě, posuzování, schvalování a evidování úvěrových produktů bylo nejednoznačné a nepřehledné. Terminologie a typy financování obsažené v CRS nebyly dostatečně provázány s terminologií a druhy úvěrů dle produktových listů. Takové nastavení zvyšovalo riziko vzniku chyb, neidentifikování výjimek a nedostatečného řízení podstupovaného úvěrového rizika vč. sledování plnění limitů.
50. U části úvěrových produktů účastník řízení umožňoval jednorázové splacení úvěru ke dni konečné splatnosti a zároveň splácení úroků z načerpaného úvěru. Takové nastavení nezajišťovalo předpoklady pro následný řádný monitoring úvěrových produktů.
51. V praxi (vlastní činnosti) účastníka řízení pak docházelo k tomu, že na jeden úvěrový obchod bylo možné aplikovat několik vzájemně odlišných druhů produktů, nebo účastníkem zvolený typ produktu úvěrového obchodu nebyl relevantní (správný) vzhledem ke skutečným parametrům úvěrového obchodu, nebo nebylo zřejmé, jaký typ financování byl v rámci strukturování úvěrového obchodu posuzován. Tyto skutečnosti zjistil správní orgán u 12 úvěrových případů z kontrolního vzorku, jak je blíže popsáno v Protokolu o kontrole.
52. Správní orgán dále zjistil nedostatky při určování účelu úvěrového obchodu a vhodného typu financování. Účastník řízení v úvěrovém návrhu uváděl jen úvěrový produkt, ale již ne typ financování, přestože při schvalování úvěru měly být posuzovány rovněž parametry financování. Naopak v informačním systému účastník řízení evidoval pouze typ financování, ale nikoli úvěrový produkt.
53. **Tím, že účastník řízení neměl řádně promítnutou CRS do prováděcích vnitřních předpisů (produktových listů), porušil povinnost upřesněnou v § 10 odst. 1 a odst. 5 Vyhlášky, tedy nesplnil požadavky, aby řídicí a kontrolní systém a jeho součásti a postupy k jejich splnění a při výkonu dalších činností byly promítnuty do vnitřních předpisů povinné osoby a byly aktuální.**
54. **Uvedený stav vedl k tomu, že účastník řízení nezajistil, že vždy bude zvolen správný, pro příslušný úvěrový obchod nejvíce relevantní druh úvěrového produktu/typu financování (ke každému jednotlivému úvěrovému produktu/typu financování přitom byla nastavena specifická sada parametrů, vytvářející jeho rizikový profil). Účastník řízení tak porušil povinnost dle § 34 odst. 5 písm. c) bod 1 ve spojení s bodem 8 písm. a) přílohy č. 3 Vyhlášky, tedy včasné, přesné a úplně zaznamenat všechny obchody tak, aby bylo možno podchytit veškeré s nimi spojené podstupované úvěrové riziko.**
55. **S ohledem na skutečnost, že se jednotlivé typy financování a druhy produktů lišily**

parametry, volbou nesprávného úvěrového produktu/typu financování docházelo k neidentifikování a neschválení výjimek poskytnutého obchodu a tím k nezaznamenání odchylek od rizikového apetitu a k nedostatečnému zohlednění skutečného účelu obchodu, čímž účastník řízení porušil povinnost upřesněnou v § 23 odst. 1 Vyhlášky (zajištění aktuálních, spolehlivých a ucelených informací pro své rozhodování), a současně s ním porušil povinnost upřesněnou v § 35 odst. 1 Vyhlášky (poskytování úvěrů je založeno na spolehlivých a jednoznačně stanovených kritériích) a v bodu 5 písm. d) přílohy č. 3 Vyhlášky (řádného posouzení účelu úvěru s ohledem na druh produktu).

1.3. Činnost ÚK

56. V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.2. Protokolu o kontrole).
57. ÚK byla v době Kontroly tvořena třemi členy, panem [REDAKCE] jako předsedou ÚK a členy panem [REDAKCE] (do 31. 5. 2021) a panem [REDAKCE].
58. Z informací o podkladech pro rozhodování ÚK není zřejmé, zda, kdy a které dokumenty, vyjma povinných dokumentů (úvěrové návrhy a ocenění zajištění), členové ÚK při schvalování úvěrů posuzovali, ani se kterými reporty o následném vývoji schválených úvěrů se případně seznamovali. Tím nebyla zajištěna **rekonstruovatelnost** postupů ÚK.
59. Doba pro seznámení se s úvěrovými podklady členy ÚK přitom nebyla stanovena vnitřními předpisy účastníka řízení, ale v neoficiální zažité praxi měly být podklady předány členům jeden den před posuzováním předmětného úvěrového případu. Jak správní orgán ale zjistil, tato praxe nebyla vždy dodržena, a ÚK tak v některých případech obdržela podklady až v den schválení případu.
60. Činnost ÚK vycházela při schvalování úvěru z úvěrových návrhů jako z hlavního a klíčového podkladu. Správní orgán však zjistil, že v úvěrových návrzích byly běžně uváděny neúplné, zavádějící a nesprávné informace nebo v nich nebyla dostatečně vyhodnocena rizika příslušných úvěrových obchodů. ÚK přesto vždy akceptovala úvěrové návrhy v překládaném znění, aniž by je vyhodnotila jako nedostatečné a požadovala jejich doplnění či přepracování. Statistiku neschválených úvěrů nebo úvěrových návrhů vrácených k přepracování však účastník řízení (v rozporu s požadavkem rekonstruovatelnosti) nevedl. ÚK tak při vlastním schvalování úvěrů nedostatečně posoudila významné rizikové faktory řady úvěrových obchodů, čímž došlo k **porušení požadavku obezřetného postupu** při poskytování úvěrů.
61. Dle bodu 4.4 písm. a) jednacího řádu ÚK bylo dále odpovědností ÚK navrhopat představenstvu „konkrétní nabídku úvěrů, co do výše úročení a objemu prostředků“. ÚK odpovědností (navrhovat výši úročení, navrhopat objem poskytovaných úvěrů) související s řízením úvěrového rizika účastníka fakticky ale nevykonávala, toto zúžení činností ÚK však z vyhotovovaných reportů nebylo patrné.
62. ÚK podávala nejméně jedenkrát ročně zprávu o své činnosti a stavu vkladů a úvěrů představenstvu, její obsah však nebyl metodicky upraven a vyplýval z dlouhodobého úzu. Vyhotovené zprávy však vykazovaly (v souladu s výše uvedenými nedostatky) neúplné, nepřesné či zavádějící informace a poskytovaly tak zkreslený obrázek o činnosti ÚK.

63. Správní orgán dále zjistil, že člen ÚK pan [REDAKCE] zastupující útvar řízení rizik, se řádně neúčastnil jednání ÚK, aniž by tato skutečnost, snižující efektivitu fungování ÚK, byla ze strany ÚK potažmo účastníkem řízení řešena. V r. 2020 přitom činila míra absence [REDAKCE] 22 % a v 1. pololetí 2021 již dokonce 42 %, přesto byla tato účast ze strany ÚK hodnocena jako dostatečný, časově přiměřený výkon funkce člena ÚK.
64. Na základě výše uvedených skutečností má správní orgán za prokázané, že ÚK při výkonu svých odpovědností nepostupovala obezřetně a její role v nastaveném systému schvalování úvěrů byla převážně formálního charakteru. Nastavení procesu rozhodování o poskytnutí úvěru tak nebylo v souladu se Stanovami účastníka řízení ani § 6 odst. 1 až 3 ZSÚD, ve spojení s § 27 písm. d) Vyhlášky, stanovujícím obecný požadavek na zohlednění všech významných rizik a rizikových faktorů.
65. Nedostatečná rekonstruovatelnost procesu schvalování úvěrových případů ÚK představovala porušení povinnosti dle § 7a odst. 1 písm. a) ZSÚD ve spojení s § 11 odst. 2 Vyhlášky.

1.4. Posuzování úvěrových obchodů

66. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.7. Protokolu o kontrole).*

1.4.1. Vyhodnocení finanční a ekonomické situace protistrany a zdrojů splácení

67. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.7.2. Protokolu o kontrole).*
68. Správní orgán zjistil, že účastník řízení u 10 úvěrových případů [REDAKCE] nedostatečně vyhodnotil finanční a ekonomickou situaci dlužníka/spoludlužníka (bližší viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole).
69. Správní orgán má za prokázané, že tím, že účastník řízení v 10 případech neposoudil řádně veškeré významné aspekty týkající se hodnocení finanční a ekonomické situace dlužníka, postupoval v rozporu s § 27 písm. d) Vyhlášky a dále v rozporu s body 3 a 5 přílohy č. 3 k téže vyhlášce.

1.4.1.1. Poskytování financování dlužníkům v selhání

70. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.7.2.1. Protokolu o kontrole).*
71. Správní orgán zjistil, že 2 dlužníkům ([REDAKCE]) bylo poskytnuto financování v podobě Covid KTK, přestože dosavadní pohledávky účastníka řízení za těmito dlužníky byly v době schvalování zařazeny do kategorie 3 (default), nebylo vyhodnoceno, zda se jedná o nucenou restrukturalizaci a zda jsou předmětní dlužníci schopni svůj závazek splácet v plné výši.
72. Správní orgán má za prokázané, že tím, že účastník řízení v 2 případech neposoudil

řádně veškeré významné aspekty týkající se hodnocení finanční a ekonomické situace dlužníka, postupoval v rozporu s § 27 písm. d) Vyhlášky a dále v rozporu s body 3 a 5 přílohy č. 3 k téže vyhlášce.

1.4.1.2. Posuzování vlastních zdrojů nebo zdrojů poskytnutých třetí stranou

73. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.7.2.2. Protokolu o kontrole).*
74. Správní orgán dále zjistil u 2 dlužníků () nedostatečné posouzení a vyhodnocení formy a způsobu doložení vlastních zdrojů, u 5 dlužníků () nedostatečné vyhodnocení bonity subjektů, z jejichž prostředků měly být hrazeny platební závazky těchto dlužníků, a u jednoho dlužníka () pak kombinaci těchto dvou typů nedostatků. *(blíže viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole).*
75. **Účastník řízení řádně neposoudil bonitu subjektů, z jejichž prostředků měly být hrazeny platební závazky klienta a neposoudil trvalost a závaznost příjmů. Jednal tak v rozporu s § 27 písm. d) a dále v rozporu s bodem 5 písm. e) přílohy č. 3 Vyhlášky, stanovující povinnost posuzovat zdroje splácení včetně poměru hodnoty expozice k příjmům protistrany a včetně posouzení trvalosti a závaznosti těchto příjmů.**

1.4.2. Účel provedení obchodu

76. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.7.3. Protokolu o kontrole).*
77. Správní orgán zjistil, že účastník řízení poskytoval klientům úvěry také na refinancování předchozích závazků, v případě konkrétních refinancovaných závazků však účastník řízení neprověřoval, co bylo předmětem (účelem) předchozího závazku, nebyly součástí klientských složek dokumenty potvrzující existenci refinancovaného závazku.
78. Správní orgán dále zjistil nedostatky týkající se nesouladu skutečného účelu poskytnutého úvěru se zvoleným typem úvěrového produktu *(viz. kapitola 1.2. tohoto Rozhodnutí a blíže viz kapitola 2.6. Protokolu o kontrole).*
79. Další nedostatky byly zjištěny u 4 případů *(blíže viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole)*, kdy účastník řízení při refinancování předchozího závazku dlužníka dostatečně neprověřil účel úvěru () včetně účelu předchozího závazku, jakož i platební morálku na refinancovaných závazcích (), čímž neměl informace o dosavadním chování dlužníka a jeho splátkové disciplíně, a dále v jednom případě () nebyl dodržen účel úvěru deklarovaný v úvěrovém návrhu.
80. **Tím, že účastník řízení dostatečně neprověřoval účel (předmět) výše uvedených refinancovaných úvěrů anebo platební morálku dlužníků na refinancovaných závazcích, neměl tak k dispozici informace o rizikovosti těchto dlužníků a tedy ani o pravděpodobnosti řádného splácení budoucích závazků, čímž porušil § 27 písm. d) Vyhlášky, a rovněž požadavky specifikované bodem 5 písm. d) přílohy č. 3 Vyhlášky,**

tj. zohledňovat účel provedeného obchodu.

1.4.3. Vyhodnocení rizik úvěrového případu

81. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.7.4. Protokolu o kontrole).*
82. Účastník řízení uváděl v jednotlivých úvěrových návrzích výčet rizik daného případu, členěný do jednotlivých tematických oblastí, avšak tento výčet již neobsahoval explicitní vyhodnocení těchto rizik vč. konkrétního způsobu jejich mitigace, resp. údaje o jejich případné akceptaci. Úvěrové návrhy tak neobsahovaly úplné a ucelené informace. V konkrétních případech (*blíže viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole*) úvěrové návrhy neobsahovaly aktuální a spolehlivé rizikově relevantní informace.
83. V 16 případech ([REDACTED]) z kontrolovaného vzorku pak bylo zjištěno nedostatečné vyhodnocení anebo ošetření specifických rizik/rizikových faktorů příslušných úvěrových obchodů s vlivem na bonitu klienta nebo bonitu projektu, případně na pravděpodobnost splacení předmětné úvěrové pohledávky (*blíže viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole*).
84. **Správní orgán má tak za prokázané, že účastník řízení ve shora uvedených případech nepostupoval v souladu s požadavky § 27 písm. d) Vyhlášky, tj. systém řízení rizik neumožňoval řádné prověření a zohlednění všech významných rizik a rizikových faktorů a bodu 8 písm. a) a b) přílohy č. 3 Vyhlášky, tj. včasné přesně a úplně zaznamenat úvěrové obchody a podchytit a vyhodnotit zdroje úvěrového rizika.**

1.4.4. Nastavení podmínek úvěrového případu

85. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.7.5. Protokolu o kontrole).*
86. V 7 případech ([REDACTED]) z kontrolovaného vzorku bylo zjištěno, že účastník řízení měl nedostatky v systému měření a sledování úvěrového rizika, nedostatky v nastavení úvěrového obchodu jako takového (poskytování klientům financování části finančních nákladů spojených s úvěrem zejm. úroky) anebo v nastavení takových následných podmínek úvěrového obchodu (*blíže viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole*), které by umožňovaly včasný a účinný monitoring úvěru / realizace projektu a tím pádem včasnou identifikaci rizika nesplacení úvěru.
87. **Účastník řízení tím, že neměl dostatečně nastaveny podmínky úvěrového obchodu, který byl zdrojem příjmů dlužníků, ani neměl dostatečně nastaveny podmínky následného monitoringu, se vystavoval vysokému riziku neidentifikování rizikově relevantních skutečností u klienta/projektu s vazbou na schopnost/pravděpodobnost splacení úvěru, tj. systém řízení rizik neumožňoval řádné prověření a zohlednění všech významných rizik a rizikových faktorů, a postupoval tak v rozporu s § 27 Vyhlášky a dále s bodem 8 písm. a) a b) přílohy č. 3 Vyhlášky.**

1.4.5. Případy neobežřetného postupu při poskytování úvěrových obchodů

88. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.7.6. Protokolu o kontrole).*
89. Správní orgán v průběhu Kontroly zjistil ve 12 níže uvedených úvěrových případech z kontrolního vzorku, u nichž byl kontrolován proces poskytování úvěrů, zcela zásadní nedostatky v posuzování a hodnocení rizikových informací o dlužníku ze strany účastníka řízení (resp. v absenci rizikových informací, které účastník měl a mohl mít), spočívající v nedostatečném posouzení bonity, vyhodnocování informací z finančních výkazů, zdrojů splácení či schopnosti dlužníka generovat dostatečné cash flow pro splácení úvěrů. Jednalo se o 11 dlužníků při poskytnutí nového úvěru: [REDACTED]
[REDACTED]
a o dlužníka [REDACTED], u kterého se sice nejednalo o nové financování, ale u nějž byly provedeny takové změny parametrů úvěru, vlastníka a ručitelů, že je třeba jej materiálně považovat za refinancování původního úvěru.
90. Takto poskytnuté úvěry tudíž vykazovaly vyšší riziko, než jaké bylo ze strany účastníka řízení identifikováno a vyhodnoceno (*blíže viz kapitola 2.7.7. Protokolu o kontrole*).
91. V případě dvou z těchto dlužníků ([REDACTED]) se jednalo o poskytnutí nového financování dlužníkům v selhání (*blíže viz kapitola 1.4.1.1. Rozhodnutí a kapitola 2.7.2.1. a 2.7.7. Protokolu o kontrole*), aniž by tato úleva byla vyhodnocena jako nucená restrukturalizace s předpokladem, že závazek bude splacen v plné výši.
92. Správní orgán tak má za prokázané, že účastník řízení u 12 obchodních případů při jejich vyhodnocování řádně neposuzoval a nevyhodnocoval veškeré informace týkající se finanční a ekonomické situace dlužníka, které účastník řízení měl nebo které měl a mohl mít k dispozici, tj. systém řízení rizik neumožňoval řádné prověření a zohlednění všech významných rizik a rizikových faktorů, čímž postupoval v rozporu s § 27 písm. d) Vyhlášky a v rozporu s požadavky bodu 3 a 5 přílohy č. 3 Vyhlášky.

1.5. Ekonomicky spjaté skupiny klientů (dále jen „ESS“)

93. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.10. Protokolu o kontrole).*

1.5.1. Metodika a nastavení procesů ESS

94. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.10.1. Protokolu o kontrole).*
95. Správní orgán na základě provedené Kontroly zjistil, že účastník řízení do svých vnitřních předpisů nepromítl obecné pokyny EBA/GL/2017/15 týkající se ekonomicky spjatých skupin klientů, jak je tento pojem vymezen v čl. 4 odst. 1 bodu 39 nařízení (EU) č. 575/2013. Do vnitřních předpisů tak nebyly implementovány požadavky EBA/GL/2017/15 na zjišťování propojenosti založené na základě kontroly či ekonomické

závislosti, účastník řízení tak nevytvořil dostatečné předpoklady pro uplatňování řádných postupů v procesu identifikace a vyhodnocení projevů ekonomické závislosti či závislosti založené na kontrole ve své obchodní praxi.

96. Účastník řízení dále neměl ve svých postupech upravenou povinnost vyhodnocovat limit pro úvěrové expozice vůči osobám blízkým dle § 3 odst. 5 ZSÚD a ani v praxi tuto povinnost nezohlednil.
97. **Tím, že účastník řízení nepromítl požadavky EBA/GL/2017/15 do vnitřních předpisů, postupoval v rozporu s požadavky na výkon činnosti dle § 10 odst. 3 písm. a) bod 2 Vyhlášky. A tak nezajistil dostatečné předpoklady pro řádné řízení rizika koncentrace v praxi, tj. účastník řízení se vystavoval riziku, že nebudou řádně identifikovány a vyhodnoceny možné vazby založené na kontrole či ekonomické závislosti, čímž jednal v rozporu s požadavky na systém řízení rizik dle § 27 písm. a), b) a c) Vyhlášky.**

1.5.2. Identifikace a vyhodnocení rizikových faktorů a evidence ESS

98. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.10.2. Protokolu o kontrole).*
99. Správní orgán zjistil, že proces identifikace, vyhodnocení, evidence a monitoringu ESS vykazuje nedostatky, které ve svém souhrnu dosvědčují, že postupy a uplatňovaná praxe nezajišťují dostatečné předpoklady pro zajištění rozpoznání veškerých rizik koncentrace, která účastník řízení podstupuje.
100. U konkrétních obchodních případů v rámci kontrolního vzorku byly zjištěny rizikové faktory/informace, které zvyšovaly pravděpodobnost existující ekonomické závislosti či závislosti založené na kontrole, které účastník řízení dostatečně nevyhodnocoval, jež jsou uvedeny dále:

1.5.2.1. Zahraniční vlastníci usídlení v offshore destinacích

101. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.10.2.1. Protokolu o kontrole).*
102. Správní orgán zjistil, že účastník řízení měl ve svém portfoliu dlouhodobě dlužníky, u nichž evidoval jako vlastníky (subjekty/fyzické osoby) usídlené v offshore destinacích, přičemž úvěrová dokumentace v případě dlužníků [REDAKCE] neobsahovala podklady, které by umožňovaly získat spolehlivé informace pro ověření těchto majetkových a ovládacích vazeb, případně skutečných majitelů či osob s koncovým vlivem.
103. Účastník řízení dále ve 3 případech z kontrolovaného vzorku akceptoval pouhé prohlášení o skutečném majiteli a nepožadoval doložení vlastnických vazeb podložené relevantními dokumenty. Jednalo se o dlužníky [REDAKCE]. Účastník řízení tak v těchto případech akceptoval jen prohlášení oproti doložení skutečného majitele relevantními podklady, a vystavoval se tak riziku, že prohlášený skutečný majitel nebyl skutečným koncovým příjemcem či osobou s koncovým vlivem. Účastník řízení se vystavoval riziku, že nebude znát skutečnou majetkovou strukturu klientů a nebude schopen vyhodnotit kontrolu a ekonomickou závislost, a to zejména

ve vztahu k řízení rizika koncentrace.

104. **Správní orgán má tak za prokázané, že neprověřováním informací o zahraničních offshore vlastnících účastník řízení nezajistil řádný systém soustavného řízení rizik a jejich rozpoznávání, čímž jednal v rozporu s § 27 písm. c) Vyhlášky.**

1.5.2.2. Vazby přes osoby blízké nebo osoby blízké osobám blízkým panu

105. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.10.2.2. Protokolu o kontrole).*

106. Správní orgán identifikoval dlužníky, v nichž jako majitelé / akcionáři / ovládající osoby nebo osoby ve vedení dlužníka působily osoby blízké, nebo případy existujícího napojení na osoby blízké nebo osoby blízké osobám blízkým panu [REDACTED].

107. Mezi osobami blízkými přitom existuje pravděpodobnost, že v případě selhání jedné z nich dojde k finanční výpomoci od osoby druhé. Existuje tak riziko, že mezi osobami blízkými existuje vztah založený na ekonomické závislosti. I pokud by tyto osoby blízké nebyly propojeny přímo, je třeba vyhodnotit zvláštní okolnosti každého případu a specificky to, zda by finanční potíže nebo selhání klienta ovládaného či řízeného jednou z osob blízkých nevedly k obtížím s financováním nebo splácením u dalšího klienta ovládaného či řízeného druhou z osob blízkých.

108. Jednalo se o následující fyzické osoby (s vazbou na dlužníky):

[REDACTED]

109. U 3 fyzických osob [REDACTED] bylo zjištěno, že jsou osobami blízkými nebo osobami blízkými osobám blízkým panu [REDACTED]

110. Během Kontroly správní orgán identifikoval ještě další informace, které zvyšovaly pravděpodobnost, že konkrétní úvěroví klienti mohou mít vazbu na pana [REDACTED]. Z doložených podkladů nebylo patrné, že by účastník řízení za účelem vyhodnocení vztahů kontroly nebo ekonomické závislosti tyto další informace vyhodnocoval.

111. Účastník řízení neprokázal, že vyhodnotil, zda existuje vztah založený na kontrole

či ekonomické závislosti mezi úvěrovými klienty ovládanými či řízenými osobami blízkými, přestože měl k dispozici informace o konkrétních osobách blízkých a konkrétních finančních tocích mezi klienty a dalšími osobami, čímž účastník řízení nezajistil, že budou plněny limity z § 3 odst. 5 ZSÚD a nepostupoval v souladu s požadavkem uvedeným v bodu 21, 22 a 38 obecných pokynů EBA/GL/2017/15.

112. Další možné vazby dlužníků účastníka řízení založené na ekonomickém propojení a nepřímé kontrole pana [REDAKCE] nebyly ze strany účastníka řízení vyhodnoceny, čímž účastník řízení jednal v rozporu s požadavkem uvedeným v bodě 36 obecných pokynů EBA/GL/2017/15 a zároveň nezajistil, že budou plněny limity z § 3 odst. 5 ZSÚD.

1.5.2.3. Sídla společností na shodných adresách

113. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.10.2.3. Protokolu o kontrole).*
114. Správní orgán zjistil, že úvěrové portfolio účastníka řízení vykazovalo klienty a subjekty se společným místem podnikání či sídlem, účastník řízení přitom tuto skutečnost při posuzování vazeb mezi klienty z titulu případného propojení do ESS nevyhodnocoval, a to ani v případech, kdy společná adresa sídla nebyla jediným propojením mezi subjekty (bližší viz kapitola 2.10.2.5. Protokolu o kontrole).
115. **Účastník řízení tak jednal v rozporu s požadavky bodu 36 obecných pokynů EBA/GL/2017/15 stanovujícím, že instituce mají prověřovat veškeré možné projevy ekonomické závislosti.**

1.5.2.4. Změny vlastnictví

116. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.10.2.4. Protokolu o kontrole).*
117. Správní orgán v činnosti účastníka řízení identifikoval případy, kdy před poskytnutím úvěru došlo ke změnám ve vlastnických strukturách a následně změně v evidenci ESS účastníka řízení. Takovýto subjekt byl v důsledku změny vlastnických vztahů z ESS vyňat a následně byl tomuto či jinému subjektu z předmětných ESS poskytnut úvěr. V případě zachování původní vlastnické struktury by však v důsledku poskytnutí úvěru došlo k překročení regulačních limitů (na velikost úvěrů, expozice).
118. V předmětných případech, kde došlo před poskytnutím úvěru klientovi ke změnám ve vlastnické struktuře, účastník řízení nedoložil, že by při posuzování nového úvěru zkoumal podstatu provedených vlastnických změn, neprokázal, že měl k dispozici relevantní podklady k těmto změnám tak, aby mohl vyhodnotit, zda se nejednalo o účelový a pouze formální převod vlastnictví, tj. nezkoumal potenciálně přetrvávající vzájemné vazby mezi dříve propojenými osobami.
119. Tyto vlastnické změny byly navíc prováděny mj. u dlužníků / subjektů, u kterých byly zjištěny další rizikové faktory, jako vzájemné finanční toky, sídla na shodných adresách nebo vazby přes osoby blízké.
120. **Správní orgán má tak za to, že účastník řízení neprokázal, že měl důkladné znalosti o svých klientech a zjišťoval veškeré vztahy založené na kontrole, nezajistil tak**

soulad s požadavky bodu 34 a bodu 35 obecných pokynů EBA/GL/2017/15, ani neprokázal, že prověřoval veškeré možné projevy ekonomické závislosti, čímž jednal v rozporu s požadavky bodu 36 obecných pokynů EBA/GL/2017/15 a současně nezajistil soustavné a účinné řízení rizik dle § 29 Vyhlášky.

1.5.2.5. Finanční toky členů ESS

121. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.10.2.5. Protokolu o kontrole).*
122. Správní orgán jako další rizikový faktor vyskytující se u účastníka identifikoval existenci finančních toků, půjček, či odkupů pohledávek mezi dlužníky či členy účastníka řízení, které účastník řízení v rámci problematiky ESS nepopsal ani nevyhodnotil.
123. Jedním z nejzávažnějších zjištění dokládající nefunkčnost procesů nezbytných pro identifikaci a vyhodnocení ESS bylo nedostatečné vyhodnocení ekonomických vztahů mezi konkrétními úvěrovými klienty a společnostmi [REDAKCE] tj. účastník řízení neposoudil četné a objemově významné finanční toky uskutečněné jak mezi klienty či členy jejich ESS navzájem, tak mezi klienty či členy jejich ESS a společnostmi [REDAKCE]
124. Správní orgán dále identifikoval finanční toky mezi dalšími dlužníky či členy účastníka řízení, jež účastník řízení sám nezjistil a nevyhodnotil (*bliže viz kapitola 2.10.2.5.3 Protokolu o kontrole*).
125. Správní orgán má za prokázané, že tím, že účastník řízení nezjišťoval veškeré vztahy založené na kontrole či veškeré vztahy založené na ekonomické závislosti a nezaznamenával je, účastník řízení postupoval v rozporu s bodem 36 obecných pokynů EBA/GL/2017/15.
126. V důsledku toho účastník řízení nezohlednil situace, ve kterých by se problémy s financováním jednoho klienta mohly na základě ekonomické závislosti přenést na jiného klienta, a tím nepostupoval dle bodů 23 a 28 obecných pokynů EBA/GL/2017/15.
127. Tím, že účastník řízení neprokázal, že k 31. 12. 2020 neměl povinnost vytvořit z dlužníků [REDAKCE] ekonomicky spjatou skupinu přímo či nepřímo navázanou na společnost [REDAKCE] jednal v rozporu s požadavky stanovenými body 26 a 38 obecných pokynů EBA/GL/2017/15.
128. Výše uvedeným jednáním účastník řízení nezajistil soustavné a účinné řízení rizik dle § 29 Vyhlášky.

1.5.3. Závěr a shrnutí zjištěných nedostatků

129. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitulu 2.10., resp. 2.10.4. Protokolu o kontrole).*
130. V oblasti ESS byly zjištěny systémové nedostatky v řízení rizika koncentrace, a to v oblasti identifikace, vyhodnocování i evidence ESS, a účastník řízení v důsledku tohoto neprokázal, že nedocházelo k překračování limitů na velikost úvěru na klienta / ESS podle

ZSÚD a regulatorního limitu na velikost expozice ve vztahu ke kapitálu účastníka řízení.

131. Systém pro identifikování ESS u účastníka řízení nebyl dostatečně účinný a účastník řízení tak podstupoval vysoké riziko neúplné evidence ESS a tím i riziko vyšší koncentrace úvěrů a riziko překračování regulatorních limitů, než účastník řízení ve skutečnosti evidoval a vykazoval.
132. Výše uvedené skutečnosti představovaly rizikové faktory z pohledu identifikace, hodnocení a sestavování ESS, které však účastník řízení dostatečně nevyhodnocoval. Provedené analýzy ESS zpracovávané účastníkem řízení výše uvedené rizikové faktory nebraly v úvahu. V důsledku neposouzení všech relevantních vazeb účastník řízení neprokázal, že řádně identifikoval vazby založené na kontrole nebo ekonomické závislosti a evidoval ESS dlužníků v odpovídajícím rozsahu. S ohledem na charakter portfolia / jednotlivých dlužníků účastníka řízení a četný výskyt rizikových faktorů z pohledu identifikace, hodnocení a sestavování ESS, správní orgán zhodnotil, že **nebyly nastaveny dostatečné a v praxi uplatňované procesy pro identifikaci a vyhodnocování ESS tak, aby účastník řízení rozpoznal veškerá rizika koncentrace**, která podstupuje, čímž účastník řízení jednal v rozporu s § 27 písm. c) Vyhlášky.
133. S ohledem na výše uvedená zjištění a charakter dlužníků v portfoliu neměl účastník řízení dostatečně metodicky zachyceny a v praxi uplatňovány procesy nezbytné pro identifikaci a vyhodnocování ESS. Jednalo se zejména o **postupy/procesy uvedené v obecných pokynech EBA/GL/2017/15, které účastník řízení do své předpisové základny nezpracoval, čímž porušil povinnost § 10 odst. 1 Vyhlášky**. Tím účastník řízení jednak **nevytvořil předpoklady pro řádné řízení rizika koncentrace, ale rovněž i pro rizika možného překročení limitu na velikost úvěru vyplývající z § 3 odst. 5 ZSÚD a čl. 395 Nařízení č. 575/2013, a zároveň porušil povinnosti dle § 31 a 42 Vyhlášky**.
134. Účastník řízení v případě klientů [redacted] neprokázal, že nejsou ekonomicky závislí na jiném subjektu (na společnosti [redacted]), resp. neprokázal, že finanční potíže nebo selhání společnosti [redacted] by nevedly k obtížím s financováním nebo splácením klientů z těchto ESS tak, jak požaduje bod 22 obecných pokynů EBA/GL/2017/15, čímž účastník řízení **nezavedl a neudržoval dostatečné postupy pro zjišťování a zaznamenávání rizika koncentrace tak, jak měl dle § 42 Vyhlášky**.
135. **Celková expozice vůči takto výše uvedeným úvěrovým klientům k 31. 12. 2020 činila 249 975 043 Kč a v poměru ke kapitálu účastníka řízení činila 30,6 %. Účastník řízení by tak v případě propojení subjektů do jedné ESS překročil regulatorní limit na velikost expozice podle čl. 395 Nařízení č. 575/2013 o 5,6 p. b., a podstupoval by tak k 31. 12. 2020 vyšší riziko koncentrace než je regulatorně přípustné.**
136. V této souvislosti správní orgán konstatuje, že na základě zjištění uvedených v Protokolu o kontrole a následně předloženého Plánu nápravných opatření účastník řízení zařadil výše uvedené úvěrové dlužníky ke dni 31. 12. 2022 do jedné ESS. Celková expozice vůči těmto uvedeným úvěrovým klientům ke dni 31. 12. 2022 tak činila 263 703 459,15 Kč, což v poměru k regulatornímu kapitálu (822 169 977 Kč ke dni 31. 12. 2022) představovalo

celkovou expozici o velikosti 35,79 %.¹⁸

137. Účastník řízení dále navýšil (či poskytl) v prosinci 2020 úvěr společnosti [REDAKCE] o objemu 7,9 mil. Kč a v roce 2021 úvěry společnostem [REDAKCE] 30 mil. Kč a [REDAKCE] 30 mil. Kč. Účastník řízení by tak v případě propojení subjektů do jedné ESS nedodržel maximální zákonem stanovený limit výše úvěru (30 mil. Kč) o 37,9 mil. Kč, jež smí poskytnout družstevní záložna jedinému klientovi či ESS dle § 3 odst. 5 ZSÚD. Z podkladů v úvěrové dokumentaci vyplývalo, že vazby mezi společností [REDAKCE] a konkrétními výše uvedenými dlužníky [REDAKCE] pokračovaly také po 31. 12. 2020.
138. Zásadní nefunkčnost procesů nezbytných pro identifikaci a vyhodnocování ESS (jakož i vysoké množství rizikových faktorů) vystavovala účastníka řízení vysokému riziku, že existují další neidentifikované či nevyhodnocené vazby založené na kontrole či ekonomické závislosti, a v důsledku toho se účastník řízení vystavuje riziku významného překročení regulatorních limitů, ke kterému pak v praxi dochází.
139. V důsledku nedostatků v nastavení, identifikaci, vyhodnocení a evidenci ESS účastník řízení neřídil řádně všechna relevantní rizika vyplývající z příslušnosti subjektů do konkrétních ESS, a vystavoval se tak zvýšenému riziku koncentrace. Účastník řízení tak v oblasti úvěrového rizika účastníka řízení nenaplnňoval požadavky upravené v § 42 odst. 1 a 2 Vyhlášky na zjišťování, zaznamenání a řízení významných koncentrací, vč. koncentrací expozic vůči ekonomicky či jinak spjatým skupinám osob.

1.6. Vymáhání

140. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.14. Protokolu o kontrole).*

1.6.1. Metodické a v praxi aplikované postupy

141. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.14.1. Protokolu o kontrole).*
142. Správní orgán v průběhu Kontroly zjistil, že metodika účastníka řízení byla neúplná, a nezajišťovala dostatečné předpoklady pro dosažení efektivního procesu vymáhání (zejm. absence požadavku vyhodnocení variant možných řešení defaultní pohledávky stanovených na základě hodnocení bonity dlužníka a případně i jejich promítnutí do scénářů individuálních opravných položek).
143. U starších případů ve správě oddělení Vymáhání pohledávek nebyla stanovena vymáhací strategie, a vymáhání tak sestávalo pouze z dílčích kroků, aktualizovaných na měsíční bázi, bez zřejmého cíle a bez celkové strategie dalšího postupu či vymáhání vůči danému dlužníkovi. Tento přístup účastníka řízení přitom neumožňoval pravidelné vyhodnocování účinnosti a efektivnosti provedených úkonů vymáhání.
144. Vnitřní pravidla účastníka řízení nestanovila žádné postupy reflektující dlouhodobější

¹⁸ Informace účastníka řízení správnímu orgánu o překročení limitu velkých expozic a strategie řešení ze dne 20. 1. 2023. Viz správní spis, č. I. 3 (CD).

horizont možného řešení ani u případů, kdy účastník řízení předpokládal pokračování aktivního úvěrového vztahu, ačkoli byly tyto případy již převedeny do správy oddělení Vymáhání pohledávek či podléhaly kompetencím komise NPE (NPE neboli „Non-performing exposures“). Vnitřní pravidla specificky neupravovala postupy a kompetence, které měly být u těchto klientů aplikovány např. při poskytnutí úlev či nového financování. Úvěrové návrhy a změnové úvěrové návrhy podléhaly schválení ze strany ÚK, přičemž současně platilo, že postup vymáhání schvaluje komise NPE. Metodika však takový souběh neupravovala a ani nepožadovala, aby projednání (změnového) úvěrového návrhu bylo podmíněno projednáním či schválením takového řešení komisí NPE.

145. Správní orgán navíc zjistil, že se účastník řízení v rámci svých činností vymáhacího procesu neřídil svými vnitřními pravidly, pokud v daném případě předmětnou problematiku resp. krok/postup upravovaly. Jednalo se specificky o případy (ne)vymáhání pohledávek z KTK úvěrů a nepovolených debetů běžných účtů. Účastník řízení fakticky tyto pohledávky **nevymáhal vůbec**.
146. Informace týkající se daného úvěrového případu ve správě Vymáhání pohledávek (revize dlužníka, schválení dalšího postupu, podklady pro výpočty opravných položek, výsledky jednání s klientem, atp.) byly evidovány v řadě různých dílčích dokumentů. Na úrovni jednotlivých případů tak nebyla zajištěna ucelenost informací o provedených krocích vč. schvalovacích procesů a tak byla i omezena možnost zpětného vyhodnocení účinnosti dosavadního průběhu vymáhání.
147. **Správní orgán má za prokázané, že účastník řízení měl nedostatky ve vnitřních předpisech upravující vymáhání pohledávek, a jednal tak v rozporu s § 10 odst. 1 Vyhlášky.**
148. **Nestanovení strategie vymáhání pohledávek neumožňovalo pravidelné vyhodnocování účinnosti a efektivnosti, a nebylo tak v souladu s požadavky § 27 písm. a) a d) Vyhlášky ani v souladu s bodem 7 přílohy č. 3 Vyhlášky.**
149. **Tím, že účastník řízení nezajistil ucelenost relevantních informací k danému případu, omezil možnost zpětného vyhodnocování účinnosti dosavadního vymáhání na úrovni jednotlivých případů, čímž jednal v rozporu s požadavkem § 23 odst. 1 Vyhlášky.**
150. **Skutečnost, že účastník řízení nepostupoval v souladu se svými vnitřními předpisy, správní orgán hodnotí jako porušení požadavku logicky vyplývajícího z § 10 odst. 1 Vyhlášky [srov. též § 13 odst. 3 písm. c) bod 3., § 17 odst. 5, § 23 odst. 3 písm. a), § 46 odst. 2 písm. b), § 47 odst. 2 či § 48 odst. 2 Vyhlášky]. Tím, že účastník řízení pohledávky z KTK úvěrů a debetů na běžných účtech nevymáhal (ani neměl dostatečně konkrétně stanoven postup vymáhání), nepostupoval dostatečně obezřetně tak, aby zajistil eliminaci možných úvěrových ztrát, čímž nejednal v souladu s požadavkem § 35 odst. 1 písm. b) Vyhlášky, na zajištění účinného systému pro průběžnou správu problematických portfolií.**

1.6.2. Odpovědnosti v procesu vymáhání

151. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.14.2. Protokolu o kontrole).*
152. Vnitřní pravidla účastníka řízení dostatečně neupravovala role a mandáty členů komise

NPE, přestože komise NPE měla schvalovat klíčové kroky a rozhodnutí ve vymáhacím procesu. Samotné složení komise však bylo vnitřním předpisem stanoveno nejednoznačně a nebylo tak zřejmé, jaký je skutečný počet stálých členů, od jejichž přítomnosti se odvíjela usnášenischopnost komise i následné hlasování.

153. **Složení komise NPE, resp. role a mandáty jednotlivých účastníků jednání komise NPE ve vymáhacím procesu tak nebyly jednoznačně zřejmé. V důsledku těchto skutečností tak nebyly zajištěny požadavky § 20 odst. 1 a § 10 odst. 1 Vyhlášky.**

1.6.3. Externí právní služby

154. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.14.3. Protokolu o kontrole).*
155. Vnitřní předpisy účastníka řízení nespecifikovaly v jakých případech a pro jaké činnosti lze využít zapojení externích právních kanceláří, které však účastník řízení v praxi pravidelně využíval.
156. U účastníka řízení však nebylo ani možné z doložené dokumentace rekonstruovat rozhodnutí o zapojení třetí strany do procesu vymáhání daného případu, ani o způsobech jejího výběru. Docházelo rovněž k četným změnám externích subjektů odpovědných za vymáhání daného případu a z tohoto důvodu i k prodávám ve vymáhacím procesu.
157. **Správní orgán má za prokázané, že se účastník řízení tím, že neměl ve svých předpisech a strategiích stanovené zásady pro využití externích subjektů ve vymáhacích procesech, dopustil porušení požadavků vyplývajících z § 10 odst. 1 a 2 Vyhlášky (o promítnutí požadavků stanovených na řídicí a kontrolní systém, postupů k jejich splnění a uznávaných standardů do vnitřních předpisů) a z obecných pokynů EBA/GL/2018/06, a to čl. 71 a přílohy č. 4 obecných pokynů EBA/GL/2018/06.¹⁹**

1.6.4. Hodnocení efektivity vymáhání

158. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 2.14.4. Protokolu o kontrole).*
159. Správní orgán zjistil, že vymáhací procesy účastníka řízení byly nepřiměřeně dlouhé.²⁰ Přesto hodnocení efektivity vymáhání předkládané představenstvu účastníka řízení probíhalo prostřednictvím porovnání vymožené částky k výši nesplacené jistiny a k celkové hodnotě pohledávky, a tak nezohledňovalo časovou hodnotu peněz, ani ve výpočtu nekalkulovalo s náklady příležitosti plynoucí z případného alternativního využití dříve vymožených zdrojů. Ve výpočtech efektivity vymáhání nebyly zohledňovány ani náklady vymáhání, vč. externích nákladů.
160. **Tím, že účastník řízení ve výpočtech nezohlednil délku vymáhacího procesu, např. formou zpětného diskontování výtěžku vymáhání k datu defaultu smluvní úrokovou sazbou, nepostupoval v souladu s obecnými pokyny části 5.4.4 EBA/GL/2018/06. Tím, že účastník řízení na úrovni jednotlivých případů**

¹⁹ Jedná se o zásady pro zapojení interních a externích odborníků do vymáhání pohledávek a v případě využití externích odborníků též zavedení dostatečných vnitřních kontrolních mechanismů zaručujících efektivní a účelný proces likvidace (realizace kolaterálu), zejm. u expozic, které jsou mezi nevykonné zařazeny po delší dobu, viz čl. 71 a Příloha č. 4: Společné zásady týkající se nevykonných expozic.

²⁰ Dle Pravidelného ročního vyhodnocení koeficientů realizovatelnosti ke dni 31. 8. 2020 byla průměrná doba vymáhání 2,85 roku. V případech z kontrolovaného vzorku pak ještě vyšší (v případě ████████ přesáhla dobu 6 ti let, v případě ████████ pak 3,5 roku).

ve výpočtech efektivity vymáhání předkládaných představenstvu nezohlednil náklady vymáhání (včetně externích nákladů), postupoval v rozporu s § 23 odst. 1 Vyhlášky.

1.6.5. Závěr

161. **Výše uvedené nedostatky v procesu vymáhání s ohledem na jejich významnost a jejich vzájemný kontext dokládají, že řídicí a kontrolní systém v oblasti řízení problematických expozic nebyl dostatečně účinný, ucelený a přiměřený povaze, rozsahu a složitosti rizik spojených s portfoliem nevýkonných expozic, účastník řízení tak nenaplnil požadavky § 7a odst. 2 ZSÚD.**

II. Řízení operačního rizika v oblasti vztahů se třetími osobami

2.1. Vnitřní předpisy

162. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 8.6.1. Protokolu o kontrole).*
163. Vnitřní předpisy účastníka řízení pro oblast outsourcingu a uzavírání smluvních vztahů s poskytovateli služeb a produktů se skládaly z interních směrnic „5-003 ŘÍZENÍ OPERAČNÍCH RIZIK“ a „1-008 VYUŽÍVÁNÍ OUTSOURCINGU“. Tyto interní směrnice se zabývaly pouze stavem, kdy byl smluvní vztah s poskytovateli služeb a produktů vyhodnocen účastníkem řízení jako outsourcing. Účastník řízení v době Kontroly na místě neměl platnou interní směrnici, kde by byly popsány obecné postupy při nákupu produktů a služeb od třetích osob, to znamená v případech, kdy účastníkem řízení nebyl identifikován outsourcing.
164. **Účastník řízení tím, že nepromítl svoje postupy a požadavky na řídicí a kontrolní systém pro omezování operačního rizika při zajišťování dodávek zboží a služeb do vnitřních předpisů, nepostupoval v souladu s § 10 odst. 1 Vyhlášky a bodem 9 písm. c) přílohy č. 6 Vyhlášky.**

2.2. Rozpoznávání outsourcovaných činností

165. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 8.6.2. Protokolu o kontrole).*
166. Účastník řízení v rámci Kontroly předložil evidenci činností, u kterých využívá outsourcing. Přestože v rámci Kontroly nebylo možné provést inventuru všech dodavatelských vztahů, které má účastník řízení v oblasti IT uzavřeny a posuzovat, zda jsou nebo nejsou outsourcingem, správní orgán identifikoval činnosti, které účastník řízení nevykonával sám, ale prováděl je prostřednictvím externích společností, a které přitom naplňovaly znaky outsourcingu ve smyslu Vyhlášky. Na vztahy s těmito dodavateli však nebylo účastníkem řízení pohlíženo jako na outsourcing a nebyly tak aplikovány zásady a postupy řízení rizik pro outsourcing. Jednalo se konkrétně o spolupráci účastníka řízení se společností [REDAKCE] která zajišťovala správu pohledávek a vymáhání pohledávek za společností [REDAKCE] o [REDAKCE] nebo o činnost společnosti [REDAKCE] v oblasti mzdového účetnictví.

167. Dále, jak vyplynulo z uzavřených smluv, konkrétní advokátní kanceláře, a to [REDAKCE] advokátní kancelář nebo [REDAKCE], advokátní kancelář, byly kromě právních služeb zapojeny i do ostatních aktivit účastníka řízení (business development, rozvoj vztahů s obchodními partnery, řízení obchodních vztahů), přičemž tato jejich činnost nebyla vyhodnocena jako outsourcing.

168. **Účastník řízení tím, že u činností, které vykonával prostřednictvím třetích osob a které jinak měl či mohl vykonávat sám, nezajistil možnosti a pravidla kontroly činnosti, dodržení pravidel obezřetného podnikání a informační povinnost vůči správnímu orgánu, nepostupoval v souladu s § 12 odst. 2 písm. a) až d) Vyhlášky.**

2.3. Řízení rizika outsourcingu

169. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 8.6.3 Protokolu o kontrole).*

170. Účastník řízení evidoval pouze dva dodavatelské vztahy jako outsourcing. Jednalo se o podporu a údržbu informačních systémů [REDAKCE] kterou prováděla společnost [REDAKCE] a poskytování outsourcingu IT služeb společnostmi [REDAKCE]

171. V rámci posouzení praktického provádění postupů řízení rizika outsourcingu správní orgán posoudil dokumentaci předloženou účastníkem řízení k těmto případům, specificky smluvní dokumentaci daných případů, dokumentaci dokládající činnosti provedené účastníkem řízení při započetí outsourcingu a dokumentaci provádění pravidelného vyhodnocování.

172. Dokumentace k těmto outsourcingovým případům neobsahovala všechny materiály, které vyžaduje příloha č. 7 Vyhlášky. Jako největší nedostatky byly identifikovány následující skutečnosti:

173. U služeb od společnosti [REDAKCE] nebyla provedena podkladová studie pro outsourcing, posouzení poskytovatele outsourcingu, analýza rizik ani exit strategie. Smluvní dokumentace neobsahovala náležitosti outsourcingových smluv (právo auditu, přístup orgánu dohledu, přenesení povinnosti v případě řetězového outsourcingu, výpověď smlouvy z podnětu orgánu dohledu).

174. Ani smluvní dokumentace se společností [REDAKCE] neupravovala dostatečně všechna specifika outsourcingového vztahu (právo auditu ze strany účastníka řízení, přístup regulátora, přenesení povinnosti v případě řetězového outsourcingu, výpověď smlouvy z podnětu správního orgánu).

175. **Účastník řízení tím, že neprovedl analýzu rizik před zahájením využívání outsourcingu, a dále tím, že ve smlouvách s poskytovateli outsourcingu nestanovil jednoznačně a určitě dohodnutý způsob a výsledky uplatňování outsourcingu, nepostupoval v souladu s body 26 a 37 přílohy č. 7 k Vyhlášce.**

2.4. Řízení vztahů se třetími osobami

176. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 8.6.4. Protokolu o kontrole):*

177. Předmětem posouzení v rámci Kontroly byly i vztahy s osobami, které účastník řízení nehodnotil jako případy outsourcingu. Jednalo se o následující osoby:



178. Nehledě na to, zda lze tyto vztahy za vztahy outsourcingového typu považovat či ne²¹, bylo povinností účastníka řízení postupovat (resp. i v čase bezprostředně před jejich vznikem) obezřetně a s náležitou péčí, tj. řídit operační rizika s nimi spojená či z nich vyplývající. Na takovéto vztahy, resp. na řízení rizik s nimi spojených, dopadala povinnost dle bodu 9. písm. c) přílohy č. 6 Vyhlášky, dle něhož měl účastník řízení pro omezování operačního rizika zavést a udržovat postupy pro řešení rizika právního a compliance, při zajišťování dodávek zboží a služeb a při outsourcingu, pokud je povinnou osobou uplatňován či zvažován, ledaže je riziko outsourcingu interně definováno a řízeno jako samostatná riziková kategorie. Účastník řízení tak měl podstupovaná rizika v rámci vztahů se třetími osobami rozpoznávat, vyhodnocovat, sledovat a omezovat.
179. Správní orgán posuzoval jak okolnosti doprovázející vznik daných vztahů, tak okolnosti průběhu jejich trvání.
180. Ve vztahu ke vzniku vztahů se třetími osobami správní orgán zjistil, že v zápisech představenstva absentuje informace o formálním schválení podpisu smluv, čímž došlo k oslabení interních i externích kontrolních procesů, a specificky zohlednění požadavku na rekonstruovatelnost stanoveného v § 11 odst. 2 Vyhlášky.
181. Dále bylo zjištěno, že dle čl. 7.3 vnitřního předpisu „004 ORGANIZAČNÍ ŘÁD“ v provozních vztazích za účastníka řízení jedná generální ředitel, který je oprávněn rozhodovat o využití dodavatelů externích služeb pro účastníka řízení (nikoli tedy celé představenstvo). S ohledem na rozsah vztahů účastníka řízení se třetími osobami a jejich význam, jakož i na objem plnění, ke kterému byl účastník řízení smluvně zavázán, správní orgán konstatuje, že při svěření uvedených kompetencí jediné osobě (generálnímu řediteli) nebyl naplněn požadavek na vyváženost kompetencí stanovený v § 11 odst. 3 Vyhlášky.
182. Co se týče průběhu trvání smluvních vztahů účastníka řízení s výše uvedenými třetími osobami, účastník řízení nedoložil výstupy z hodnocení zjišťovaných činností a vhodnosti pokračování ve smluvních vztazích. Z předložených informací není patrné, proč byly dané smlouvy uzavřeny, proč právě s uvedenými osobami a proč za daných podmínek, jaká rizika byla identifikována, jak byly vztahy vyhodnocovány či proč účastník řízení dané

²¹ Účastník řízení nedisponoval informacemi a dokumenty, na jejichž základě by bylo možné posoudit, zda dané vztahy naplňovaly definici outsourcingu a zda tedy měly být takto účastníkem řízení posouzeny, správní orgán proto neměl dostatek informací a podkladů k závěru, že tyto vztahy měly být podřazeny pod kategorii outsourcingu.

vztahy udržoval. Vzhledem k časté absenci přehledu poskytnutých služeb, neodpovídající časové souslednosti a dalším nedostatkům uvedeným v Protokolu o kontrole ve vztahu k jednotlivým vztahům se třetími osobami tak nelze řízení daných vztahů považovat za rekonstruovatelné ve smyslu § 11 odst. 2 Vyhlášky.

183. Nejvýznamnější nedostatky správní orgán zjistil v rámci vztahu účastníka řízení se společností [REDAKCE] kdy od roku 2014 zaplatil účastník řízení **za právní služby celkovou částku 55 536 655 Kč v rámci paušálních měsíčních plateb, aniž by bylo možné rekonstruovat, zda a jaké právní služby byly** ze strany společnosti [REDAKCE] **účastníkovi řízení poskytnuty.** Závažnost tohoto nedostatku zvyšuje skutečnost, že roční náklady spojené s využíváním služeb od společnosti [REDAKCE] činily cca 10 % celkových správních nákladů účastníka řízení a podíl nákladů na služby poskytnuté společností [REDAKCE] na ostatních správních nákladech činil cca 20 %.
184. Řídicí a kontrolní systém účastníka řízení byl v oblasti řízení rizika vyplývajícího z využívání služeb třetích osob a jejich kontroly neúčinný, netransparentní, nevysledovatelný a neauditovatelný, a nadto s ohledem na rozsah navázání takových vztahů a objem plnění účastníka řízení s nimi souvisejícím nepřiměřený rizikům s tímto spojeným.
185. Účastník řízení tím, že nezajistil zpětnou rekonstruovatelnost navázání, udržování a řízení vztahů se třetími osobami, a že nezavedl dostatečné postupy pro řízení operačního rizika při zajišťování dodávek služeb, nepostupoval v souladu s § 11 odst. 2 Vyhlášky a bodu 9. písm. c) přílohy č. 6 k Vyhlášce.

III. Prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a provádění mezinárodních sankcí

186. Kontrola správního orgánu v oblasti prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a v oblasti mezinárodních sankcí (ML/FT) byla zaměřena na identifikaci a kontrolu klienta a nastavení rizikového profilu klienta, monitoring transakcí a řídicího a kontrolního systému v oblasti AML/CFT.
187. Správní orgán identifikoval v řídicím a kontrolním systému účastníka řízení rizika v oblasti dodržování povinností stanovených zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „AML zákon“) a souvisejícími právními předpisy²² (dále též jen „předpisy v oblasti AML/CFT“), přičemž část zjištěných pochybení účastníka řízení vykazovala systémový charakter.

²² Jedná se zejména o vyhlášku č. 67/2018 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění účinném do 30. 6. 2021 (dále jen „AML vyhláška“) a dále nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1675 ze dne 14. července 2016, kterým se směrnice (EU) 2015/849 Evropského parlamentu a Rady doplňuje o identifikaci vysoce rizikových třetích zemí se strategickými nedostatky, v platném znění (dále jen „Nařízení Komise“) a zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Sankční zákon“).

3.1. Systém vnitřních zásad a hodnocení rizik

188. Systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření účastníka řízení k naplnění povinností stanovených AML zákonem (dále jen „SVZ“)²³ byl reprezentován vnitřním předpisem „*Prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (2-006)*“. Hodnocení rizik ve smyslu § 21a AML zákona bylo obsaženo v dokumentu „*Hodnocení rizik AML - Příloha č. 6 směrnice 2-006 Prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu*“ (dále jen „Hodnocení rizik“).
189. V jednotlivých kapitolách 3.2 až 3.7. tohoto odůvodnění jsou uvedeny konkrétní případy, kdy SVZ nesplňoval požadavky podle § 21 odst. 5 AML zákona a kdy Hodnocení rizik nezohledňovalo konkrétní rizika vznikající při činnosti účastníka řízení ve smyslu § 21a AML zákona.

3.2. Zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta

190. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 10.3. Protokolu o kontrole).*
191. Správní orgán zjistil, že účastník řízení v rámci SVZ neupravil postupy pro zjišťování řídicí struktury klienta do 2. řídicí úrovně, resp. všech statutárních zástupců klienta a statutárních orgánů mateřské (ovládající) společnosti či společností, pokud je jím právnická osoba, svěřenský fond nebo jiné právní uspořádání bez právní osobnosti.
192. **Účastník řízení tím, že ve svém SVZ nezavedl odpovídající postupy pro provádění kontroly klienta, jejíž součástí je zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta, a postupy pro stanovení rozsahu kontroly klienta, nepostupoval v souladu s § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona.**

3.3. Rizikové faktory a rizikový profil klienta

193. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 10.2. Protokolu o kontrole).*
194. Faktory zvýšeného rizika byly uvedeny v bodě 9.1 SVZ účastníka řízení následovně:
- země, do/z kterých má být převeden předmět obchodu,
 - vlastnická a řídicí struktura,
 - právní forma klienta,
 - vlastnosti produktů a služeb,
 - vlastnosti distribučních kanálů a
 - původ majetku klienta a jeho skutečného majitele.
195. Účastník řízení neupravil ve vnitřních předpisech konkrétní postupy pro zohlednění výše uvedených faktorů zvýšeného rizika v rizikovém profilu klienta, resp. vysvětlení, co je považováno z pohledu účastníka řízení za rizikové a jak to bude zohledněno v rizikovém profilu klienta.

²³ Dle smyslu a účelu AML zákona a AML vyhlášky představuje SVZ ucelený systém všech předpisů, metodických pokynů, procesů a systémových opatření.

196. V SVZ dále nebylo definováno, v jakých případech je podání oznámení podezřelého obchodu (dále jen „OPO“) považováno za faktor zvýšeného rizika, resp. v jakých případech je důvodem pro navýšení AML klasifikace klienta.
197. V SVZ taktéž nebyl definován faktor zvýšeného rizika - složitá vlastnická struktura a neobvykle složitý obchod.
198. Konečně účastník řízení v SVZ nezpracoval postupy pro zohlednění faktorů zvýšeného rizika u subjektů ve vazbě na klienta v rámci úvěrového procesu.
199. **Účastník řízení tím, že ve svém SVZ neupravil odpovídající pravidla a postupy pro řádné stanovení rizikového profilu klienta s ohledem na faktory zvýšeného rizika země, do/z kterých má být převeden předmět obchodu, vlastnická a řídicí struktura, právní forma klienta, vlastnosti produktů a služeb, vlastnosti distribučních kanálů, původ majetku klienta a jeho skutečného majitele a podání OPO, postupoval v rozporu s § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona. Dále tím, že účastník řízení ve svém SVZ nestanovil kritéria k určení, kdy se jedná o neobvykle složitý nebo objemný obchod a neobvyklý způsob obchodování, postupoval v rozporu s požadavky § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 9 odst. 5 AML vyhlášky. Dále tím, že účastník řízení v SVZ nezpracoval postupy pro zohlednění faktorů zvýšeného rizika u subjektů ve vazbě na klienta v rámci úvěrového procesu, postupoval v rozporu s požadavky § 21 odst. 5 písm. d) AML zákona.**

3.3.1. Faktor zvýšeného rizika „země původu“

200. Správní orgán ze SVZ účastníka řízení zjistil, že účastník řízení nezavedl povinnost zjišťovat u klienta právnické osoby i státy, ve kterých měl pobočku, což účastník řízení nečinil ani v praxi.
201. **Účastník řízení tím, že nezohledňoval v rizikovém profilu klienta právnické osoby i stát, v němž má pobočku, postupoval v rozporu s požadavky § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 3 odst. 1 písm. b) bod 3 a § 9 odst. 3 písm. a) AML vyhlášky.**
202. Správní orgán ze SVZ účastníka řízení dále zjistil, že účastník řízení nestanovil postupy pro případy, kdy dojde k aktualizaci seznamu států, které nedostatečně nebo vůbec neuplatňují opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a jsou takto označeny v přímo použitelném předpise Evropské unie nebo jsou takto označeny Finančním akčním výborem ve veřejném prohlášení.
203. Dále v SVZ absentovaly postupy pro případy, kdy měl klient fyzická osoba více státních příslušností. Správní orgán zjistil, že Obchodní a informační systém (dále jen „informační systém OBS“) umožňoval u klientů fyzických osob evidovat pouze jednu státní příslušnost, což účastník řízení potvrdil, když uvedl, že u fyzických osob více státních příslušností byla evidována vždy ta nejrizikovější. Avšak v případech, kdy by došlo ke změně rizikovosti státu, jehož byl klient rovněž příslušníkem, se účastník řízení vystavoval riziku nesestavení rizikového profilu klienta v souladu s § 7 AML vyhlášky a neprovedení řádné kontroly klienta v souladu s § 9 a § 9a AML zákona.
204. **Účastník řízení tím, že ve svém SVZ neupravil pravidla a postupy pro zohlednění aktualizace seznamu států, které nedostatečně nebo vůbec neuplatňují opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti v rizikovém profilu klienta a pro případy, kdy**

měl klient fyzická osoba více státních příslušností, postupoval v rozporu s požadavky § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona.

3.3.2. Faktor zvýšeného rizika „rizikový předmět činnosti“

205. Správní orgán zjistil, že účastník řízení v rámci svého SVZ nestanovil povinnost zjišťovat všechny předměty činnosti klienta, který je právnickou osobou. Tato povinnost nevyplývala ani z aktuálního formuláře *Klientský profil Právnická osoba*.
206. Dále v SVZ absentovaly postupy pro případy, kdy měl klient více předmětů činnosti. Správní orgán zjistil, že informační systém OBS umožňoval u klientů evidovat pouze jeden předmět činnosti, což účastník řízení potvrdil, když uvedl, že se v praxi snažil zjišťovat všechny činnosti a do systému zadat tu nejrizikovější. Avšak v případech, kdy by došlo ke změně rizikovosti předmětu činnosti, se účastník řízení vystavoval riziku nesestavení rizikového profilu klienta v souladu s § 7 AML vyhlášky a neprovedení řádné kontroly klienta v souladu s § 9 odst. 3 AML zákona.
207. **Účastník řízení tím, že ve svém SVZ nezavedl odpovídající postupy pro provádění kontroly klienta, jejíž součástí je zjišťování všech předmětů činnosti klienta, který je právnickou osobou, a odpovídající postupy pro stanovení rozsahu kontroly klienta, postupoval v rozporu s požadavky § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona.**

3.3.3. Faktor zvýšeného rizika „nepřehledná vlastnická struktura“

208. Správní orgán zjistil, že účastník řízení v rámci svého SVZ neupravil konkrétní postupy pro zohlednění faktorů zvýšeného rizika „vlastnická a řídicí struktura klienta“ v rizikovém profilu klienta, co je považováno z pohledu účastníka řízení za rizikové a jak to bude zohledněno v rizikovém profilu klienta, což se projevilo v **akceptaci pouhého prohlášení klienta o skutečném majiteli**. V SVZ taktéž nebyly promítnuty požadavky vyplývající z Metodického pokynu FAÚ č. 3 [v souladu s § 5 odst. 1 písm. c) AML vyhlášky, resp. od 1. 7. 2021 požadavky stanovené v § 9 odst. 3 písm. g) AML vyhlášky].
209. **Účastník řízení tím, že ve svém SVZ nezohlednil relevantní rizikové faktory, specificky pak zjištění skutečného majitele pouze prohlášením klienta, které nelze nezávisle ověřit, postupoval v rozporu s požadavky § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona.**
210. V praxi účastník řízení akceptoval k doložení informace o skutečném majiteli dokumenty „Declaration of Trust“ a „Declaration of the Ultimate Beneficial Owner“, které byly svým obsahem obdobné (čestnému) prohlášení. Účastník řízení však nevysvětlil, proč tyto dokumenty považoval za důvěryhodné a proč se domníval, že ve svém celku poskytovaly úplné a aktuální informace o vlastnické a řídicí struktuře klienta ve smyslu § 3 odst. 3 písm. c) bod 3 AML vyhlášky.
211. **Účastník řízení tím, že nepromítl do rizikového profilu klienta skutečnost, že zjištění skutečného majitele bylo provedeno pouze prostřednictvím čestného prohlášení, postupoval v rozporu s požadavky § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky.**

3.4. Kontrola klienta

212. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 10.5.1. a 10.5.2. Protokolu o kontrole)*

3.4.1. Kontrola klienta při navázání obchodního vztahu

213. Správní orgán zjistil, že účastník řízení neuchovával informace týkající se rozhodnutí oddělení Compliance a AML účastníka řízení o navázání obchodního vztahu u klientů zařazených do kategorie riziková. Účastník řízení uvedl, že informace a dokumenty potřebné pro přijetí rozhodnutí o navázání takového obchodního vztahu bylo pověřeným osobám předáváno e-maily, k nimž účastník řízení ztratil přístup.

214. **Účastník řízení tím, že neuchovával po dobu 10 let od ukončení obchodního vztahu s klientem záznamy o veškerých krocích uskutečněných v rámci kontroly klienta, postupoval v rozporu s požadavky § 16 odst. 1 písm. e) AML zákona.**

3.4.2. Kontrola klienta v době trvání obchodního vztahu

215. V systému OBS bylo uvedeno pouze datum poslední periodické AML kontroly klienta a jméno osoby, která tuto kontrolu provedla. Systém OBS neumožňoval zobrazit historii provedených periodických AML kontrol klienta a účastník řízení tuto informaci systémově neevidoval ani jiným způsobem. Tuto informaci měl účastník řízení zpětně k dispozici pouze v případech, kdy došlo ke změně AML klasifikace klienta (resp. byl vyplněn nový formulář „Klientský profil“).

216. V systému OBS ani ve složce klienta nebylo uvedeno, co bylo předmětem periodické AML kontroly klienta, resp. které údaje/informace byly prověřovány. Částečná rekonstruovatelnost byla zajištěna pouze v případech, kdy byla u klienta provedena nějaká změna, popř. předložen nějaký dokument.

217. **Účastník řízení tím, že nezavedl a neuplatňoval odpovídající strategie a postupy vnitřní kontroly ve smyslu zpětné rekonstruovatelnosti, postupoval v rozporu s požadavky § 21 odst. 1 AML zákona ve spojení s § 18 AML vyhlášky.**

3.5. Transakční monitoring

218. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 10.5.4. Protokolu o kontrole)*

219. Součástí kontroly klienta prováděné účastníkem řízení v průběhu trvání obchodního vztahu ve smyslu § 9 odst. 2 písm. c) AML zákona,²⁴ byl monitoring klientských transakcí (dále jen „transakční monitoring“), který účastník řízení zajišťoval manuálním prováděním svými pracovníky.

220. V rámci transakčního monitoringu využíval účastník řízení primárně systém OBS. Ten byl nastaven tak, že každý klient měl nastaveny defaultní limity pro kumulativní sumu a počet hotovostních a bezhotovostních transakcí za posledních 7 dní, přičemž při překročení těchto limitů byly příslušné transakce systémem označeny jako podezřelé. Systém dále

²⁴ Resp. § 9 odst. 2 písm. d) zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

generoval upozornění při splnění/překročení limitu transakce (375 000 Kč) nebo kritéria (AML kategorie klienta - sledovaný a rizikový klient).

221. V praxi zpravidla prošetřoval jednotlivá upozornění specialista Compliance a AML účastníka řízení. U jednotlivých upozornění byl evidován stav řešení a výsledek prošetření, ale nebyla zde uvedena informace, na základě jakých skutečností/informací bylo upozornění uzavřeno jako „OK“, resp. z jakého důvodu byla transakce vyhodnocena jako nepodezřelá. Taktéž nebyla uvedena informace, kdo transakci prošetřoval.
222. Správní orgán zjistil, že transakční monitoring zahrnoval pouze základní AML scénáře a zpravidla detekoval pouze jednotlivé transakce bez vzájemných souvislostí; systém nebyl nastaven tak, aby byl způsobilý detekovat sofistikovanější typologie podezřelosti (např. příchozí a odchozí transakce ve stejné výši nebo podezřelosti s přesahem do oblasti kreditního rizika, zejm. úvěrových případů při porovnání rizik a transakcí v rámci vlastnických a ekonomických vazeb v kontextu ESS).
223. Systém OBS umožňoval nastavit v rámci AML monitoringu u konkrétního klienta individuální limity na objem a počet hotovostních i bezhotovostních transakcí za určité období. V případě, že byly limity překročeny, systém OBS automaticky transakci zařadil do sestavy „*Podezřelé transakce*“. Účastník řízení stanovování individuálních limitů na transakce pro jednotlivé klienty téměř nevyužíval, a navíc v SVZ účastníka řízení nebyly popsány postupy pro individuální nastavení limitů pro daného klienta.
224. Účastník řízení v SVZ ani jiném vnitřním předpise neupravil proces provádění transakčního monitoringu, když nenastavil limity ani další parametry pro vygenerování upozornění, periodu generování upozornění, způsob prošetření vygenerovaných transakcí ani lhůty pro šetření upozornění.
225. Účastník řízení tím, že ve svém SVZ neupravil postupy pro provádění transakčního monitoringu, postupoval v rozporu s § 21 odst. 5 písm. c) a d) AML zákona. Dále tím, že účastník řízení nezavedl a neuplatňoval odpovídající strategie a postupy vnitřní kontroly ve smyslu rekonstruovatelnosti transakčního monitoringu, porušil povinnost stanovenou v § 21 odst. 1 AML zákona ve spojení s § 18 AML vyhlášky.

3.6. Řídicí a kontrolní systém v oblasti AML/CFT

3.6.1. Poskytování informací správnímu orgánu

226. V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 10.7. Protokolu o kontrole)
227. V souladu s § 18 odst. 1, 2 písm. f) a g) Vyhlášky je řídicí orgán povinen schválit a pravidelně vyhodnocovat určitá strategická rozhodnutí, která se týkají mimo jiné vymezení a zásad přístupu povinné osoby k operacím, ve kterých je nebo by mohla být přímo nebo zprostředkovaně zapojena nedostatečně transparentní nebo jinak potenciálně riziková protistrana nebo zeměpisná oblast včetně offshorových center, přičemž povinnosti stanovené povinné osobě v oblasti předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a boje proti terorismu tím nejsou dotčeny, a vymezení a zásady přístupu povinné osoby k nestandardním operacím, specificky takovým, které jsou ojedinělé a netypické a nejsou běžně realizovány ani jinými poskytovateli finančních služeb. V této souvislosti je povinností účastníka řízení zajistit, aby příslušné orgány včetně kontrolních, výbory,

pokud jsou zřízeny, jejich členové a další pracovníci a útvary měli pro své rozhodování a další stanovené činnosti k dispozici informace, které jsou aktuální, spolehlivé a ucelené, jak vyplývá z § 23 Vyhlášky.

228. Nadto je účastník řízení povinen podle § 115 a § 116 Vyhlášky informovat ČNB, pokud zaznamená možné významné ohrožení reputace, které má nebo by mohlo mít vliv na výkon činností povinné osoby a zároveň o významné trestné činnosti, která může ohrozit nebo ohrožuje výkon její činnosti, a významném trendu v oblasti boje proti legalizaci příjmů z trestné činnosti a financování terorismu, a to bezodkladně.
229. Správní orgán v rámci Kontroly zjistil, že výše uvedené postupy účastník řízení ve svých vnitřních předpisech ani v praxi nenastavil, když protiprávním jednáním bývalého zaměstnance došlo v činnosti účastníka ke ztrátě, což účastník řízení potvrdil. Tuto skutečnost ČNB nenahlásil.
230. **Účastník řízení tím, že ve shora uvedené souvislosti nevymezil své zásady přístupu vyplývající z § 18 Vyhlášky, nenaplnil požadavek dle § 23 odst. 1 Vyhlášky, tedy nezajistil, aby představenstvo účastníka řízení mělo pro své rozhodování a další činnosti k dispozici informace, které jsou aktuální, spolehlivé a ucelené.**
231. **Účastník řízení v rámci vnitřních předpisů neupravil postupy a povinnosti směřující k plnění povinnosti informovat ČNB o operacích s vybranými rizikovými protistranami nebo zeměpisnými oblastmi ve smyslu § 115 a § 116 Vyhlášky.**

3.6.2. Systémové nedostatky

232. Na základě zjištění popsanych v jednotlivých částech Protokolu o kontrole, a to jak za oblast AML/CFT, tak za související oblast řízení úvěrového rizika, lze konstatovat, že vnitřní kontrolní mechanismy účastníka řízení včas neidentifikovaly systémové nedostatky v oblasti AML/CFT, které se týkaly oblastí:

- úplnost vnitřních předpisů
- zpětná rekonstruovatelnost rozhodovacích a schvalovacích procesů
- zjišťování a zaznamenávání vlastnické a řídicí struktury klienta a provádění mezinárodních sankcí
- kontrola klienta
- transakční monitoring
- řízení vztahů se třetími osobami ve smyslu aplikace sankčních opatření
- nastavení postupů a povinností k plnění povinnosti informovat ČNB ve smyslu § 115 a § 116 Vyhlášky

a řízení úvěrového rizika, které se týkalo oblastí:

- netransparentnost či nedoložení zjevné ekonomické příčiny působení ve vlastnické a řídicí struktuře společností u subjektů (*blíže viz kapitola 2.10.2.1. Protokolu o kontrole*),
- tzv. offshore společnost (*blíže viz kapitola 2.10.2.1. Protokolu o kontrole*),
- skutečný majitel bez vztahu ke společností, specificky s rizikovými indikátory (*blíže viz kapitola 2.10.2.1. Protokolu o kontrole*),

- ředitel zahraniční společnosti (*blíže viz kapitola 2.10.2.1. a 2.10.2.2. Protokolu o kontrole*),
- osoby bez jakékoliv zjevné vazby (*blíže viz kapitola 2.10.2.1. Protokolu o kontrole*),
- právní uspořádání tzv. typu „trust“, kdy vlastník drží podíl pro jinou osobu (*blíže viz kapitola 2.10.2.1. Protokolu o kontrole*).

233. S ohledem na skutečnost, že úvěrový proces je klíčovou podnikatelskou činností účastníka řízení jakožto spořitelního a úvěrního družstva, je nezbytné, aby došlo k adekvátnímu nastavení napříč procesy/postupy jak v oblasti AML/CFT, tak v oblasti řízení úvěrového rizika. Jak je patrné ze shora uvedeného výčtu systémových nedostatků, účastník řízení nedokázal nastavit procesy, které by účinně řídily, předcházely a celkově snižovaly rizika v daných oblastech. V takovéto situaci tedy řídicí a kontrolní systém účastníka řízení nebyl způsobilý k tomu, aby účastník řízení identifikoval klienty se zvýšeným AML rizikem, či takové, u kterých jsou důvodné indikátory rizika, jako je např. působení tzv. offshore společností, nedostatečně transparentních či nepřiměřeně složitých vlastnických/řídicích struktur klientů. Tím nevytvořil základní předpoklady pro adekvátní řízení těchto rizik ani neznal rizikovou expozici s nimi spojenou. **Celkově tedy řídicí a kontrolní systém nedostal shora uvedeným předpokladům a nebyl celkově způsobilým k řízení a předcházení rizik v oblasti prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a navazujících procesů v oblasti úvěrového rizika.** Nedostatečné systémové nastavení se projevilo na konkrétních nedostacích viz. kapitola 3.2. tohoto Rozhodnutí.

234. Tím, že účastník řízení nezajistil, aby řídicí a kontrolní systém byl ucelený a pokrýval veškeré jeho činnosti s ohledem na model podnikání a rozsah a složitost činností, které vykonává nebo hodlá vykonávat, porušil povinnosti dle ustanovení § 8 a § 9 Vyhlášky.

3.6.3. Hodnocení rizik

235. Účastníkem řízení akceptovaná míra rizik (rizikový apetit) v kontextu jím obsluhovaných klientů a jím poskytovaných produktů a služeb a expozicím vůči rizikovým (mj. i offshore) zemím zásadním způsobem neodpovídal schopnosti účastníka řízení tato rizika řídit. Počty klientů bez AML rizika, resp. klientů zařazených do kategorie standardní, neodpovídaly účastníkem řízení zjištěným, ale v rizikovém profilu klientů nezohledněným AML rizikům, resp. AML faktorům zvýšeného rizika. Z výše uvedeného vyplynulo, že účastník řízení vykazoval nesprávný/neodpovídající počet tzv. AML rizikových klientů, resp. klientů zařazených do kategorie sledovaný, rizikový, popř. nepřijatelný. Z předložených podkladů vyplynulo, že z celkového počtu 3 523 klientů bylo pouze 63 klientů zařazených do kategorie sledovaný, 43 do kategorie rizikový a 1 do kategorie nepřijatelný, což představovalo pouze cca 3 % všech klientů. Vůči klientům, kteří nebyli zařazeni do odpovídající AML kategorie následně účastník řízení neuplatňoval odpovídající AML opatření. Z tohoto tedy vyplývá, že účastník řízení ve skutečnosti ve svém portfoliu měl výrazně vyšší počet AML rizikových klientů než jaký formálně vykazoval (např. v podobě tzv. hodnotící zprávy ve smyslu AML vyhlášky), s ohledem na výše uvedené rizikové faktory a skutková zjištění učiněná v rámci Kontroly. Jak je rozvedeno v dalším textu odůvodnění, sám účastník řízení v návaznosti na Kontrolu přeřadil 448 subjektů do rizikovější kategorie.

236. Účastník řízení tím, že nedostatečně identifikoval AML rizika jednotlivých klientů a k těmto nepřijal dostatečná opatření na jejich řízení či zmírnění, porušil povinnost podle § 21 odst. 1 a odst. 5 AML zákona.

3.7. Kontrola vzorku klientských složek a transakcí

237. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 10.8. Protokolu o kontrole)*

238. Za účelem kontroly splnění povinností vyplývajících z AML zákona a ze souvisejících právních předpisů byl v rámci Kontroly prověřen kontrolní vzorek 30 klientů (27 právnických osob a 3 fyzické osoby – z toho 1 fyzická osoba se statusem politicky exponované osoby), včetně jimi realizovaných transakcí, přičemž nedostatky byly zjištěny u následujících 21 klientů:

- [redacted] (nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a postup v rozporu se SVZ při akceptaci plné moci bez úředně ověřeného podpisu zástupce klienta);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta);
- [redacted] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nerekonstruovatelné provádění transakčního monitoringu);
- [redacted] (nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);

- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu Metodickým pokynem FAÚ č. 3);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nerekonstruovatelné provádění transakčního monitoringu);
- [REDACTED] (nerekonstruovatelné provádění transakčního monitoringu);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky a s Metodickým pokynem FAÚ č. 3);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta);
- [REDACTED] (neprovedení první identifikace osoby jednající jménem klienta, který je právnickou osobou, za fyzické přítomnosti identifikovaného, popř. jiným způsobem uvedeným v AML zákoně, v rozporu s § 8 odst. 1 AML zákona);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta);
- [REDACTED] (nedostatky ve zjišťování vlastnické a řídicí struktury klienta a nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu Metodickým pokynem FAÚ č. 3).

239. Nad rámec výše uvedených nedostatků byly zjištěny nedostatky u dalších 7 osob a subjektů se vztahem k účastníkovi řízení:²⁵

- [REDACTED] (neprovedení kontroly klienta v rozsahu potřebném k posouzení možného rizika legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) a § 9 odst. 4 písm. d AML vyhlášky a nepřezkoumání zdroje peněžních prostředků v případě neobvykle vysoké hotovostní transakce v rozporu s § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona);
- [REDACTED] (nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [REDACTED] (nepřezkoumání zdroje peněžních prostředků v případě neobvykle vysoké hotovostní transakce v rozporu s § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona);

²⁵ U těchto osob a jimi realizovaných transakcí bylo kontrolní období stanoveno v rozsahu trvání celého obchodního vztahu s účastníkem řízení.

- [redacted] (nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky);
- [redacted] (nepřezkoumání zdroje peněžních prostředků v případě neobvykle vysoké hotovostní transakce v rozporu s § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona);
- [redacted] (nepřezkoumání zdroje peněžních prostředků v případě neobvykle vysoké hotovostní transakce v rozporu s § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona);
- [redacted] (nepřezkoumání zdroje peněžních prostředků v případě neobvykle vysoké hotovostní transakce v rozporu s § 9 odst. 2 písm. d) AML zákona).

240. Správní orgán taktéž zjistil nedostatky u 1 úvěrového klienta - [redacted] - spočívající v nezohlednění relevantních informací při sestavování rizikového profilu klienta v rozporu s § 9 odst. 3 AML zákona ve spojení s § 6 písm. a) bod 1 a 2 AML vyhlášky.

IV. Funkce vnitřního auditu

4.1. Plán vnitřního auditu

241. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 11.1.1. Protokolu o kontrole).*
242. Účastník řízení nastavil kvantifikaci reziduálního rizika jednotlivých oblastí činnosti (úroveň 1 - low až 4 - high), podle něhož stanovil časový rámec periodicky prováděných auditů (2 až 5 let).
243. Správní orgán přezkoumal podklad zachycující provedené vnitřní audity od roku 2012 a plánované vnitřní audity na roky 2021-2025 a zjistil, že auditní činnost v převážné většině oblastí nepokrývala tyto oblasti podle stanovené metodiky a ani plán auditních činností nebyl s touto metodikou v souladu. V mnoha oblastech výsledné určení reziduálního rizika při použití výše uvedeného klíče nevedlo k příslušnému načasování zařazení jednotlivých vnitřních auditů do strategického plánu vnitřního auditu. Plán zcela nedostatečně pokrýval oblasti s vyšším reziduálním rizikem (3 a 4).
244. Účastník řízení tento nesoulad vysvětloval rozhodnutím představenstva o odlišné podobě plánu vnitřního auditu, nicméně správnímu orgánu nebyl schopen předložit komunikaci, ze které by byly patrné důvody těchto odchylek.
245. **Účastník řízení tím, že nedoložil důvodnost dodatečné korekce metodického klíče stanoveného pro plánování vnitřních auditů, a tedy faktory, které představenstvo zohlednilo, porušil povinnost upřesněnou v § 11 odst. 2 Vyhlášky.**
246. Dále správní orgán přezkoumal provedené a plánované vnitřní audity v jednotlivých oblastech činnosti a zjistil, že činnost vnitřního auditu nebyla efektivně plánována a rozvrhována tak, aby zohledňovala rizikovost jednotlivých činností a poskytovala dostatečně aktuální ujištění napříč jednotlivými částmi řídicího a kontrolního systému.

247. Účastník řízení tím, že funkce vnitřního auditu nepokrývala uceleně a propojeně veškeré činnosti a neposkytovala příslušné úrovni řízení adekvátní ujištění, porušil povinnost u v § 7a odst. 1 písm. c) ZSÚD ve spojení s § 49 odst. 1 a 2 Vyhlášky.

4.2. Kvalita ujištění

248. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 11.1.2. Protokolu o kontrole).*
249. Správní orgán shledal, že zjištění správního orgánu v rámci Kontroly v oblasti řízení úvěrového rizika neodpovídají závěrům obsaženým ve zprávách interního auditora. Rozsah, četnost a významnost nedostatků zjištěných správním orgánem je natolik zásadní, že pokud by funkce interního auditu adekvátně fungovala, musela by nutně identifikovat významnou část nedostatků v systému řízení úvěrového rizika, k čemuž nedocházelo (zjištěné nedostatky řízení úvěrové rizika viz výše).
250. Taktéž z výsledků vnitřního auditu systému řízení operačního rizika vyplynulo, že prověření bylo obecné a nebyla dostatečně detailně posouzena kvalita konkrétních procesů. Vnitřní audit tak ve svých výstupech neupozornil na nedostatky systému řízení operačního rizika zjištěné v rámci Kontroly (zjištěné nedostatky řízení operačního rizika viz výše).
251. **Funkce vnitřního auditu účastníka řízení tedy neposkytovala dostatečně spolehlivé informace o stavu řízení úvěrového a operačního rizika, v důsledku čehož docházelo k poskytování zavádějící informace o příznivějším stavu, než jaký odpovídal skutečnosti. Tím byla porušena povinnost uložená v § 47 odst. 1 Vyhlášky a přílohy č. 8 bodu 3. přílohy k Vyhlášce.**
252. Výkon vnitřního auditu byl personálně zabezpečen jednou zaměstnankyní účastníka řízení. Tato zaměstnankyně zajišťovala výkon vnitřního auditu ve všech auditních oblastech účastníka řízení, pro což ale nedisponovala potřebnými odbornými znalostmi. Vnitřní audit účastníka řízení totiž neměl odborné kapacity k provádění vnitřního auditu v IT oblasti a účastník řízení neměl tuto činnost zajištěnou ani jinak (formou outsourcingu).
253. **Účastník řízení tím, že nezajistil pro výkon vnitřního auditu takové kapacity, které jsou nezbytné pro plnění stanovených požadavků, porušil povinnost dle § 46 odst. 1 Vyhlášky upřesněnou v bodu 1. přílohy č. 8 Vyhlášky ve spojení s kap. 1.3.6. bodem 25 obecných pokynů EBA/GL/2019/04.**

4.3. Vyhodnocení funkčnosti řídicího a kontrolního systému ze strany účastníka řízení

254. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 11.1.3. Protokolu o kontrole).*
255. Povinnost vyhodnocení funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému plnil účastník řízení prostřednictvím činností s výstupem v podobě zpráv s označením „roční vyhodnocení vnitřního kontrolního systému Artesa spořitelní družstvo za rok (označení příslušného roku)“ předkládané vnitřním auditorem příslušným orgánům účastníka řízení. Dané zprávy obsahují závěrečné stanovisko, které vždy hodnotí řídicí a kontrolní systém jako „přiměřeně funkční a účinný“, plnící „účel daný zákonnými předpisy, [pokrývající]

všechny organizační útvary a všechny činnosti až na úroveň jednotlivých zaměstnanců a zároveň [respektující] aktuální externí prostředí, velikost společnosti, její organizační strukturu, povahu a rozsah svých činností.“.

256. Obsahem zpráv je primárně popis v příslušném roce provedených činností, resp. informace o nastalém vývoji v relevantním období týkajícího se řídicího a kontrolního systému účastníka řízení. Zprávy přitom postrádají hodnocení funkčnosti a efektivnosti jednotlivých komponent řídicího a kontrolního systému.
257. Zprávy se rozcházejí s výstupem z analýzy rizik, přestože v rámci této analýzy jsou identifikovány potřeby prověření určité části řídicího a kontrolního systému (kvantifikace reziduálního rizika), dané zprávy obsahují pouze výše citované pozitivní a shrnující hodnocení, z něhož vyplývá, že řídicí kontrolní systém je přiměřený, tedy že je plně dosaženo z pohledu právních předpisů žádoucího stavu.
258. Zprávy se současně rozcházejí s výstupy vnitřního auditu vztahujícími se k vymezené části řídicího a kontrolního systému, což lze ilustrovat na výstupech týkajících se řízení úvěrového rizika. Zatímco z výše uvedených ročních zpráv vyplývalo, že řídicí a kontrolní systém jako celek (a tedy i v oblasti řízení úvěrového rizika) je „*přiměřeně funkční a účinný*“, dle mapy rizik a auditního plánu bylo v konkrétních podoblastech řízení úvěrového rizika uváděné reziduální riziko v nejvyšším stupni (high). To vede k závěru, že existující kontrolní prostředí vykazuje takové nedostatky, že v jejich důsledku prakticky nedochází ke snížení inherentního rizika dané podoblasti, a tedy že řídicí a kontrolní systém v této podoblasti není přiměřeně funkční a účinný.
259. **Účastník řízení tím, že v rámci vnitřního auditu nedostatečně vyhodnocoval funkčnost a efektivnost řídicího a kontrolního systému, nesplnil svou povinnost vyplývající z § 49 odst. 4 písm. d) Vyhlášky.**

4.4. Včasnost reakce na zjištění vnitřního auditu

260. *V podrobnostech odkazuje správní orgán na zjištění v rámci Kontroly (konkrétně na kapitolu 11.1.4. Protokolu o kontrole).*
261. Žádný z akčních plánů k vnitřnímu auditu řízení operačních rizik z r. 2018 nebyl splněn v původním termínu; 3 z celkového počtu 5 dokonce se zpožděním větším než 1 rok. Délka zpoždění byla nepřiměřená, a tato zjištění vnitřního auditu tak nevedla včas k úpravám systému. **Účastník řízení tak postupoval v rozporu s § 51 odst. 2 Vyhlášky.**
262. Dále správní orgán zjistil zásadní nedostatek o kvalitě poskytnutého ujištění o řízení rizika třetích osob vč. rizika outsourcingu, kdy v rámci vnitřního auditu konaného v roce 2016 bylo zjištěno, že outsourcingová smlouva s dodavatelem ████████ nesplňuje parametry vyžadované Vyhláškou, přičemž tento nedostatek byl zjištěn, a tedy přetrvával i v rámci Kontroly. Představenstvo však přes uvedené zjištění rozhodlo, že smlouva s daným dodavatelem nebude upravena. Vzhledem k tomu, že možnosti, které účastník řízení měl pro řízení rizik outsourcingu, se odvíjely od ujednání smluvních stran zachycených ve smlouvě, byl tento nedostatek zásadní překážkou pro řízení rizik outsourcingu a představoval významný nedostatek řídicího a kontrolního systému (*bliže viz kapitola II.*).

263. Účastník řízení tím, že nezajistil, aby významné nedostatky řídicího a kontrolního systému byly řešeny bez zbytečného odkladu, porušil povinnost upřesněnou v § 51 odst. 3 Vyhlášky.

E. Vyjádření účastníka řízení

264. Správní orgán obdržel v průběhu správního řízení 3 vyjádření účastníka řízení – Odpor, Doplnění odporu a Vyjádření k podkladům.

265. V rámci Odporu účastník řízení zejména namítá a) výši uložené pokuty, kterou považuje za vysoce nepřiměřenou a uloženou v rozporu se zásadami správního trestání i zásadami správního řízení obecně, b) posouzení relevantních skutečností, které považuje za nedostatečné, v důsledku čehož výše pokuty neodpovídá majetkovým poměrům účastníka řízení, jeho finančním výsledkům, rozsahu a složitosti jeho činnosti, jakož ani jeho pozici na českém finančním trhu, a c) mechanický výpočet horní hranice pokuty podle § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD, který dle účastníka řízení může sám o sobě vést k nepřiměřené horní hranici pokuty, když dostatečně nezohledňuje majetkové poměry účastníka řízení.

266. Účastník řízení v Odporu namítá, že správní orgán **při stanovení pokuty** opomněl náležitě zohlednit následující:

- a) *princip subsidiarity správního trestání,*
- b) *majetkové poměry účastníka řízení a jeho finanční výsledky, rozsah a složitost jeho činnosti, jakož i jeho postavení a velikost na českém a evropském trhu,*
- c) *zásadu proporcionality a legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu,*
- d) *aktuální makroekonomickou situaci a výhled jejího dalšího vývoje (přetrvávající následky pandemie COVID-19, bezprecedentní inflace v novodobé historii České republiky, obavy z následné ekonomické recese,*
- e) *individuální hospodářskou situaci účastníka řízení (finanční výsledky za poslední roky, když v roce 2020 se jednalo o ztrátu víc než 53 mil. Kč, v roce 2021 se jednalo o zisk přibližně 4,4 mil. Kč, a navíc výsledek hospodaření účastníka řízení za rok 2022 je dle předběžného očekávání ztrátový),*
- f) *účinnou snahu účastníka řízení o nápravu zjištěných nedostatků a jím dobrovolně a proaktivně přijímaná opatření k nápravě,*
- g) *kooperaci účastníka řízení při provádění kontroly,*
- h) *reputační riziko a potenciální negativní dopad zveřejnění rozhodnutí o uložení pokuty v dané výši na další hospodaření účastníka řízení a jeho členy.*

267. Účastník řízení je proto přesvědčen, že **výši pokuty** nestanovil správní orgán v souladu se zákonem, a pokuta jako taková představuje zásadní nezákonný zásah do práv a povinností účastníka řízení. Účastník řízení zejména namítá, že správní orgán při vydání Příkazu postupoval v rozporu se zásadou subsidiarity správního trestání. Správní orgán měl dle účastníka řízení věc vyřídit neformálním způsobem bez hmotných sankcí a zdlouhavého a nákladného řízení o přestupku.

268. V Doplnění odporu účastník řízení své námitky doplnil o tvrzení, že **postup při určení výše pokuty byl nezákonný**, neboť správní orgán nepřihlédl k:

- *napomáhání k odstranění škodlivého následku, kdy učinil aktivní kroky k nápravě před vydáním Příkazu a k některým i před vlastním zahájením Kontroly, kdy ještě před započatím Kontroly aktivně řešil nesrovnalosti týkajících se povinností podle*

ALM/CFT legislativy, a před vydáním Příkazu, kdy v průběhu Kontroly uzavřel smlouvu s [REDAKCE] o zhodnocení stávajícího systému rizik a [REDAKCE] o dodávce kompletního systému a řešení,

- aktivní spolupráci v průběhu Kontroly a řešení nedostatků z Kontroly prostřednictvím nápravných opatření, jejichž plán byl schválen jako způsobilý vést k odstranění zjištěných nedostatků,*
- absenci škodlivého účinku (absenci újmy) na třetí osoby.*

269. Účastník řízení dále považuje za nezákonné, že správní orgán nepřihlédl k správním orgánem schválenému *Plánu nápravných opatření a jeho významu* jako důkazu. Dle názoru účastníka řízení to, že ČNB mu žádné opatření k nápravě v Příkazu neuložila, znamená, že tato opatření musela vyhodnotit za dostatečná.

270. Správní orgán však tyto okolnosti v Příkazu vůbec nezmínil a při určení výše pokuty je nezohlednil. Správní orgán by měl opatření k nápravě, která účastník řízení přijal dobrovolně, proaktivně a v upřímné snaze napravit veškeré nedostatky jeho řídicího a kontrolního systému, zohlednit. Stejně tak měl správní orgán při stanovení výše pokuty přihlédnout ke skutečnosti, že jednání účastníka řízení nevedlo k újmě jakékoli třetí osoby. V opačném případě bude rozhodnutí nezákonné a rovněž v kolizi s rozhodovací praxí správního orgánu.

271. V Odůvodnění odporu účastník řízení doplnil, že správní orgán dle účastníka řízení přitom k nápravným krokům účastníků řízení a poskytování součinnosti ze strany osob podezřelých z přestupku zásadně přihlíží jako k polehčující okolnosti. V této souvislosti odkazuje účastník řízení např. na odstavce 309. a 333. rozhodnutí ČNB č.j. 2022/108571/570, sp. zn. Sp/2021/133/573 ve věci Podnikatelské družstevní záložny (dále jen „PDZ“), kde ČNB hovoří o zjednání nápravy dokonce jako o „významné polehčující okolnosti“, nebo odstavec 73 rozhodnutí ČNB č.j. 2017/108743/570, sp. zn. Sp/2016/439/573 ve věci Československého úvěrního družstva.

272. Pokud by ČNB odmítla hodnotit význam Plánu nápravných opatření i v řízení po zrušení Příkazu, jí vydané rozhodnutí by bylo dle účastníka řízení nezákonné pro nepřezkoumatelnost.

273. Dále účastník řízení znovu namítá *flagrantní porušení zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu*, když uložil účastníkovi řízení pokutu padesátkrát vyšší, než uložila PDS za totožné jednání. V řízení tedy musí správní orgán postupovat v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu, a pokud se bude domnívat, že je třeba účastníku řízení uložit pokutu, pak její výše musí odpovídat pokutě uložené PDZ. V opačném případě bude ČNB vydané rozhodnutí nezákonné jako tzv. překvapivé rozhodnutí porušující zásadu legitimního očekávání účastníka řízení. K zákazu překvapivých rozhodnutí účastník řízení odkazuje na konstantní judikaturu Ústavního soudu i NSS, např. na nález sp. zn. I. ÚS 654/03 (svazek č. 32, nález č. 27, strana 255), rozsudek sp. zn. 8 Afs 59/2005, ze dne 20. 7. 2007) a Afs 50/2009 ze dne 16. 3. 2010.

274. Dále se účastník řízení vyjadřuje k nepřiměřenosti uložené pokuty z důvodu: *nezohlednění majetkových poměrů účastníka řízení, zejména skutečností, že za rok 2020 vykázal účetní ztrátu ve výši 53.390.000 Kč a v následujících letech se mu nepodařilo tuto ztrátu téměř vůbec smazat. O neutěšené finanční situaci účastníka řízení svědčí i to, že se jeho bilanční suma v roce 2021 snížila oproti roku 2020 o více než 300.000.000 Kč. Obdobně ČNB*

nezohlednila ani napjatou makroekonomickou situaci, zejména bezprecedentní inflaci, která v roce 2022 činila více než 15 %, s ní spojený růst úrokových sazeb, dopady pandemie COVID-19, dopady války na Ukrajině ani nynější nervozitu na finančních trzích způsobenou pádem globálně významných finančních institucí.

275. Účastník řízení považuje schválením Plánu nápravných opatření správní řízení za bezdůvodné ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu a **navrhuje, aby správní orgán řízení zastavil pro odpadnutí důvodu.**
276. Účastník řízení ve Vyjádření k podkladům zopakoval svá dřívější tvrzení a dále sdělil, že tím, že navzdory velkému množství jednotlivých nápravných opatření účastník řízení v době kratší než 6 měsíců plán nápravných opatření dle představ ČNB připravil a ČNB jej dne 21. 2. 2023 výzvou č. j. 2023/021616/CNB/580 potvrdila jako způsobilý vést k odstranění zjištěných nedostatků, čímž ČNB dle něj potvrdila, že **realizací Plánu nápravných opatření zanikne škodlivý následek účastníkova jednání**, což dle účastníkova názoru zakládá důvod pro zastavení správního řízení, neboť odpadl jeho důvod.

F. Vypořádání námitek

277. Správní orgán s ohledem na shora uvedené konstatuje, že účastník řízení poukazuje na jednotlivé skutečnosti, které správní orgán nezohlednil **při stanovení výše pokuty**, skutkové okolnosti účastník řízení nerozporuje.
278. K subsidiaritě správního trestání správní orgán uvádí, že účastníkem řízení navrhovaný **neformální způsob bez uložení sankce** a nákladného řízení o přestupku **vzhledem k rozsahu a závažnosti protiprávního jednání účastníka řízení** nepřichází v úvahu a rovněž ani pouhé projednání věci správní orgán v tomto konkrétním případě nepovažuje za dostačující. Účastníkem řízení požadovaný postup by byl též v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí správního orgánu, kdy systémové nedostatky v řídicím a kontrolním systému jsou vždy hodnoceny jako závažné a jsou projednávány jako přestupek s uložení sankce ve formě pokuty.
279. Správní orgán dále konstatuje, že zjištěný rozsah a charakter pochybení v oblasti řídicího a kontrolního systému účastníka řízení se prakticky blíží případům, kdy byl správní orgán nucen dohlíženým subjektům odejmout oprávnění. Správní orgán v tomto kontextu odkazuje účastníka řízení na rozhodnutí NSS ze dne 29. 6. 2023, č.j. 5 Afs 378/2020 – 74, resp. rozhodnutí správního orgánu soudem přezkoumávaná, ve věci odejmutí povolení k činnosti Metropolitnímu spořitelnímu družstvu, které správní orgán považuje za příléhavé zejména z toho důvodu, že obdobně jako účastník řízení vykazovalo i Metropolitní spořitelní družstvo zásadní nedostatky v oblasti řízení úvěrového rizika, jenž byla poznamenána jeho formální kontrolou, nerekonstruovatelností procesů a nerespektováním obezřetnostních pravidel.
280. Závažnost celé situace zvyšuje dále fakt, že přestože řídicí a kontrolní systém účastníka řízení nesplňoval požadavky na něj kladené právními předpisy s ohledem na model podnikání účastníka řízení, s ním spojená rizika a rozsah činností, které účastník řízení vykonává nebo hodlá vykonávat, řídicí a kontrolní orgány účastníka řízení vzhledem k zjištěným nedostatkům samy tuto nedostatečnost ve vazbě na zvolenou strategii ani neidentifikovaly, ani nebyly ve stavu způsobilém je samy napravit.

281. Pokud jde o namítané nezohlednění velikosti účastníka řízení, jeho pozice na trhu či majetkové poměry, případně dalších okolností uvedených v námitce týkající se nezohlednění principu proporcionality v napadeném rozhodnutí, je nutné uvést, že tyto skutečnosti mají v projednávané věci nepochybně svůj význam a jako k takovým k nim bylo přihlédnuto.
282. Klíčovým prvkem pro posouzení odpovědnosti účastníka řízení za přestupek a závažnosti jeho jednání není otázka jeho postavení na trhu, resp. velikosti, ale **rozsah a intenzita**, s jakou účastník řízení porušoval povinnosti stanovené právními předpisy, přestože jako družstevní záložna působí na trhu v ČR dlouhodobě.
283. Právě skutečnost, že je účastník řízení družstevní záložnou, má za následek, že podléhá výrazně vyšší míře regulace než jiné podnikatelské subjekty. Této skutečnosti si účastník řízení musel být vědom. Smyslem této regulace přitom není nic menšího než eliminace potenciálního selhání družstevních záložen, resp. úvěrových institucí obecně, v rozsahu, který by měl fatální následky pro jejich vkladatele, případně pro finanční trh jako takový. Právě za tím účelem jsou významným způsobem (na rozdíl od běžných obchodních korporací) regulovány i „vnitřní poměry“ družstevních záložen ve formě požadavků stanovených právními předpisy na jejich řídicí a kontrolní systém.
284. Nelze přitom pominout, že tato tzv. kvalitativní regulace, zaměřená právě na řídicí a kontrolní systém úvěrové instituce a její jednotlivé prvky, není v českém právu žádnou novinkou, naopak, jde o regulaci dlouhodobě ustálenou.
285. K hlavní námitce účastníka řízení, že při stanovení výše sankce správní orgán nezohlednil princip proporcionality, postavení a velikost účastníka řízení, aktuální makroekonomickou situaci, a individuální hospodářskou situaci účastníka řízení správní orgán sděluje následující. **Sankce** upravená v § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD část za středníkem²⁶ **má v sobě prvek proporcionality obsažen již z podstaty konstrukce určení její výše.** Výše pokuty totiž není stanovena paušální částkou, ale základním východiskem pro určení výše pokuty je v tomto případě **výše čistého ročního obrátu družstevní záložny.** Z uvedeného plyne, že čím je družstevní záložna větší, tím vyšší pokuta jí za daný přestupek hrozí. Logicky pak nelze dojít k jinému závěru, než že **zákonem vymezená výše sankce parametr „velikosti, postavení na trhu a majetkových poměrů“ sankcionovaného subjektu zohledňuje přímo ve své konstrukci.** Součástí určení výše horní hranice jsou tak v případě předmětného přestupku implicitně vybrané ekonomické faktory, vč. hospodaření subjektu. S ohledem na konstrukci určení výše pokuty (procentuálně z obrátu) je tak argument zisku nebo ztráty účastníka řízení v zásadě irrelevantní.
286. Při určení horní hranice výše pokuty vychází správní orgán v souladu s § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD vždy z účetního období bezprostředně předcházejícího účetnímu období, v němž byl přestupek spáchán, resp. z hodnoty čistého ročního obrátu v tomto období účastníkem řízení dosaženého (k tomu viz též dále). V případě účastníka řízení činil čistý obrát dosažený v účetním období roku 2020 **101 mil. Kč** a maximální možná výše pokuty tak činila 10,1 mil. Kč.

²⁶ „není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit, lze uložit pokutu do výše 10 % čistého ročního obrátu dosaženého právníkou osobou za bezprostředně předcházející účetní období“

287. Pokud jde o inflaci, horní hranice výše pokuty zůstává v období vysoké inflace po jistou dobu nominálně neměnná, avšak reálně se snižuje. Nejinak je tomu s konkrétní výší uložené pokuty.
288. V době vydání příkazu ČNB považovala za přiměřenou pokutu ve výši při samé horní hranici její sazby. Při následných úvahách o možné nižší výši pokuty byly zohledněny okolnosti mající vliv na skutečnou citelnost pokuty pro účastníka řízení. ČNB přitom dospěla k závěru, že dostatečný efekt může mít pouze pokuta stanovená při horní hranici pro její určení. Samotná skutečnost, že je pokuta ukládána při samé horní hranici zákonem stanovené sazby, nehledě na absolutní výši pokuty, je jasným signálem pro účastníka řízení, že jeho jednání nelze tolerovat a je nanejvýš žádoucí, aby se ho napříště vyvaroval.
289. Pokud tedy účastník řízení namítá, že v jeho případě nebylo při stanovení výše sankce dostatečně přihlédnuto k „majetkovým poměrům účastníka řízení i k celkovým dopadům uložené pokuty na účastníka řízení a jeho členy s ohledem na celkovou makroekonomickou situaci“, uvedené tvrzení je vyvráceno argumentací uvedenou výše, z níž je aplikace prvku proporcionality v posuzovaném případě zcela zřejmá. Účastník řízení tak pomíjí, že právě to správní orgán učinil, neboť odpovídajícím způsobem zohlednil veškeré okolnosti případu, tedy nejenom ty, které namítá účastník řízení, ale i rozsah a intenzitu, s jakou účastník řízení **porušoval elementární povinnosti** stanovené družstevním záložnám pro oblast řídicího a kontrolního systému relevantními právními předpisy.
290. K argumentaci namítají absenci vzniku škodlivých následků, kdy účastník řízení poukazuje na skutečnost, že svým jednáním nezpůsobil újmu vkladatelům, a tvrdí, že „absence škodlivého účinku musí být při stanovení druhu správního trestu a jeho výměry vždy zohledněna, neboť vznik újmy třetí osobě logicky zvyšuje závažnost daného jednání“, nelze v tomto případě plně přihlédnout. V případě přestupku podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD se jedná o **čistě ohrožovací přestupek**, který je spáchán již prostým vyvoláním reálného ohrožení zákonem chráněného zájmu a vznik škodlivého následku pro naplnění skutkové podstaty dotčeného přestupku není zákonem požadován. Tvrzení účastníka řízení jde zcela proti smyslu rozhodnutí NSS ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 9 As 77/2008, kdy **škodlivý následek „zvyšuje závažnost daného jednání**, což je potom reflektováno v rámci ukládání sankce.“. Nelze ale tvrdit, že absence škodlivého následku snižuje závažnost jednání majícího charakter ohrožovacího přestupku. Dle názoru NSS vyjádřeného v rozsudku sp. zn. 1 As 24/2013 „*postačuje, že jednáním došlo k ohrožení zájmu společnosti (...), nikoliv ohrožení konkrétních jednotlivců.*“, a správní orgán proto účastníka řízení upozorňuje, že **jednání účastníka řízení bylo způsobilé ohrozit zájmy vkladatelů a jeho stabilitu, nicméně správní orgán prvního stupně přistoupil pouze k uložení pokuty.**
291. Jedním z cílů aplikace zásady přiměřenosti je nepochybně to, aby postup správního orgánu vůči účastníkovi řízení nevykazoval prvky excesivního jednání, čemuž má napomoci i aplikace zásady rovného a nestranného přístupu a zásady legitimního očekávání.
292. K námitce, že správní orgán neaplikoval při stanovení výše pokuty zásadu legitimního očekávání, když v jiném dle účastníka řízení obdobném případě uložil pokutu podstatně nižší, správní orgán odkazuje účastníka řízení např. na rozsudek MS v Praze ze dne 8. 1. 2014, č. j. 7 A 46/2011-33, vysvětlující, že „*v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání, resp. práva rovného přístupu velmi omezeno, neboť*

*subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má „legitimní očekávání“ pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem. Dle tohoto rozhodnutí tak „případné uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena jemu.“. Existuje rovněž judikatura umožňující se v jednotlivém případě od ustálené rozhodovací praxe **odchýlit a uložit ojedinele vysokou pokutu**, pakliže se pachatel dopustil zvlášť společensky škodlivého jednání.²⁷ Dle rozsudku NSS č.j. 7 As 188/2012 – 25, pak „**zákonné rozpětí pokuty, které je velmi široké, má umožnit potrestání jak bagatelních, tak zcela mimořádně závažných přestupků [...], a tomu musí odpovídat i úvaha správního orgánu při ukládání pokuty.**“.*

293. Pokud jde o výhradu tvrzené nekonzistentní aplikační praxe správního orgánu, správní orgán sděluje, že okolnosti případu PDZ se od okolností účastníka řízení odlišují, a to jak **výší obrátu a bilanční sumy** a postavením na českém úvěrovém trhu, tak i v **závažnosti postihovaného jednání**.
294. Účastníkovi řízení bylo příkazem ze dne 11. 12. 2018, č. j. 2018/128169/570 pro nedostatky v oblasti řízení úvěrového rizika a systému vnitřně stanoveného kapitálu uloženo pouze opatření k nápravě (podle § 28 odst. 2 ZSÚD). Následně provedenou Kontrolou byly opět zjištěny obdobné nedostatky, a to přes účastníkem řízení deklarované zajištění nápravy. Dále správní orgán zohlednil skutečnost, že účastník řízení byl již správním orgánem v minulosti trestán, a to rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016, č.j. 2016/112675/570, kterým byla účastníkovi řízení uložena pokuta ve výši 1 mil. Kč za přestupek podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD. Za dané situace je zcela zjevné, že svou funkci nemůže splnit pokuta, která by nebyla pro účastníka řízení citelná, když se **dřívější mírnější zásahy správního orgánu v podobě uložení opatření k nápravě a pokuty 1 mil. Kč se ukázaly jako nedostatečně účinné**.
295. Konečně sám účastník řízení zmiňuje panující nervozitu na finančních trzích „způsobenou pádem globálně významných finančních institucí“. K tomu správní orgán uvádí, že je nezbytné důrazně trvat na dodržování obezřetnostních povinností úvěrových institucí za všech okolností vývoje ekonomického prostředí.
296. K účastníkem řízení namítanému nezohlednění účinné snahy účastníka řízení o nápravu zjištěných nedostatků a jím dobrovolně a proaktivně přijímaná opatření k nápravě, správní orgán sděluje, že účastník řízení nesprávně vyhodnotil úkon ČNB ve vztahu k jím předloženému Plánu nápravných opatření, jehož plněním má účastník řízení za cíl dosáhnout nápravy nežádoucího stavu svého řídicího a kontrolního systému. Tento plán není předmětem žádného schvalovacího procesu, ČNB vždy pouze komunikuje své stanovisko ke způsobilosti plánu vést k nápravě v adekvátním čase. Jedná se tedy např. pouze o upozornění na nedostatečnou míru detailu popisu jednotlivých plánovaných kroků či na opomenutí plánování určitých kroků k určitým nedostatkům. Ze způsobilosti plánu vést k nápravě nelze dovozovat, že takový plán k nápravě skutečně povede. To, do jaké míry a jakým způsobem bude plán nápravných opatření naplněn, je určováno chováním příslušné úvěrové instituce.
297. Za očekávanou reakci účastníka řízení na zjištění v Protokolu o kontrole správní orgán považuje, pokud tento přistoupí bez zbytečného odkladu k nápravě nedostatků. Dle správního orgánu nelze souhlasit s námitkou, že v případě účastníka řízení byl účel

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25,

individuální prevence naplněn již před vydáním Příkazu. Skutečnost, zda nedostatky byly skutečně odstraněny, může být ověřena až pouze následnou kontrolou ze strany správního orgánu. Pokud tedy účastník řízení tvrdí, že svá pochybení napravil, a vyvozuje tak pouze z komunikace s ČNB ohledně způsobilosti Plánu nápravných opatření, pak lze tuto úvahu považovat za zcela chybnou. Správní orgán odkazuje účastníka řízení na bod 114 rozhodnutí NSS č.j. 2 Afs 30/2021 ze dne 7. 12. 2022, dle kterého **by pro závažnost porušení právních povinností bez sankce nebylo zaručeno, že proběhnuvší řízení v dostatečné míře výchovně zapůsobí** v tom směru, aby se subjekt do budoucna podobného jednání vyvaroval. „*Nadto trestání má svou dimenzi nejen v rovině individuální prevence, ale také prevence generální a roli hraje i represivní funkce. Pokud by snad mělo být od trestání upuštěno vždy, když pachatel svého jednání zanechá či je napravení, vyprázdní by se vůbec smysl sankčních řízení. Proto nejsou nyní relevantní ani námitky, že stěžovatelka prostřednictvím své sesterské společnosti nabízí dluhopisy již plně v souladu se zákonem.*“.²⁸ Tedy platí, že pokud by správní orgán přestupkové řízení zastavil vždy, když dojde k příslibu nápravy, a nepřistupoval by k ukládání sankcí, zcela nepochybně by neplnil řádně svou funkci dohledového orgánu a nemohl by zajistit zodpovědné chování úvěrových institucí. Pouhou deklarací přijetí nápravných opatření a přestavením harmonogramu jejich realizace tedy rozhodně nedochází k odpadnutí důvodu tohoto správního řízení.

298. V případě účastníka řízení se přitom jedná o **zvlášť závažné porušení**, kdy vzhledem k rozsahu a počtu pochybení účastníka řízení je možné učinit závěr, že u účastníka řízení absentoval samoregulační mechanismus nápravy²⁹. Už jen tato skutečnost prokazuje zjevnou nefunkčnost jeho řídicího a kontrolního systému. Pokud by totiž řídicí a kontrolní systém účastníka řízení byl funkční alespoň v základních parametrech, nemohly by být nedostatky zjištěné v rámci kontroly tak rozsáhlé a dlouhodobé a porušení povinností stanovených právními předpisy by nemohlo dosahovat takové intenzity. Účastník řízení by je totiž sám, tj. bez ingerence orgánu dohledu, v převážné míře včas identifikoval a zjednal by jejich nápravu.
299. Nad to je namístě rovněž podotknout, že účastníkem řízení deklarovaná a přijatá opatření směřující k odstranění zjištěných nedostatků nemají na Kontrolou identifikovaný skutkový stav vliv, neboť jsou, byť žádoucí a nutnou, ale toliko následnou reakcí na správním orgánem zjištěné nedostatky. Samotná **kooperace v průběhu Kontroly a rovněž v průběhu správního řízení je pak zákonnou povinností** účastníka řízení a není polehčující okolností. V této souvislosti odkazuje správní orgán na rozhodnutí NSS ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020 – 29, dle něhož je **provedení nápravných opatření zákonnou povinností účastníka řízení**, jejíž nedodržení lze sankcionovat – v případě, že by účastník řízení neprovedl nápravná opatření, dopouštěl by se (opakovaně) porušování podmínek stanovených zákonem pro výkon své činnosti povolením. *Obdobné platí i ve vztahu k omezení doby trvání protiprávního stavu. Považovat jeho odstranění za „automatickou“ polehčující okolnost odůvodňující snad dokonce upuštění od uložení sankce zajisté nelze.*³⁰
300. Nelze si rovněž nevšimnout skutečnosti, že účastník řízení sice tvrdí, že i po potvrzení Plánu nápravných opatření nadále poskytuje veškerou součinnost, a v této souvislosti

²⁸ Rozhodnutí NSS č.j. 2 Afs 30/2021 ze dne 7. 12. 2022, bod 114.

²⁹ Viz nedostatky v činnosti ÚK kap. 1.3, představenstva kap. 2.4 a 3.6 a vnitřního auditu kap. IV.

³⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020 – 29.

odkazuje na řádné předložení prvního přehledu plnění Plánu nápravných opatření za 1. čtvrtletí 2023 ze dne 14. dubna 2023, ale tato **náprava se pohybuje v rámci nového nastavení procesů, nikoliv nápravy protiprávního stavu**, který u účastníka řízení vznikl. Dle tohoto přehledu plnění účastník řízení splnil nápravné opatření ID 10.8.1.a., tj. náprava AML nedostatků prostřednictvím zařazení klientských portfolií do příslušné rizikové kategorie. Na základě této skutečnosti došlo u 448 klientů k přeřazení do některé z vyšších rizikových kategorií AML, přičemž se původně z celkového počtu 3 523 klientů jednalo pouze o 63 klientů v kategorii sledovaný, 43 kategorie rizikový a 1 kategorie nepřijatelný. **Vlastní nápravou však není jejich pouhé (formální) zařazení do správné kategorie, ale zamezení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, potažmo přistupování ke všem klientům adekvátně jejich rizikovitosti a způsobem stanoveným vnitřními předpisy, které musí být v souladu s požadavky právní úpravy.**

301. **Obdobně tak vlastní nápravou není pouhé odhalení ESS a jejich správné sestavení, ale nepřekračování regulatorního limitu na velikost expozice podle čl. 395 Nařízení č. 575/2013 a zákonem stanoveného limitu maximální výše úvěru (30 mil. Kč), jenž smí poskytnout družstevní záložna jedinému klientovi či ESS dle § 3 odst. 5 ZSÚD. Odhalení ESS a jejich správné sestavení je tak pouze nezbytnou podmínkou plnění požadavků regulace a zajištění nápravy v daném případě může být konstatováno nedříve v okamžiku, kdy uvedené regulatorní limity nebudou překračovány. Tak tomu v případě účastníka řízení není.**
302. Obecně je pak třeba konstatovat, že nápravu zjištěných nedostatků v tak krátkém období (období od zjištění nedostatků do současnosti) není, vzhledem k jejich rozsáhlosti a závažnosti, reálné uskutečnit, ani ze strany správního orgánu vyhodnotit (toto vyhodnocení bude v zásadě možné pouze provedením další kontroly na místě).
303. Skutečnost, že účastník řízení přistoupil k některým opatřením ještě před započítáním Kontroly a aktivně řešil nesrovnalosti týkajících se povinností podle AML/CFT legislativy, je dle správního orgánu jeho právní povinností a zcela zjevně tato opatření nevedla k zajištění souladu jeho činnosti s právními předpisy, jak vypovídají zjištění z Kontroly. To, že před vydáním Příkazu (uzavření smlouvy s [REDAKCE] o zhodnocení stávajícího systému rizik a s [REDAKCE] o dodávce kompletního systému a řešení) však, jak bylo řečeno již výše, nemění nic na zjištěních z Kontroly, o kterých je toto řízení vedeno.

G. Vyhodnocení správního orgánu

304. Závěrem správní orgán konstatuje, že při svém hodnocení jednání účastníka řízení pro účely tohoto řízení a v něm vydávaného rozhodnutí vyšel ze skutečnosti, že účastník řízení ve skutkové rovině nijak neargumentuje proti jednotlivým zjištěním správního orgánu a své námitky směřuje pouze do výše pokuty.
305. Nejvýznamnější nedostatky řídicího a kontrolního systému účastníka řízení byly identifikovány v oblasti řízení úvěrového rizika, řízení operačního rizika, rizik vztahů se třetími osobami, a v oblasti AML/CFT, jakož i v rámci správy a řízení účastníka řízení.

306. Co se týče řízení úvěrového rizika, správní orgán konstatuje, že účinnost systému řízení úvěrového rizika neodpovídala rizikovému profilu účastníka řízení, což vedlo k tomu, že účastník řízení nedostatečně účinně identifikoval a řídil významná jím podstupovaná úvěrová rizika. Zcela zásadní nedostatky se vyskytovaly především v oblastech posuzování úvěruschopnosti, a identifikace a monitorování ESS. Postup účastníka řízení v rámci těchto činností byl neobežřetný.
307. V podmínkách účastníka řízení nebyla v oblasti úvěrového rizika nastavena, ani v praxi uplatňována jednoznačná strategie v části týkající se akceptované míry rizika, tj. rizikového apetitu, přičemž docházelo k nedostatečně odůvodněným a vzájemně nekonzistentním změnám ve strategii řízení úvěrového rizika / rizikovém apetitu.
308. V kontextu nedostatečně funkčního systému řízení úvěrového rizika, systém uplatňovaných limitů nebyl dostatečně účinný a efektivní v důsledku nedostatečného podložení a zdůvodnění hodnot jednotlivých limitů a jejich změn a skutečnosti, že limit pro úvěry s balonovou splátkou a limity odvětví (pro rizika spojená s nemovitostním trhem) umožňovaly umístit v předmětném druhu obchodu či riziku až 100 % úvěrové angažovanosti.
309. Systém posuzování úvěruschopnosti uplatňovaný účastníkem řízení vykazoval závažné nedostatky, a to jak v nastavení procesu a postupů, tak v uplatňované praxi při schvalování jednotlivých úvěrů. Identifikace, vyhodnocení a mitigace rizik ze strany účastníka řízení v případě řady dlužníků nebyly s ohledem na rizika, která úvěrový obchod přinášel, dostatečné. Byly zjištěny případy natolik nedostatečného individuálního vyhodnocení rizikových skutečností, že postup při poskytnutí úvěru hodnotí správní orgán jako neobežřetný.
310. Účastník řízení neměl s ohledem na charakter jeho úvěrových dlužníků dostatečně metodicky upraveny postupy nezbytné pro vytvoření předpokladů pro řádné řízení procesů spojených s identifikací ESS a průběžným vyhodnocováním relevantních skutečností, které mohly vést k identifikaci ESS, a v praxi neuplatňoval dostatečné nástroje pro omezení těchto rizik. V rámci kontrolního vzorku úvěrových případů byly identifikovány subjekty, u nichž existovalo vysoké riziko, že mezi nimi existuje vztah založený na kontrole či ekonomické závislosti, a mohou tak tvořit ESS, což nakonec potvrdil sám účastník řízení, když ke dni 31. 12. 2022 v přímé návaznosti na zjištění uvedená v Protokolu o kontrole zařadil úvěrové dlužníky [REDACTED] (prostřednictvím společnosti [REDACTED]) do jedné ESS. Byla zjištěna vyšší četnost rizikových faktorů, jež nebyly ze strany účastníka řízení posuzovány a v konkrétních případech nebyly ani identifikovány. Úvěrové portfolio zahrnovalo vyšší počet klientů s netransparentní vlastnickou či ovládací strukturou, s jejími častými změnami a četnými vzájemnými interakcemi a finančními toky. Dále účastník řízení selhal v prověřování možných vazeb založených na kontrole či ekonomické závislosti klientů, kdy u těchto klientů vystupovaly v různých postaveních osoby, které byly, jak bylo možné důvodně předpokládat, osobami blízkými či osobami blízkými osobám blízkým [REDACTED], resp. osobami, jejichž vztah k [REDACTED] byl relevantní co do potřeby posouzení naplnění podmínek pro existenci ESS. Obdobně účastník řízení nedostatečně prověřoval další situace, kdy byly faktorem vyžadujícím jeho zvýšenou pozornost vzájemné finanční transakce, případně shody adres sídla. V důsledku nedostatečné

identifikace a vyhodnocování ESS účastník řízení nedostatečně řídil riziko koncentrace v úvěrovém portfoliu.

311. ÚK konkrétní, jí vnitřními předpisy stanovené činnosti/odpovědnosti v praxi nevykonávala, úprava dalších činností ÚK pak nebyla jednoznačná. V části případů zasedala ÚK v neúplném složení. Z vyhotovovaných zpráv o činnosti ÚK přitom tyto skutečnosti nijak nevyplývaly. Úvěrové návrhy, které neobsahovaly spolehlivé a ucelené informace nebo ve kterých nebyla rizika dostatečně vyhodnocena, ÚK akceptovala v předkládaném znění, aniž by je vyhodnotila jako nedostatečné a požadovala jejich doplnění či přepracování. ÚK při výkonu svých odpovědností nepostupovala obezřetně a její role v nastaveném systému schvalování úvěrů byla v řadě případů do značné míry formální.
312. Systém vymáhání úvěrových pohledávek nebyl dostatečně účinný a efektivní, a to v důsledku neúplné metodiky a nedostatečných postupů v praxi. Odpovědnosti komisí a osob s rolí ve vymáhacím procesu nebyly dostatečně vymezeny, v případě komisí pak nebyla zajištěna rekonstruovatelnost informací, na základě nichž rozhodovaly. Hodnocení efektivity vymáhání nezohledňovalo relevantní skutečnosti.
313. V otázce řízení operačního rizika v oblasti vztahů se třetími osobami a s nimi souvisejících rizik vykazoval řídicí a kontrolní systém účastníka řízení významné, rozsáhlé a po značný čas trvající nedostatky, a to jak v otázce vztahů, které jsou standardně podřazovány pod pojem outsourcing, tak pro další kategorie odběratelských vztahů, u kterých tak činěno není. Rekonstruovatelnost procesů byla omezená, až zcela znemožněná. Nejvýznamnější případ selhání účastníka řízení představuje mnohaletý, v průběhu času nijak rekonstruovatelně vyhodnocený vztah s poskytovatelem právních služeb [REDAKCE] jemuž účastník řízení vyplatil desítky milionů Kč, aniž by byl v rámci Kontroly schopen za několikaletý úsek trvání tohoto vztahu doložit protiplnění tohoto poskytovatele. Na tomto případě se plně projevila nefunkčnost a diskontinuita systému řízení operačního rizika a jeho plná odkázanost na lidský faktor.
314. K otázce řízení rizika zneužití účastníka řízení k legalizaci výnosů z trestné činnosti či financování terorismu, resp. k příslušným komponentám jeho řídicího a kontrolního systému, je třeba poznamenat, že v této oblasti byly zjištěny nedostatky napříč jednotlivými předpoklady a činnostmi. Řídicí a kontrolní systém v oblasti AML/CFT postrádal adekvátní vnitřní předpisy, v mnohém postrádal rekonstruovatelnost, a selhával jak v otázce zjišťování a zaznamenávání vlastnické a řídicí struktury klienta, tak v otázce kontroly klienta včetně rozsahu této kontroly. Monitoring realizovaných transakcí byl nastaven nedostatečně, nebyl tak schopen detekovat a hlásit podezřelé skutečnosti s přesahem do oblasti úvěrového rizika a rizika koncentrace (zejm. vazby ESS). Tím, že účastník řízení nezjišťoval kompletní vlastnickou a řídicí strukturu klienta a nezadával ji do informačního systému OBS, neplnil povinnost prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a uplatňování mezinárodních sankcí. Účastník řízení navíc [REDAKCE] zařadil na seznam tzv. standartních klientů, tj. klientů bez zvýšené kontroly, přestože se jedná o osobu trestně stíhanou.
315. V neposlední řadě je na tomto místě po uvedení výčtu zásadních nedostatků žádoucí zmínit otázku zajištění kontrolního prostředí v podobě vnitřního auditu. V tomto ohledu bylo zjištěno, že činnost vnitřního auditu neposkytovala svým rozsahem dostatečné, aktuální, a tedy celkově spolehlivé ujištění o činnostech účastníka řízení, resp. o jeho řídicím

a kontrolním systémem. Taktéž ze zápisů z jednání kontrolní komise vyplynulo, že kontrolní komise v rámci svých zasedání neprojednala zprávy vnitřního auditu týkající se jednotlivých auditních akcí, vč. ročního hodnocení řídicího a kontrolního systému vnitřním auditem, jakož i informací o jeho činnosti, vč. sledování vývoje implementace nápravných opatření. Kontrolní komise se rovněž nijak nezabývala tím, jakým způsobem a v jaké kvalitě je vyhodnocován soulad vnitřních předpisů s právními předpisy, vzájemný soulad vnitřních předpisů ani souladu činností účastníka řízení s vnitřními a právními předpisy. Zápisy z jednání kontrolní komise rovněž svědčí o tom, že kontrolní komise nevyhodnocovala funkčnost řídicího a kontrolního systému účastníka řízení jako celku.

316. Úkolem řídicího orgánu účastníka řízení za přispění jeho kontrolního orgánu bylo vytvořit takový řídicí a kontrolní systém, který bude představovat plnohodnotný předpoklad, resp. nástroj pro obezřetné podnikání účastníka řízení, a to v podobě adekvátně reflektující jeho rizikový profil. Ze zjištění během Kontroly nicméně jednoznačně vyplynulo, že řídicí a kontrolní systém účastníka řízení v podobě, v jaké byl zaveden a udržován, k tomuto cíli nemohl úspěšně sloužit a ani nesloužil.
317. Nadto a stran neúčinnosti řídicího a kontrolního systému účastníka řízení míra netransparentnosti a nerekonstruovatelnosti, kterou řídicí a kontrolní systém účastníka řízení vykazoval, dokonce omezila možnosti správního orgánu efektivně rozpoznat a následně posoudit jeho významné aspekty, což se projevilo ve složitosti prověřování činnosti účastníka řízení a jím vytvořených předpokladů pro tuto činnost, a tedy i rozsahem Kontroly, jak věcným, tak časovým.
318. Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že účastník řízení neplnil mnoho konkrétních dílčích požadavků stanovených Vyhláškou, a to napříč různými oblastmi, a tedy ani základní požadavky na řídicí a kontrolní systém vymezené v § 8, § 27 a § 46 Vyhlášky, která byla na základě zmocnění obsaženého v § 7a odst. 5 ZSÚD vydána k provedení ZSÚD, pokud jde o požadavky na řídicí a kontrolní systém. Správní orgán proto vyhodnotil, že řídicí a kontrolní systém účastníka řízení nesplňoval požadavky stanovené v § 7a odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) ZSÚD v rozsahu stanoveném v § 7a odst. 2 ZSÚD.
319. Podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD se družstevní záložna dopustí přestupku tím, že její řídicí a kontrolní systém nesplňuje požadavky stanovené mj. ZSÚD a právním předpisem ZSÚD provádějícím. **Skutková podstata tohoto přestupku byla jednáním uvedeným v předchozím bodu naplněna.**

K výroku I. Rozhodnutí – uložení sankce

H. Odůvodnění pokuty

320. ZSÚD zmocňuje správní orgán, aby v případě zjištění porušení nebo nedodržení povinností stanovených tímto zákonem uložil dohlíženému subjektu opatření k nápravě a za spáchaný přestupek pokutu. V posuzovaném případě se jako prostředek, který zajistí splnění individuálně a generálně preventivního³¹ i represivního účelu trestu jeví **uložení pokuty**

³¹ Cílem ukládané pokuty je nejen potrestat účastníka řízení, ale též přimět ho do budoucna k zajištění důslednějšího plnění povinností plynoucích mu ze zákona o bankách. Současně v rámci generální prevence dává

podle § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD.

321. Správní orgán v daném případě nepovažuje **pouhé projednání věci** ve správním řízení a upuštění od uložení správního trestu podle § 43 zákona o přestupcích za dostatečně účinné, a to vzhledem k závažnosti spáchaného přestupku. Argumentaci, proč považuje za vhodné a přiměřené právě uložení peněžité sankce, provedl správní orgán v části F. tohoto odůvodnění.
322. Za přestupek podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD lze uložit podle § 27b odst. 4 písm. e) téhož zákona pokutu do dvojnásobku výše neoprávněného prospěchu spáchala-li ho právnická osoba; není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit, lze uložit pokutu do výše 10 % čistého ročního obrátu dosaženého právnickou osobou za bezprostředně předcházející účetní období, který zahrnuje položky uvedené v čl. 316 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013.
323. Vzhledem k tomu, že otázka neoprávněného prospěchu nebyla předmětem tohoto řízení, přistoupil správní orgán k **uložení pokuty dle výše čistého obrátu**. Čistý obrát účastníka řízení podle čl. 316 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 za bezprostředně předcházející účetní období (tj. za rok 2020, neboť správní orgán za bezprostředně předcházející účetní období považuje účetní období, které bezprostředně předchází účetnímu období, v němž byl přestupek spáchán) činil 101 mil. Kč. Horní hranice pokuty tak činí 10,1 mil. Kč. Vzhledem k závažnosti zjištěných nedostatků a okolnostem zohledněným v tomto rozhodnutí rozhodl správní orgán o uložení pokuty ve výši 9 mil. Kč, tedy při samé horní hranici zákonné sazby, nikoli však v maximální výši.
324. Správní orgán při stanovení konkrétní výše pokuty rovněž přihlédl k aktuálním majetkovým poměrům účastníka řízení (viz dále bod 338. tohoto odůvodnění).
325. Správní orgán se při rozhodování o uložení sankce nejdříve zabýval možnými důvody pro zproštění odpovědnosti účastníka řízení za porušení právních povinností. K možné **liberaci** účastníka řízení dle § 21 odst. 1 a 2 přestupkového zákona správní orgán uvádí, že mu nejsou známy žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by účastník řízení vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil. Skutečnost, že účastník řízení na základě výsledků Kontroly deklaroval přijetí řady opatření k nápravě, pak není liberačním důvodem, pro který by mělo dojít k zastavení řízení, když bylo současně zjištěno, že jednáním účastníka řízení skutečně došlo ke spáchání přestupku. Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že správní trestání nezná pojem „účinná lítost“, čili skutečnost, že daný subjekt přijal nápravná opatření, neznamená automaticky, že jeho odpovědnost za správní delikt zaniká a že mu tedy nemůže být uložena pokuta.
326. Podle § 37 přestupkového zákona se při určení výměry trestu přihlédnou zejména k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, u právnické osoby k povaze její činnosti a u trvajících přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.
327. Ustanovení § 38 přestupkového zákona potom říká, že povaha a závažnost přestupku je

správní orgán všem subjektům najevo, že porušení právních předpisů takového charakteru hodnotí jako závažný správní delikt, jehož následkem je uložení peněžitého postihu.

dána zejména mimo jiné významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, významem a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku, okolnostmi spáchání přestupku a délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele.

328. K **povaze a závažnosti** daného přestupku správní orgán uvádí, že jeho objektem, tedy **zákonem chráněným zájmem**, za který správní orgán ukládá správní trest, je zájem na řádném a bezpečném fungování družstevní záložny v systému úvěrových institucí České republiky.
329. Celkový rozsah zjištěného porušení svědčí o tom, že se v případě účastníka řízení jednalo o **neplnění řady povinností** stanovených v ZSÚD a dalších právních předpisech. Závěr o závažnosti pochybení je tak podpořen i neobvykle vysokou četností Kontrolou identifikovaných konkrétních selhání při zajištění funkčnosti řídicího a kontrolního systému, resp. při podílení se na jeho nastavení a vyhodnocování. Jednotlivá zjištění se navzájem umocňují a ve svém souhrnu mají negativní dopad na celkové nastavení řídicího a kontrolního systému účastníka řízení.
330. **Následkem** jednání účastníka řízení bylo bezprostřední ohrožení zákonem chráněného zájmu. Pokud jde o **účinek** protiprávního jednání účastníka řízení, k naplnění skutkové podstaty přestupku spáchaného účastníkem řízení dochází bez ohledu na skutečnost, zda v konkrétním případě vede jednání účastníka řízení ke vzniku škody na majetku třetích osob či nikoli. Zákonodárce považuje již ohrožení způsobené porušením příslušných povinností za natolik závažné, že k odpovědnosti za dotčený přestupek není třeba vzniku škody.
331. Z hlediska **způsobu**, jakým se účastník řízení dopustil protiprávního jednání, správní orgán konstatuje, že šlo o jednání komisivní i omisivní povahy, tedy porušení zákonné povinnosti jak konáním, tak i opomenutím.
332. K **okolnostem**, za nichž byl přestupek spáchán, správní orgán uvádí, že k 31. 12. 2020 činila úvěrová angažovanost účastníka řízení 1 843 mil. Kč (62 % bilanční sumy), k 31. 12. 2021 pak úvěrová angažovanost účastníka řízení dosáhla částky 1 975 mil. Kč (74 % bilanční sumy) a k 30. 6. 2022 dále vystoupila na částku 2 120 mil. Kč (82 % bilanční sumy). Podstatnou část úvěrů (24 % z celkového počtu) tvoří objemově významné úvěry poskytnuté před zavedením zákonného limitu ve výši 30 milionů Kč, všechny tyto 3 úvěry přesáhly 50 mil. Kč (v celkovém objemu 338 mil. Kč) a jsou přitom nevykonnými expozicemi. Počet členů účastníka řízení k 31. 12. 2021 činil 3 523 osob.
333. V segmentu družstevních záložen působilo k 31. 12. 2021 celkem sedm subjektů. Průměrný počet členů družstevní záložny k 31. 12. 2021 činil 1 631 osob a průměrná výše úhrnu jednou družstevní záložnou poskytnutých úvěrů činila ke stejnému datu 832,4 mil. Kč³². Účastník řízení tak v rámci srovnání s ostatními družstevními záložnami patří k **největším subjektům na trhu**.
334. **Okolností zvyšující závažnost jednání účastníka řízení** je nepochybně skutečnost,

³² https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financi-trh/galleries/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/download/dnft_2021_cz.pdf

že v průběhu Kontroly byly zjištěny nedostatky v řídicím a kontrolním systému **napříč všemi oblastmi činností** účastníka řízení, z nichž řada byla **systémového charakteru**. Podnikání spořitelního družstva je z podstaty věci bezesporu specifickou činností, která vyžaduje vysoký stupeň odbornosti, profesionality a pečlivosti. Právě toto specifikum s sebou nese vysoké nároky na plnění všech povinností plynoucích z právních předpisů. Dále správní orgán zohlednil skutečnost, že účastník řízení byl správním orgánem **v minulosti trestán**, a to rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016, č. j. 2016/112675/570, kterým byla účastníkovi řízení uložena pokuta ve výši 1 mil. Kč za přestupek (dříve správní delikt) podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD. Správní orgán vzal rovněž v potaz, že účastníkovi řízení bylo uloženo příkazem ze dne 11. 12. 2018, č. j. 2018/128169/570 pro nedostatky v rámci řízení úvěrového rizika a systému vnitřně stanoveného kapitálu opatření k nápravě podle § 28 odst. 2 ZSÚD.

335. Vzhledem **k povaze činnosti účastníka řízení**, tedy poskytování služeb v rozsahu uděleného povolení, kdy družstevní záložna mimo jiné přijímá vklady svých členů a při svém podnikání je povinna postupovat obezřetně a s náležitou péčí, zejména podnikat způsobem, který neohrožuje návratnost vkladů jejích členů a její bezpečnost a stabilitu, se v případě pochybení spočívajícího v tom, že řídicí a kontrolní systém účastníka řízení nesplňuje ve značném rozsahu požadavky stanovené právními předpisy, jedná o porušení jedné z nejzákladnějších povinností družstevní záložny. Jedná se o povinnost, jejíž porušení může mít ve svém důsledku velmi negativní vliv na důvěru jak v konkrétní družstevní záložnu, tak i celý sektor družstevních zálož, potažmo úvěrových institucí.
336. Účastník řízení svým konáním ohrozil zájmy chráněné ZSÚD, tj. zejména zájmy na **ochraně vkladatelů a jejich vkladů**, a jedním z účelů ukládané pokuty je proto účastníka řízení v dané situaci adekvátním způsobem upozornit na nutnost věnovat napříště patřičnou a dostatečnou péči a pozornost všem zákonným povinnostem.
337. Správní orgán vzal při rozhodování o stanovení druhu trestu a konkrétní výše pokuty za spáchaný přestupek v úvahu skutečnost, že účastník řízení činil (deklaroval) kroky k odstranění identifikovaných nedostatků a ke zjednání žádoucí nápravy. Nad to je namístě znovu zdůraznit, že účastníkem řízení deklarovaná a přijatá opatření směřující k odstranění zjištěných nedostatků nemají na Kontrolou identifikovaný skutkový stav vliv, neboť jsou, byť žádoucí a nutnou, ale toliko následnou reakcí na zjištěné nedostatky.
338. Správní orgán se při úvahách o výši pokuty rovněž zabýval **majetkovými poměry** účastníka řízení, přičemž zjistil, že k datu 31. 12. 2022 činil vlastní kapitál účastníka řízení 819 mil. Kč a čistý obrát 135 mil. Kč. Správní orgán konstatuje, že při stanovení výše pokuty zohlednil taktéž povinnost účastníka řízení navýšit kapitálový požadavek dle výsledku procesu přezkumu a vyhodnocování orgánem dohledu (SREP) ze dne 23. 9. 2022, č. j. 2022/096973/CNB/580.
339. Při úvaze o konkrétní výši pokuty vzal správní orgán v úvahu jak represivní, tak preventivní účinek ukládané pokuty, když cílem ukládané pokuty je nejen potrestat účastníka řízení, ale též odradit ho od dalšího takového jednání. Z těchto důvodů, jakož i z důvodů shora uvedených, přistoupil správní orgán k uložení pokuty ve výši uvedené ve výroku rozhodnutí, tj. ve výši 9 mil. Kč, tedy při horní hranici zákonné sazby podle § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD. Správní orgán považuje uloženou pokutu za přiměřenou intenzitě zjištěného pochybení, resp. ostatním relevantním okolnostem

projednávaného případu.

K výroku II. Rozhodnutí – náklady řízení

I. Odůvodnění povinnosti hradit náklady řízení

340. Dle ustanovení § 95 odst. 1 přestupkového zákona uloží správní orgán obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Paušální částka je pak na základě zmocnění obsaženého v § 176 správního řádu stanovena vyhláškou č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb. Z ustanovení § 6 odst. 1 této vyhlášky pak vyplývá, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000 Kč.

341. Vzhledem ke skutečnosti, že vedené řízení bylo, jak je podrobně popsáno výše, vyvoláno porušením právních povinností účastníka řízení, uložil správní orgán účastníkovi řízení povinnost nahradit paušální částkou ve výši 1 000 Kč náklady tohoto řízení.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze podat podle § 152 správního řádu rozklad k bankovní radě České národní banky, a to prostřednictvím sekce licenčních a sankčních řízení, odboru sankčních řízení, Na Příkopě 28, 115 03 Praha 1. Lhůta pro podání rozkladu činí podle § 83 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.

Ing. Ondřej Huslar
náměstek sekce licenčních a sankčních
řízení pověřený řízením sekce
podepsáno elektronicky

Mgr. et Mgr. Petra Chroustovská
ředitelka odboru sankčních řízení
podepsáno elektronicky

- rozhodnutí bankovní rady České národní banky o rozkladu č.j. 2024/012663/CNB/110 ze dne 25. ledna 2024, sp.zn. Sp/2022/451/573

V Praze dne 25. ledna 2024
Č. j.: 2024/012663/CNB/110
Počet stran: 19
Vypraveno dne: 26. ledna 2024

ROZHODNUTÍ O ROZKLADU

Bankovní rada České národní banky (dále „bankovní rada“) jako orgán příslušný podle § 5 odst. 2 písm. h) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o České národní bance“) rozhodovat o rozkladech proti rozhodnutím České národní banky v prvním stupni přezkoumala na základě rozkladu podaného dne 11. 10. 2023 družstevní záložnou Artesa, spořitelní družstvo, IČO: 257 78 722, se sídlem Škrétova 490/12, 120 00 Praha 2 – Vinohrady (dále „účastník řízení“), zastoupenou [REDACTED]

[REDACTED] a dále doplněného podáním ze dne 10. 11. 2023 rozhodnutí České národní banky č. j. 2023/124790/570 ze dne 26. 9. 2023, sp. zn. Sp/2022/451/573, a po projednání rozkladu v rozkladové komisi ustavené podle § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“) rozhodla takto:

Rozklad družstevní záložny Artesa, spořitelní družstvo, IČO: 257 78 722, se sídlem Škrétova 490/12, 120 00 Praha 2 – Vinohrady, se podle § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 46c zákona o České národní bance zamítá a rozhodnutí České národní banky č. j. 2023/124790/570 ze dne 26. 9. 2023 se potvrzuje.

ODŮVODNĚNÍ

[1.] Dne 10. 3. 2021 byla doručením oznámení o zahájení kontroly č. j. 2021/025257/CNB/580 zahájena u účastníka řízení kontrola na místě (dále „Kontrola“). Předmět kontroly, popis kontroly a vypořádání námitek, jakož i popis postupného předkládání plánu nápravy jsou obsaženy v bodech 3 až 11 rozhodnutí č. j. 2023/124790/570 ze dne 26. 9. 2023 (dále „napadené rozhodnutí“).

[2.] Přestupkové řízení zahájila Česká národní banka jako správní orgán prvního stupně (dále „správní orgán prvního stupně“) s účastníkem řízení vydáním příkazu č. j. 2023/18716/570 (dále „příkaz“) ze dne 14. 2. 2023. Příkaz byl doručen účastníkovi řízení téhož dne. Proti příkazu byl správnímu orgánu prvního stupně dne 22. 2. 2023 doručen včasný odpor účastníka řízení, ve kterém uvedl stručné a dle jeho vyjádření prozatímní odůvodnění, s tím že jej doplní o podrobnou argumentaci, což se stalo podáním ze dne 6. 4. 2023.

[3.] Dne 26. 9. 2023, poté co správní orgán prvního stupně umožnil účastníkovi řízení realizovat jeho procesní práva, včetně možnosti nahlížet do spisu a podat vyjádření k podkladům rozhodnutí, jakož i poté, co došlo k vyhovění jeho žádosti o prodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, vydal správní orgán prvního stupně napadené rozhodnutí, kterým uznal v části I. výroku účastníka řízení vinným tím, že jako družstevní záložna:

a) neměl reálně stanovenou akceptovanou míru úvěrového rizika, když soustava limitů používaných pro jeho sledování a usměrňování byla nastavena, případně měněna, bez bližší analýzy a návaznosti na strategické plány, a když jeho rizikový apetit nebyl jednoznačně nastaven;

b) nevyužíval limity pro sledování a usměrňování úvěrového rizika způsobem, který by omezoval podstupování vyšší než akceptované míry rizika;

c) uděloval výjimky z obecných postupů při řízení úvěrového rizika, aniž by vnitřní předpisy tyto postupy stanovily a aniž by udělené výjimky systematicky sledoval a vyhodnocoval;

d) nedisponoval vnitřní předpisovou základnou zajišťující konzistentní vyhodnocování a správu úvěrových obchodů stejného charakteru a ani vnitřní předpisovou základnou znemožňující poskytnutí financování s nevhodnými parametry;

e) při posuzování úvěrových obchodů před jejich poskytnutím i v průběhu jejich existence:

- nevyhodnocoval veškeré relevantní aspekty týkající se finanční a ekonomické situace dlužníka, včetně schopnosti dlužníka splácet již splatné pohledávky,
- neprovéřoval existenci vlastních zdrojů dlužníka či třetí strany ani účel (předmět) poskytovaných úvěrů,
- neprovéřoval a nezohlednil všechna významná rizika a rizikové faktory, když jeho systém řízení úvěrového rizika toto ani v plné míře neumožňoval, a podmínky úvěrového obchodu nestanovoval adekvátně úvěrovému obchodu,

v důsledku čehož reálně podstupoval vyšší úvěrové riziko, než byl dle své strategie ochoten podstupovat a připraven řídit, a reálně úvěrové riziko tak adekvátně neřídil;

f) nezajistil, aby postupy úvěrové komise byly rekonstruovatelné a aby úvěrová komise:

- disponovala informacemi nezbytnými k řádnému vyhodnocení návrhu úvěrového obchodu s ohledem na jeho výši a složitost a
- vytvářela výstupy své činnosti určené představenstvu tak, aby tyto poskytovaly úplné, přesné a nezavádějící informace o její činnosti;

g) do své vnitřní předpisové základny nepromítl a při své činnosti nedodržoval obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA/GL/2017/15) ze dne 23. 2. 2018, týkající se ekonomicky spjatých klientů podle čl. 4 odst. 1 bodu 39 nařízení (EU) č. 575/2013, nezavedl systém řízení úvěrového rizika spojeného s poskytováním úvěrů ekonomicky spjatým skupinám klientů, z nichž některé ani neidentifikoval, resp. u nich nedisponoval informacemi potřebnými k jejich vyhodnocení, v důsledku čehož mj. poskytl úvěry v rozsahu překračujícím limity stanovené právními předpisy a podstupoval tak vyšší než přípustné riziko koncentrace;

h) v oblasti vymáhání pohledávek:

- nedisponoval předpisovou základnou, která by zajišťovala dostatečné předpoklady pro efektivní vymáhání pohledávek,
- nestanovil strategii vymáhání pohledávek po splatnosti,
- nezavedl takové postupy, které by umožňovaly zpětně vyhodnocovat účinnost dosavadního vymáhání pohledávek po splatnosti,
- pohledávky po splatnosti z kontokorentních úvěrů a debetů na běžných účtech vůbec nevymáhal,
- ve vnitřních předpisech neurčitě vymezil odpovědnosti a mandáty komise NPE (*Non-performing exposures*),

- nezohledňoval délku vymáhacího procesu pohledávek po splatnosti a náklady vymáhání těchto pohledávek (včetně externích nákladů) v procesu hodnocení efektivity;
- i) do své vnitřní předpisové základny nepromítl postupy a požadavky platné pro nákup produktů a služeb od třetích osob a nezajistil rekonstruovatelnost procesů spočívajících v navázání, udržování a řízení vztahů se třetími osobami;
- j) nevyhodnotil jako outsourcing dodavatelské vztahy navázané se společnostmi v oblasti správy pohledávek, v oblasti využívání cloudových služeb, v oblasti mzdového účetnictví a v oblastech business development, rozvoj vztahů s obchodními partnery a řízení obchodních vztahů a v jejich případě tak neaplikoval požadavky týkající se kontroly činnosti těchto dodavatelů, dodržení pravidel obezřetného podnikání a informační povinnosti vůči České národní bance;
- k) neprovedl analýzu rizik spojených s výkonem činností formou outsourcingu před zahájením využívání služeb poskytovaných společnostmi v oblasti IT, které byly klasifikovány jako outsourcing;
- l) v systému vnitřních zásad podle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále „AML zákon“):
- nezavedl řádné postupy pro provádění kontroly klienta a nestanovil rozsah takové kontroly,
 - neupravil pravidla a postupy pro řádné stanovení a zohlednění rizikového profilu klienta s ohledem na všechny faktory zvýšeného rizika,
 - nestanovil kritéria k určení, kdy se jedná o neobvykle složitý nebo objemný obchod a neobvyklý způsob obchodování,
 - neupravil postupy pro provádění transakčního monitoringu;
- m) neuchovával po dobu 10 let od ukončení obchodního vztahu s klientem záznamy o veškerých krocích uskutečněných v rámci kontroly klienta, nezavedl ani odpovídající strategie a postupy vnitřní kontroly ve smyslu rekonstruovatelnosti svých procesů;
- n) vykazoval nesprávný počet AML rizikových klientů, když reálný počet takových klientů byl vyšší než vykazovaný stav, a vůči AML rizikovým klientům tak neuplatňoval odpovídající opatření;
- o) nezajistil, aby funkce vnitřního auditu pokrývala uceleně a propojeně veškeré činnosti a poskytovala příslušné úrovni řízení adekvátní ujištění a dále aby funkce vnitřního auditu poskytovala spolehlivé informace o stavu řízení úvěrového a operačního rizika;
- p) nezabezpečil, aby funkce vnitřního auditu řádně vyhodnocovala funkčnost a efektivnost řídicího a kontrolního systému, ani to, aby významné nedostatky řídicího a kontrolního systému v oblasti řízení operačních rizik odhalené vnitřním auditem byly řešeny bez zbytečného odkladu;
- q) nezabezpečil rekonstruovatelnost postupů plánování činností vnitřního auditu; a
- r) nezabezpečil, aby výkon vnitřního auditu disponoval odbornými kapacitami potřebnými pro provádění auditní činnosti ve všech činnostech podléhajících kontrolám vnitřního auditu.

[4.] Na základě výše popsaného dovedl správní orgán prvního stupně, že účastník řízení nedisponoval řídicím a kontrolním systémem, který by byl účinný, ucelený a přiměřený charakteru, rozsahu a složitosti rizik spojených s jeho modelem podnikání a činnostmi ve vztahu k:

- řízení úvěrového rizika nebankovních subjektů a rizik spojených s úvěrovými činnostmi,
- řízení operačního rizika,
- řízení rizik a prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a provádění mezinárodních sankcí,
- systému vnitřní kontroly.

[5.] Shora popsaným jednáním uvedeným ve výroku I. napadeného rozhodnutí účastník řízení porušil povinnost vyplývající z ustanovení § 7a odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech (dále „ZSÚD“) a § 7a odst. 2 ZSÚD, čímž spáchal přestupek podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD, za což mu byla podle § 27b odst. 4 písm. e) ZSÚD uložena pokuta ve výši 9 000 000 Kč.

[6.] Výrokem II. napadeného rozhodnutí správní orgán prvního stupně uložil účastníkovi řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu ve vazbě na § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb. náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[7.] Dne 11. 10. 2023 podal účastník řízení proti napadenému rozhodnutí v zákonné 15denní lhůtě rozklad, který však blíže neodůvodnil s tím, že důvody rozkladu doplní v dodatečné lhůtě stanové správním orgánem prvního stupně. Zároveň účastník řízení navrhl, aby lhůta byla stanovena s ohledem na složitost a rozsah věci v délce 30 dní. Žádosti bylo vyhověno a účastník řízení předložil doplnění rozkladu dne 10. 11. 2023. Rozklad ze dne 11. 10. 2023 a doplnění odůvodnění rozkladu ze dne 10. 11. 2023 jsou společně dále v textu označovány jen jako „rozklad“.

[8.] V rozkladu navrhl účastník řízení bankovní radě zrušení výroků I. a II. napadeného rozhodnutí a zastavení řízení, alternativně vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

[9.] ***V řízení o rozkladu přezkoumala bankovní rada napadené rozhodnutí v rozsahu uvedeném v § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále „přestupkový zákon“).***

[10.] Bankovní rada po přezkoumání napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně zjistil stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a rozhodné skutečnosti odůvodňující vydání napadeného rozhodnutí. Námitky účastníka řízení bankovní rada neshledala důvodnými.

[11.] S ohledem na obsáhlost rozkladové argumentace bankovní rada vypořádává dílčí námitky ve struktuře předložené účastníkem řízení.

I. K údajnému nezákonnému postupu při určení výše pokuty

[12.] *Účastník řízení namítá, že správní orgán při stanovení pokuty nepostupoval v souladu s právními předpisy, neboť v rozporu s § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů nepřihlédl ke všem kritériím relevantním pro určení výměry správního trestu. Účastník řízení v souvislosti s touto námitkou odkazuje na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), podle které je správní orgán „povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty“ (viz rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 4 As 64/2005, či rozhodnutí NSS ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 4 As*

37/2007. *Opomenutí takového postupu podle účastníka řízení zakládá nezákonnost rozhodnutí o správním trestu a v případě přezkumu takového rozhodnutí ve správním soudnictví je soud povinen toto rozhodnutí zrušit, viz rozhodnutí NSS ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. 8 As 17/2006.*

[13.] *Uložená výše pokuty má být podle účastníka řízení historicky nejvyšší pokutou, jakou kdy Česká národní banka uložila družstevní záložně.*

[14.] Bankovní rada posoudila námitky účastníka řízení k nezákonnému postupu při určení výše pokuty jako nedůvodné. Bankovní rada odmítá, že by správní orgán prvního stupně nedostál své zákonné povinnosti a řádně neodůvodnil výši uložené pokuty, ani že by nepřihlédl ke všem kritériím relevantním pro určení výměry správního trestu.

[15.] Podle bankovní rady správní orgán prvního stupně dostatečně zohlednil veškeré okolnosti případu, a to nejenom ty, které namítá účastník řízení, ale i rozsah a intenzitu, s jakou účastník řízení porušoval povinnosti stanovené pro oblast řídicího a kontrolního systému relevantními právními předpisy použitelnými na účastníka řízení jako družstevní záložnu, včetně AML zákona. K tomu bankovní rada odkazuje na část H. napadeného rozhodnutí, ve které je obsaženo odůvodnění pokuty, a dále na část F. napadeného rozhodnutí, ve které jsou vypořádány námitky uplatněné účastníkem řízení v řízení před vydáním napadeného rozhodnutí.

[16.] Bankovní rada souhlasí se správním orgánem prvního stupně, že v předmětném případě nelze, a to ani s ohledem na zásadu subsidiarity správního trestání, přistoupit pouze k projednání věci a neuložení pokuty. Podle bankovní rady správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí také správně zdůraznil závažnost přestupku účastníka řízení, rozsah a systémovou povahu protiprávního jednání, kterého se účastník řízení dopustil. V této souvislosti bankovní rada odkazuje zejména na bod 321 napadeného rozhodnutí ve spojení s body 278 až 281 napadeného rozhodnutí a dále body 326 a 332 napadeného rozhodnutí, se kterými souhlasí. V bodě 298 napadeného rozhodnutí správní orgán prvního stupně konstatoval, že v případě účastníka řízení šlo o zvlášť závažné porušení, kdy vzhledem k rozsahu a počtu pochybení účastníka řízení je možné učinit závěr, že u účastníka řízení absentoval samoregulační mechanismus nápravy. Dále v témže bodě konstatoval, že řídicí a kontrolní systém nebyl funkční ani v základních parametrech. Nedostatky zjištěné v rámci kontroly pak byly rozsáhlé a dlouhodobé a porušování právních předpisů dosahovalo značné intenzity. V bodě 329 správní orgán prvního stupně zdůraznil, že nejde jen o závažnost pochybení, ale také o jejich „neobvykle vysokou četnost“. S tímto posouzením bankovní rada souhlasí. Správní orgán prvního stupně se tímto způsobem přesvědčivě vypořádal též s kritériem uvedeným v § 37 písm. a) přestupkového zákona. K tomuto kritériu dále bankovní rada doplňuje odůvodnění v části I.1 tohoto rozhodnutí o rozkladu.

[17.] K odůvodnění napadeného rozhodnutí bankovní rada dodává, že v případě pouze formálního nastavení řídicího a kontrolního systému, který není způsobilý plnit to, co se od něho očekává, je ve výsledku dána absence takového systému. Bankovní rada odkazuje na § 7a odst. 2 ZSÚD, podle kterého musí být řídicí a kontrolní systém účinný, ucelený a přiměřený povaze, rozsahu a složitosti rizik spojených s modelem podnikání a činnostmi družstevní záložny v jeho celku i částech. Případná pochybení v řídicím a kontrolním systému má potom identifikovat v družstevní záložně funkce vnitřní kontroly, srov. § 7a odst. 1 písm. c) ve spojení s § 7a odst. 3 ZSÚD. Tedy samotná družstevní záložna má umět pochybení včasným způsobem identifikovat, nikoliv dohledový orgán v průběhu kontroly na místě. Jestliže tedy kontrola provedená Českou národní bankou identifikovala zásadní nedostatky v plnění elementárních povinností družstevní záložnou a četnost pochybení byla vysoká, přičemž tyto nedostatky byly systémové povahy, je zjevné, že nebyla funkční ani vnitřní kontrolní funkce a účastník řízení tyto nedostatky neuměl identifikovat a napravit, a to právě z důvodu

neúčinného řídicího a kontrolního systému. Řídicí a kontrolní systém tak byl u účastníka řízení podle bankovní rady nastaven pouze mechanicky a formálně, nebyl však funkční, nebyl účinný, neplnil své funkce a ve výsledku jako by ani nebyl.

[18.] Kritérium uvedené v § 37 písm. b) přestupkového zákona nelze v posuzovaném případě aplikovat.

[19.] Pokud jde o přihlédnutí k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem [§ 37 písm. c) přestupkového zákona], s těmi se správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí vypořádal, ačkoli výslovně příslušné pasáže nenadepsal „polehčující“ a „pritěžující okolnosti“. Jakkoli to nepřispívá k přehlednosti napadeného rozhodnutí, je podle bankovní rady třeba klást důraz spíše na obsah než na formu a strukturu napadeného rozhodnutí, to platí tím spíše, že odůvodnění pokuty je fakticky obsaženo ve dvou částech (části H. a F. napadeného rozhodnutí). Pokud jde o zhodnocení přitěžujících okolností, odkazuje bankovní rada na bod 334 napadeného rozhodnutí, a pokud jde o přihlédnutí k účastníkem řízení přijímaným nápravným opatřením a spolupráci účastníka řízení, odkazuje bankovní rada na body 299 a 337 napadeného rozhodnutí.

[20.] Bankovní rada doplňuje, že plnění povinností kontrolovanou osobou v průběhu kontroly (srov. odkaz na rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29 v bodě 299 napadeného rozhodnutí) nebo v průběhu řízení nezakládá bez dalšího polehčující okolnost. Správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí tedy správně nepovažoval za polehčující okolnost poskytování součinnosti ze strany účastníka řízení v rámci proběhnuvší kontroly nebo v rámci řízení. K tomu bankovní rada stručně dodává, že plnění povinností uložené zákonem nelze bez dalšího považovat za polehčující okolnost. Za polehčující okolnost spočívající v poskytnutí součinnosti ze strany účastníka řízení je totiž možné považovat toliko pouze nadstandardní spolupráci a poskytování dokladů ze strany účastníků řízení. Jde o praxi dříve aprobovanou bankovní radou (srov. bod 170 rozhodnutí bankovní rady o rozkladu ze dne 13. 12. 2016, č. j. 2016/142310/CNB/110). Bankovní rada dále odkazuje na relevantní judikaturu, konkrétně na rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 4 As 104/2019-50 nebo rozsudek Městského soudu v Praze (dále „MS v Praze“) ze dne 17. 2. 2022, č. j. 6 Af 55/2019-83. Bankovní rada pak při přezkoumání výše uložené sankce k námitce účastníka řízení vzala stejně jako správní orgán prvního stupně v úvahu součinnost účastníka řízení poskytovanou v rámci řízení, ale ani ona ji nepovažuje za důvod pro snížení sankce v řízení na druhém stupni. K součinnosti účastníka řízení jako možné polehčující okolnosti odkazuje bankovní rada na vypořádání v části I.2 tohoto rozhodnutí o rozkladu.

[21.] Kritéria podle § 37 písm. c) až f) a h) přestupkového zákona nelze v posuzovaném případě aplikovat, neboť nešlo o přestupek ve stádiu pokusu, nebylo dáno více pachatelů, není posuzován přestupek fyzické osoby ani nejde o případ, kdy se přičítá přestupek právnímu nástupci. Pokud jde o přihlédnutí k povaze činnosti právnické osoby, odkazuje bankovní rada na body 283, 332, 335 a 336 napadeného rozhodnutí. Pokud jde o kritérium podle § 37 písm. i) přestupkového zákona, správní orgán prvního stupně sice nevyhodnotil změny právní úpravy, nicméně k žádné relevantní změně právní úpravy rozhodně pro posouzení jednání účastníka řízení jako protiprávního nedošlo, tím spíše nedošlo ani k zániku trestnosti.

[22.] Účastník řízení dále v rozkladu namítá absenci majetkové či nemajetkové újmy třetích osob, typicky členů družstevní záložny. Také tuto námitku účastníka řízení odmítá bankovní rada jako zcela nedůvodnou a odkazuje na vypořádání v části I.1 tohoto rozhodnutí o rozkladu.

[23.] K námitce účastníka řízení, že napadeným rozhodnutím byla uložena historicky nejvyšší pokuta družstevní záložně, bankovní rada dodává, že nejde o korektní argument a důvodnou námitku. Jednak pro případ typově podobných pochybení jako těch u účastníka

řízení Česká národní banka přistupovala k odnětí povolení družstevní záložně (např. WPB Capital, Metropolitní spořitelni družstvo, Spořitelni družstvo UNIBON), jednak v případě družstevní záložny CREDITAS neuložila vysokou pokutu jako v případě účastníka řízení, ale uložila družstevní záložně povinnost provést opatření k nápravě, mj. mimořádný audit řídicího a kontrolního systému, a dále udržovat kapitálový poměr pro kapitál Tier 1, aby byl roven nebo vyšší 12 %. Bankovní rada nepřehlédla ani to, že v případě účastníka řízení jde o jednu z největších družstevních záložen v České republice s vysokou bilanční sumou a se značnou úvěrovou angažovaností (viz body 332 a 333 napadeného rozhodnutí), proto bylo a je na místě porovnávat pokutu uloženou účastníkovi řízení, který je úvěrovou institucí, také s pokutami ukládanými úvěrovým institucím v jiné právní formě a obdobné velikosti, tj. s bankami. V tomto kontextu bankovní rada odkazuje na případ společnosti Expobank CZ a.s., které byla uložena pokuta ve výši 20 000 000 Kč za porušení povinnosti disponovat řídicím a kontrolním systémem, který by byl účinný, ucelený a přiměřený charakteru, rozsahu a složitosti rizik spojených s jejím modelem podnikání a činnostmi v 10 různých oblastech.

[24.] Pokud jde o námitku uložení historicky vysoké pokuty, pomíjí účastník řízení také to, že na rozdíl od jiných případů posuzovaných Českou národní bankou, resp. účastníkem řízení namítaných případů, byl účastník řízení potrestán již v minulosti (rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016, č. j. 2016/112675/570) za přestupek podle § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD a byla mu uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč, viz bod 334 napadeného rozhodnutí. V roce 2018 bylo účastníkovi řízení příkazem uloženo 10 opatření k nápravě, mj. pro nedostatky v rámci řídicího a kontrolního systému (příkaz ze dne 11. 12. 2018, č. j. 2018/128169/570), viz bod 334 napadeného rozhodnutí. S přihlédnutím k těmto skutečnostem jsou patrné zásadní odlišnosti oproti jiným regulovaným osobám a námitka o historicky nejvyšší uložené pokutě vyznívá v tomto kontextu jako účelová a nedůvodná.

I.1 K údajnému nezohlednění absence škodlivého účinku

[25.] *Podle účastníka řízení je stupeň závažnosti ohrožovacího přestupku nutně determinován mimo jiné též absencí či naopak existencí souvisejícího škodlivého účinku. Proto by mělo být vždy přihlédnuto k tomu, zda v daném případě škodlivý účinek nastal, či nikoli. Tento výklad účastníka řízení podporuje zejména komparace znění § 38 písm. a) a písm. b) přestupkového zákona. Písmeno a) uvedeného ustanovení říká, že závažnost přestupku je dána zejména „významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen“, zatímco písmeno b) jako relevantní hledisko při posuzování závažnosti dále stanoví „význam a rozsah následku přestupku“. Je zřejmé, že přestupkový zákon rozlišuje na jedné straně „ohrožení chráněného zájmu“ a na straně druhé „následek přestupku“, a proto je jejich obsah ve smyslu § 38 přestupkového zákona nutně odlišný.*

[26.] *Podle účastníka řízení „ohrožení chráněného zájmu“ podle § 38 písm. a) přestupkového zákona je přesně tím, co správní orgán prvního stupně označuje jako „následek jednání účastníka řízení“. V souladu s předchozím odstavcem však pojem (konkrétní) „následek přestupku“ ve smyslu § 38 písm. b) přestupkového zákona musí být vykládán jinak. Jediný přijatelný výklad je podle účastníka řízení ten, že pojem „následek přestupku“ označuje škodlivý účinek přestupku, tedy existenci konkrétní majetkové či nemajetkové újmy způsobené třetím osobám, popř. neoprávněného obohacení na straně pachatele přestupku. Z toho vyplývá, že dle § 38 písm. b) přestupkového zákona je závažnost přestupku dána též tím, zda přestupek vedl ke vzniku újmy třetí osoby, popř. obohacení obviněného z přestupku, či nikoli, a dle § 37 písm. a) a písm. c) přestupkového zákona tak musí být tato skutečnost zohledněna při určení druhu a výměry správního trestu.*

[27.] *Závěru uvedenému shora dle účastníka řízení svědčí i analogická aplikace § 41 písm. i) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „trestní zákoník“),*

podle kterého je polehčující okolností též to, že „pachatel trestným činem způsobil nižší škodu nebo jiný menší škodlivý následek“. Pokud je v případě trestného činu polehčující okolností způsobení nižší škody nebo menšího škodlivého následku, neexistuje jediný rozumný důvod, aby tato skutečnost nebyla polehčující okolností i v případě přestupků. Logickým argumentem a maiori ad minus (od většího k menšímu) lze rovněž podle účastníka řízení jednoznačně dovodit, že tím spíše je polehčující okolností absence takového účinku, a to jak v případě trestného činu, tak v případě přestupku.

[28.] *Povinnost přihlédnout při výměře správního trestu za ohrožovací přestupek k absenci škodlivého následku (účinku na konkrétním předmětu útoku) navíc vyvozuje účastník řízení i z judikatury NSS, podle které vznik škodlivého následku zvyšuje závažnost přestupku, což musí být reflektováno při výměře správního trestu. K tomu odkazuje účastník řízení na rozhodnutí NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, podle kterého „Při určování stupně nebezpečnosti deliktu pro společnost se nepřihlíží jen k okolnostem, které zakládají znaky deliktu, kterým byl účastník řízení uznán vinným, nýbrž i k dalším okolnostem, které sice nejsou nutné k naplnění znaků deliktu, které však charakterizují spáchaný skutek nebo jeho pachatele a mají vliv na jejich konkrétní společenskou nebezpečnost“ a na rozhodnutí NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 77/2008-50, podle kterého „způsobená dopravní nehoda jako následek přestupkového jednání vymezeného v § 22 odst. 1 písm. f) odst. 7 zákona o přestupcích, v návaznosti na § 4 písm. a) a § 17 odst. 5 písm. b) a d) zákona o silničním provozu, tedy toliko zvyšuje závažnost daného jednání, což je potom reflektováno v rámci ukládání sankce, jak správně s odkazem na judikaturu uvádí stěžovatel.“. Pokud se při výměře správního trestu přihlíží k existenci škodlivého účinku, pak by se zajisté mělo přihlížet i ke skutečnosti, že žádný škodlivý účinek nenastal.*

[29.] *Účastník řízení zdůrazňuje, že v právě vedeném řízení navíc nepřihlédnutí k absenci škodlivého účinku vede k rozporuplným důsledkům. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně uložil účastníkovi řízení pokutu při samé horní hranici zákonné sazby a v rekordní výši, tj. mimo svou ustálenou rozhodovací praxi, pak by v případě, že by byl vytýkaným jednáním škodlivý účinek skutečně způsoben, musel uložit pokutu ve stejné výši, ovšem za jednání vykazující podstatně vyšší stupeň společenské nebezpečnosti. Již toto dokládá, že opomenutí přihlédnutí při výměře pokuty ke skutečnosti, že vytýkaným jednáním nedošlo ke vzniku žádného škodlivého účinku, není v souladu se zákonem.*

[30.] *Účastník řízení uzavírá, že správní orgán prvního stupně nepostupoval v souladu se zákonem, když při stanovení výše pokuty nepřihlédl k tomu, že jednání účastníka řízení nevedlo ke vzniku škodlivého účinku (újmě jakékoli třetí osobě nebo obohacení na straně účastníka řízení). Již z tohoto důvodu považuje účastník řízení napadené rozhodnutí za nezákonné, čímž je dán důvod pro jeho zrušení.*

[31.] *Účastník řízení dodává, že závěry NSS v rozhodnutí ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, na které správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí odkazuje, nejsou v tomto řízení použitelné. V uvedeném rozhodnutí byla řešena otázka, zda je existence škodlivého účinku znakem skutkové podstaty přestupku, tedy zda je existence škodlivého účinku nezbytnou podmínkou pro vznik odpovědnosti za přestupek. Předmětem účastníkovy námitky je však to, že správní orgán prvního stupně nepřihlédl k absenci škodlivého účinku při hodnocení závažnosti jemu vytýkaného jednání a při stanovení správního trestu, nikoli to, že absence škodlivého účinku podmiňuje jeho případnou odpovědnost za přestupek.*

[32.] *Bankovní rada odmítá námitky obsažené v této části rozkladu jako nedůvodné. Bankovní rada poukazuje na to, že se správní orgán prvního stupně k nezohlednění absence škodlivého účinku přestupku vyjádřil v bodě 290 napadeného rozhodnutí a k důvodům pro uložení sankce v bodech 326 až 337 napadeného rozhodnutí.*

[33.] Podle bankovní rady je výklad § 38 přestupkového zákona podaný účastníkem řízení v rozkladu účelový, matoucí a v rozporu s ustálenou rozhodovací soudní praxí, jakož je i v rozporu s poznatky právní vědy. Ustanovení § 38 písm. b) přestupkového zákona hovoří totiž o následku přestupku, jenž je zapotřebí chápat jako konkrétní porušení nebo ohrožení zájmů společnosti v rámci individuálního objektu přestupku.³³ Oproti tomu § 38 písm. a) přestupkového zákona se vztahuje k objektu, tedy zákonem chráněnému zájmu a jeho významu, za který správní orgán ukládá správní trest. V případě účastníka řízení se jedná o zájem na řádném a bezpečném fungování družstevní záložny v systému úvěrových institucí České republiky, což je zájem nepochybně vysokého významu. Naproti tomu následkem přestupku účastníka řízení je ve smyslu § 38 písm. b) přestupkového zákona již vlastní ohrožení řádného a bezpečného fungování účastníka řízení v systému úvěrových institucí České republiky, tedy vlastní ohrožení vkladů členů družstevní záložny. Bankovní rada v souvislosti s uvedeným odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 16. 2. 2005, č. j. 6 A 109/2000-73, z něhož vyplývá, že následkem přestupku je ohrožení nebo porušení zájmů, které jsou jeho objektem, tj. zájmů, k jejichž ochraně zákonná skutková podstata přestupku slouží. Dle NSS platí, že zatímco následek má každý přestupek (byť není v zákoně výslovně vyjádřen), účinek nastává jenom u takového přestupku, u něhož je změna nebo alespoň možnost změny hmotného předmětu útoku součástí jeho skutkové podstaty (tj. vznik reálné majetkové újmy, tj. škodlivý následek se materializuje). Z toho bankovní rada dovozuje, že v případě porušení povinností kladených na řídicí a kontrolní systém úvěrové instituce, kterou je i účastník řízení, účinek v podobě vzniku majetkové újmy (skutečné škody) není znakem skutkové podstaty vytýkaného přestupku, a proto ani absence takového účinku nepatří bez dalšího mezi skutečnosti, které by měly vést k nižší závažnosti přestupku.

[34.] Bankovní rada v případě účastníka řízení rozumí ohrožovacím následkem vytýkaného přestupku vyvolání stavu, který představuje pro objekt přestupku (tedy zájem společnosti na řádném fungování družstevní záložny na úvěrovém trhu a ochraně vkladatelů) hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí.³⁴ Podstatou ohrožovacího přestupku je pak právě to, že k jeho dokonání postačuje ohrožení chráněného zájmu.³⁵ Pro vznik (správně-právní, přestupkové či trestní) odpovědnosti za spáchání ohrožovacího deliktu proto vůbec nemusí dojít ke vzniku majetkové újmy (škody). V případě, že by došlo ke vzniku poruchového následku, jednalo by se o „přímý zásah objektu přestupku“.³⁶ V případě účastníka řízení by materializace ohrožovacího přestupku, který je mu vytýkán, měla dopad na vklady členů družstevní záložny. V tom nejhorším případě by byl dopad takový, že by účastník řízení musel vstoupit do likvidace a úpadku a vedení sankčního správního řízení by pak postrádalo racionální ekonomický smysl.

[35.] Podle bankovní rady správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí dostatečně popsal, jakých zásadních pochybení se účastník řízení dopustil, přičemž zároveň konstatoval, že vhodnou formou trestu je v daném případě, i přes veškeré zjištěné nedostatky, stále ještě uložení pokuty, přičemž uvedl kritéria, jimiž se řídil při stanovení její výše.

³³ Rozhodnutí NS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 8 Tdo 575/2015-28 pak dodává, že „následkem se totiž rozumí porušení individuálního objektu trestného činu v jeho konkrétní podobě, tedy porušení určitého jedinečného vztahu – zájmu“.

³⁴ Viz rozhodnutí NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015-39 nebo rozhodnutí NSS ze dne 20. 3. 2012, č. j. 8 As 62/2011-78, ve kterém soud k ohrožovacímu deliktu konstatoval: „[s]oučástí jeho skutkové podstaty totiž není účinek v podobě škodlivého následku, nýbrž pouze ohrožení či porušení zájmů, jež jsou chráněny příslušným zákonem.“.

³⁵ Viz rozhodnutí NSS ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 172/2015-67.

³⁶ Viz rozhodnutí NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015-39.

[36.] Bankovní rada odmítá zjednodušený výklad účastníka řízení, podle kterého je ve smyslu § 41 písm. i) trestního zákoníku polehčující okolností to, že „pachatel trestným činem způsobil nižší škodu nebo jiný menší škodlivý následek“. Podle bankovní rady se pravidlo podle § 41 písm. i) trestního zákoníku vztahuje typicky na případy, kdy vznik škody je okolností potřebnou pro naplnění znaků základní nebo kvalifikované skutkové podstaty. V rámci trestněprávní judikatury³⁷ je škodlivý následek možné považovat za menší pouze tehdy, když nedosahuje takového rozsahu, jaký je obvyklý u trestných činů téže skutkové podstaty, pokud tedy odpovídá jen jejich nejlehčím případům.

[37.] Jakkoli účastník řízení nezpůsobil členům družstevní záložny škodu, tj. nedošlo k materializaci škodlivého následku k přímé újmě na majetku družstevní záložny a zprostředkovaně (nepřímo) na majetku věřitelů a členů družstevní záložny, přesto škodlivý následek nastal. Škodlivý následek nastal už v případě, kdy jen dán ve smyslu konkrétního porušení nebo ohrožení zájmů společnosti v rámci individuálního objektu přestupku (tj. ohrožení zájmu společnosti na řádném fungování družstevní záložny na úvěrovém trhu a ochraně vkladatelů). Škodlivý účinek v podobě vzniku škody nemusí, ale může nastat, proto byl přestupek spáchán bez ohledu na to, zda škoda skutečně vznikla či nikoliv.

[38.] Správní orgán prvního stupně vyhodnotil v bodě 298 napadeného rozhodnutí jednání účastníka řízení za zvlášť závažné porušení a vzhledem k rozsahu a počtu pochybení účastníka řízení učinil správný závěr, že u účastníka řízení absentoval samoregulační mechanismus nápravy. V té souvislosti bankovní rada zdůrazňuje z řady vad identifikovaných v řídicím a kontrolním systému účastníka řízení, že nastavení tohoto systému bylo uzpůsobené z pohledu pravidel AML nízkorizikového úvěrovému portfoliu účastníka řízení, avšak tato skladba neodpovídala realitě. V rámci kontroly bylo také zjištěno, že došlo k významnému zvýšení AML rizikovitosti u 448 klientů, což představovalo cca 70 % objemu portfolia (cca 1,2 mld. Kč) účastníka řízení. Obdobné lze konstatovat např. o nedostatečném nastavení řídicího a kontrolního systému pro oblast úvěrového rizika, které neodpovídalo rizikovému profilu úvěrového portfolia účastníka řízení.

[39.] Podle bankovní rady platí, že i jen ohrožení majetkové podstaty družstevní záložny s dopadem na věřitele a vklady členů záložny není možné považovat za nižší než obvyklou míru ohrožení zájmu chráněného zákonem.

[40.] Bankovní rada závěrem této části vypořádání konstatuje, že v případě protiprávního jednání účastníka řízení identifikovala shodně se správním orgánem prvního stupně škodlivý následek v podobě zvlášť závažného ohrožení objektu chráněného ZSÚD, proto odmítá, že by škodlivý následek nenastal, nebo nastal v menším rozsahu. Bankovní rada nesouhlasí s námitkou účastníka řízení, že správní orgán prvního stupně nezohlednil absenci škodlivého účinku při hodnocení závažnosti účastníkovi řízení vytýkaného jednání v jeho prospěch. Účastník řízení se u předmětného přestupku nemůže ve svůj prospěch rozumně dovolávat toho, že dosud nenastala zásadní negativní skutečnost v podobě vzniku škody jako důsledku závažného porušení jeho povinností.

[41.] Rozhodnutí, na které odkazuje účastník řízení v rozkladu, míří na jiné situace, neboť podle tohoto rozhodnutí škodlivý účinek v podobě vzniku poruchy u přestupku ohrožovacího (tj. vznik majetkové újmy) zvyšuje závažnost přestupku. Z toho však nelze podle bankovní rady *a contrario* dovozovat závěr, který činí účastník řízení, a to že absence účinku v podobě vzniku poruchy snižuje závažnost ohrožovacího přestupku.

I.2 K námitce, že nebyla dostatečně zohledněna součinnost účastníka řízení

³⁷ Viz ÚS 187/2012 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2022, sp. zn. 5 Tdo 1301/2021.

[42.] Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně jako polehčující okolnost vůbec nezohlednil jeho kooperaci v průběhu tohoto řízení i v průběhu kontroly zahájené dne 10. 3. 2021. Neztotožňuje se s názorem správního orgánu prvního stupně, že „samotná kooperace v průběhu kontroly a rovněž v průběhu správního řízení je pak zákonnou povinností a není polehčující okolností“. Podle názoru účastníka řízení splnění zákonné povinnosti obecně lze považovat za polehčující okolnost. V této souvislosti lze odkázat na § 39 písm. c) přestupkového zákona, podle kterého je polehčující okolností dobrovolná náhrada způsobené škody. I dobrovolná náhrada způsobené škody je zajisté zákonnou povinností osoby odpovědné za škodu, a přesto je sama o sobě polehčující okolností dle přestupkového zákona. Tvrzení správního orgánu prvního stupně, že splnění zákonné povinnosti nelze považovat za polehčující okolnost, tak je v přímém rozporu s § 39 písm. c) přestupkového zákon a nemá žádnou zákonnou oporu.

[43.] Účastník řízení poukazuje na praxi jiných správních orgánů, které kooperaci obviněného v průběhu správního řízení o přestupku jako polehčující okolnost kvalifikují. Jde např. o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

[44.] Účastník řízení uzavírá, že správní orgán prvního stupně při výměře pokuty měl jako polehčující okolnost posoudit kooperaci jím poskytovanou v průběhu tohoto řízení i v průběhu kontroly. Protože tak správní orgán prvního stupně neučinil, pokuta je nezákonná.

[45.] Bankovní rada odmítá jako nedůvodné námitky týkající se toho, že součinnost účastníka řízení poskytována kontrolnímu orgánu v rámci kontroly a správnímu orgánu prvního stupně v rámci předmětného přestupkového řízení měla být bez dalšího posouzena jako polehčující okolnost. Jde totiž podle bankovní rady o povahu součinnosti, zda účastník řízení činil jen to, co měl, totiž to, co mu zákon ukládá, nebo naopak svoji nadstandardní spolupráci přispěl k objasnění přestupku nebo zda u něj došlo k reálné nápravě, k níž přistupoval proaktivně a opět nadstandardním způsobem (např. robustnější opatření, než by vyplývala ze správního rozhodnutí, rychleji implementovaná opatření atp.).

[46.] V této souvislosti dále bankovní rada odkazuje na bod 21 tohoto rozhodnutí o rozkladu a na bod 299 napadeného rozhodnutí. Bankovní rada odmítá jako nesprávné závěry účastníka řízení o tom, že by měla být součinnost v průběhu kontroly a správního řízení z jeho strany vyhodnocena jako polehčující okolnost, neboť účastník řízení plnil jen to, co mu zákon ukládal. Bankovní rada odkazuje zejména na § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „kontrolní řád“), dle kterého je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá. Na to navazuje § 8 písm. f) kontrolního řádu, jenž opravňuje kontrolujícího vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly. Povinnost součinnosti vyplývá i ze správního řádu, pokud jde o vedení přestupkového řízení, viz § 50 a § 138 správního řádu. Na účastníka řízení dopadá také velké množství povinností ve vztahu k dohledovému orgánu podle ZSÚD, např. § 28 ZSÚD.

[47.] Bankovní rada uzavírá, že spolupráce účastníka řízení v průběhu kontroly a správního řízení nepřesahovala meze běžné součinnosti poskytované správnímu či kontrolnímu orgánu. Účastník řízení totiž nečinil nic nad rámec plnění svých zákonných povinností.

I.3 K námitce, že při ukládání sankce nebylo zohledněno odstranění nedostatků účastníkem řízení

[48.] Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně v bodě 337 napadeného rozhodnutí uvádí, že při stanovení výše pokuty vzal do úvahy skutečnost, že účastník řízení činil

kroky k odstranění nedostatků. Toto zohlednění je však podle názoru účastníka řízení ve vztahu k výši uložené pokuty nedostatečné. Pokud by uvedená skutečnost byla řádně zohledněna, nemohl by správní orgán prvního stupně účastníkovi řízení uložit pokutu ve výši 9 000 000 Kč, tedy na samé horní hranici zákonem stanovené sazby a zcela mimo rozhodovací praxi České národní banky.

[49.] *Účastník řízení připomíná, že v době před vydáním napadeného rozhodnutí činil aktivní kroky k nápravě údajných i skutečných pochybení. K některým těmto krokům přistoupil zcela proaktivně ještě před zahájením samotné kontroly ze strany České národní banky. Účastník řízení dále odkazuje na smlouvu uzavřenou se společností [REDAKCE] o zhodnocení stávajícího systému řízení rizik účastníka řízení a návrhu vhodných nápravných opatření a se společností [REDAKCE] o dodávce komplexního AML systému a řešení.*

[50.] *Účastník řízení dále zdůrazňuje, že se správním orgánem prvního stupně po celou dobu průběhu kontroly aktivně spolupracoval a nedostatky zjištěné v rámci kontroly ihned řešil prostřednictvím plánu nápravných opatření, který byl rovněž ze strany správního orgánu schválen jako způsobilý vést k odstranění zjištěných nedostatků. Podle účastníka řízení jeho proaktivní opatření zmírňují závažnost a škodlivý následek přestupku uvedeného v § 27b odst. 2 písm. a) ZSÚD, kterým je ohrožení zájmu na řádném fungování spořitelního družstva a finančního trhu jako celku. Tyto okolnosti však správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí dostatečně nezohlednil a uložil účastníkovi řízení pokutu na samé horní hranici zákonem stanovené sazby.*

[51.] *Účastník řízení na závěr této námitky zdůrazňuje, že zjednání nápravy je v ustálené rozhodovací praxi České národní banky považováno za významnou polehčující okolnost a mělo by tak být ve znatelné míře zohledněno též při výměře pokuty.*

[52.] *Bankovní rada námitku účastníka řízení k nezohlednění odstranění nedostatků nepovažuje za důvodnou. Předně bankovní rada odkazuje na body 296 až 303 a 337 napadeného rozhodnutí, se kterými souhlasí.*

[53.] *Dále bankovní rada konstatuje, že účastníkem řízení činěné dílčí, podle bankovní rady však nikoli dostatečné, kroky směřující k nápravě vytýkaných pochybení správní orgán zohlednil v bodě 337 napadeného rozhodnutí. Tedy k nápravě na straně účastníka řízení stále nedošlo a ani případná náprava nic nemění na tom, že v posledních letech jsou u účastníka řízení pravidelně zjišťována závažná pochybení v oblasti řídicího a kontrolního systému, viz bod 24 tohoto rozhodnutí o rozkladu.*

[54.] *Polemika účastníka řízení s napadeným rozhodnutím ohledně toho, že dílčí nápravné kroky měly být zohledněny v širším rozsahu a že pokud byla pokuta uložena ve výši 9 000 000 Kč při horní hranici zákonné sazby určené podle zákonných pravidel u účastníka řízení na úrovni 10 100 000 Kč, pak zjevně deklarované a činěné nápravné kroky zohledněny nebyly, není podle bankovní rady na místě. Předně jde o otázku míry zohlednění dílčích kroků při zajišťování nápravy, která byla dle účastníka řízení při stanovení výše pokuty nedostatečná. K tomu bankovní rada konstatuje, že se účastník řízení dopustil mimořádně závažného přestupku. Tato závažnost je v posuzovaném případě jak typová, tak konkrétní daná okolnostmi případu. Rovněž nedává smysl ukládat účastníkovi řízení pokutu při dolní hranici zákonné sazby, když již v minulosti uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč zjevně nevedla k nápravě. To vše u regulované úvěrové instituce hospodařící s penězi členů družstevní záložny. Bylo tedy na místě uložit pokutu při horní hranici zákonné sazby, což se i v napadeném rozhodnutí stalo.*

[55.] *Pokud jde o údajné proaktivní kroky činěné k nápravě, zdůrazňuje bankovní rada, že posuzovala případ účastníka řízení v kontextu minulých pochybení, která zůstala nenapravena.*

Účastník řízení nemá přísně vzato činit (až) *ex post* proaktivní kroky k dosažení souladu se zákonem, ale má dodržovat zákon po celou dobu svého působení na finančním trhu, tím spíše, že jde o vysoce regulovanou finanční instituci. Zjednání kroků k účinné nápravě je nezbytnou podmínkou k tomu, aby vůbec účastník řízení mohl nadále působit na trhu úvěrových záložen. V předmětném případě pak i tyto dílčí kroky směřující k nápravě vedly správní orgán prvního stupně k tomu, že pokuta byla uložena nikoli na samé horní hranici zákonné sazby, ale na úrovni 89,1 %. To je nepochybně vysoká pokuta, ale pokuta odpovídající závažnosti přestupku účastníka řízení a zohledňující deklarování a činění dílčích nápravných kroků z jeho strany.

[56.] Posouzení ze strany správního orgánu prvního stupně bylo také v souladu s judikaturou, viz rozsudek NSS, č. j. 2 Afs 30/2021-61 ze dne 7. 12. 2022, ve kterém soud konstatoval: „[...] trestání má svou dimenzi nejen v rovině individuální prevence, ale také prevence generální a roli hraje i represivní funkce. Pokud by snad mělo být od trestání upuštěno vždy, když pachatel svého jednání zanechá či je napraví, vyprázdnil by se vůbec smysl sankčních řízení.“.

[57.] Pokud jde o aktivní spolupráci účastníka řízení v průběhu kontroly a následného správního řízení, odkazuje bankovní rada na vypořádání obdobné námitky účastníka řízení v části I.2 tohoto rozhodnutí o rozkladu.

II. Námitka porušení zásad legitimního očekávání a rovnosti při ukládání pokuty

[58.] *Účastník řízení namítá, že ze strany správního orgánu prvního stupně došlo k porušení zásady legitimního očekávání, když napadené rozhodnutí a výše uložené pokuty neodpovídají okolnostem daného případu ani povinnosti správního orgánu prvního stupně zachovávat princip rovnosti a postupovat ve skutkově shodných nebo podobných případech tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

[59.] *Účastník dále poukazuje na rozhodnutí ve věci Podnikatelské družstevní záložny, kterou správní orgán prvního stupně uznal vinnou ze spáchání téhož přestupku, ale uložil jí pokutu jen ve výši 200 000 Kč. Podle účastníka řízení je přitom toto rozhodnutí prakticky totožné, pokud jde o výrokovou část s napadeným rozhodnutím. V napadeném rozhodnutí správní orgán obdobně jako v případě Podnikatelské družstevní záložny konstatoval, že: „Družstevní záložna Artesa, spořitelní družstvo, [...] se uznává vinnou, že ke dni 10. 3. 2021 nedisponovala řídicím a kontrolním systémem, který by byl účinný, ucelený a přiměřený charakteru, rozsahu a složitosti rizik spojených s modelem podnikání a činností družstevní záložny Artesa, spořitelní družstvo, a to v následujících částech [...]“.*

[60.] *Z odůvodnění rozhodnutí ve věci Podnikatelské družstevní záložny a z odůvodnění napadeného rozhodnutí podle účastníka řízení vyplývá, že vytýkané jednání Podnikatelské družstevní záložny i účastníka řízení dosahovalo podobné intenzity, když v obou případech se hovoří o „nedostatecích v řídicím a kontrolním systému napříč všemi oblastmi činností účastníka řízení, z nichž řada byla systémového charakteru“. Navzdory tomu, že charakter i závažnost jsou v obou případech takřka totožné, výše uložených pokut srovnatelné nejsou.*

[61.] *Účastník řízení k této námitce předložil tabulku uvedenou v bodě 4.11 doplnění rozkladu. Z tabulky má podle účastníka řízení vyplývat, že pokuta uložená účastníkovi řízení je ve všech ohledech mnohonásobně vyšší než pokuta uložená Podnikatelské družstevní záložně za totožné jednání obdobné závažnosti i intenzity. Takový postup zjevně odporuje § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen postupovat tak, aby při „rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“ na základě principu rovnosti.*

[62.] *Účastník řízení v souvislosti s touto námitkou dále odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, podle kterého „správní orgán musí rozhodovat v souladu*

s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů“, a že „je nutné citované ustanovení (§ 2 odst. 4 SR) vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týčž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem“, přičemž „Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.“.

[63.] Účastník řízení namítá, že k obdobnému závěru se kloní i autoři komentáře ke správnímu řádu, když podle nich „porušením zásady legitimního očekávání by mohlo být zpochybněno nestranné rozhodování veřejné správy, protože by adresát veřejné správy nemohl předvídat, jak bude vůči němu veřejná správa vystupovat. Toto rozhodování má navíc zaručit i materiální ekvitu, tedy rovnost adresátů veřejné správy v hmotných právech a povinnostech, které jim vznikají v důsledku rozhodnutí správních orgánů. Například dva pachatelé, kteří spáchali stejný přestupek za obdobných či stejných okolností, by měli být potrestáni stejně a neměl by být výrazný rozdíl mezi uloženými tresty, ledaže by byly rozdíly rādne odůvodněny, například s ohledem na osobní poměry pachatele.“.

[64.] Účastník řízení zdůrazňuje, že tyto námitky podal již v odporu, ale správní orgán prvního stupně se s nimi vypořádal nedostatečně strohým konstatováním, že rozdíl ve výši pokut je odůvodněn (i) „výši obratu a bilanční sumy“ a (ii) „v závažnosti postihovaného jednání“. S tímto odůvodněním však účastník řízení rozhodně nesouhlasí.

[65.] Podle účastníka řízení lze souhlasit s tím, že v případě, kdy se výše pokuty stanovuje na základě čistého obratu obviněného, je výše uložených pokut vyjádřená v absolutních číslech závislá na výši obratu každého z obviněných a že se tedy nominální výše těchto pokut může lišit. Ovšem pokud mají být obvinění z téhož přestupku, který byl spáchán za srovnatelných okolností, postihováni obdobně, pak by poměry uložených pokut a čistých obrátů obviněných měly být v zásadě stejné, ale u účastníka řízení je to však 13,6x vyšší. Totožné platí i pro bilanční sumu. Obviněnému, který má větší majetek (tj. i bilanční sumu), bude v absolutních číslech uložena vyšší pokuta než tomu, kdo má majetek menší, neboť výše ukládaných pokut má reflektovat mimo jiné i výši majetku obviněného. Ovšem zde by mělo také podle účastníka řízení platit to, že pokuty vyjádřené ve vztahu k majetku obviněných, které jsou ukládány za stejné přestupky spáchané za obdobných okolností, by měly být srovnatelné. Poměr pokuty a bilanční sumy je však u účastníka řízení téměř 4x větší.

[66.] Účastník řízení konstatuje, že správní orgán prvního stupně odůvodňuje rozdílnou výši pokut odlišnou závažností postihovaného jednání v tom, kterém případě, ale v napadeném rozhodnutí neuvádí, v čem se jednání účastníka řízení a Podnikatelské družstevní záložny odlišuje. Tedy i tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelná a nezákonná. Podle účastníka řízení není důvod postihovat jej podstatně přísněji, než Podnikatelskou družstevní záložnu. Dle účastníka řízení tak napadené rozhodnutí flagrantním způsobem porušuje zásadu legitimního očekávání a princip rovnosti, což vede k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

[67.] Bankovní rada odmítá tyto námitky účastníka řízení jako nedůvodné.

[68.] Bankovní rada zdůrazňuje, že nelze porovnávat neporovnatelné. Podobnost výrokové části ohledně vytýkaných pochybení v oblasti řídicího a kontrolního systému nic nevypovídá o konkrétních okolnostech případu a konkrétní závažnosti vytýkaného protiprávního jednání. Rozdílná je velikost jednotlivých družstevních záložen, počet jejich členů, jiný je kontext

případu (srov. např. minulá pochybení účastníka řízení, viz bod 24 tohoto rozhodnutí o rozkladu, a případ Podnikatelské družstevní záložny, které byla ukládána pokuta poprvé).

[69.] Bankovní rada nezpochybňuje judikatorní a doktrinní závěry ohledně rovného posuzování zásadně obdobných případů stran legitimních očekávání nebo zavedené správní praxe. Nicméně není možné vykládat zákonné požadavky tak, jak činí účastník řízení, konkrétně tedy tak, že se správní orgán prvního stupně musí v napadeném rozhodnutí podrobně vypořádávat s posouzením závažnosti i u jiných případů, když v předmětném řízení je posuzováno právě pochybení účastníka řízení. Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Této zásadě podle bankovní rady správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí dostal. Mechanické porovnávání s případem Podnikatelské družstevní záložny, ani jinými případy, nebylo a není na místě.

[70.] Bankovní rada odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156, kde soud uvedl: „správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání a nepředstavuje překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech [...]“.

[71.] Pokud jde o porovnávání uložených pokut v různých případech a tabulku v bodě 4.11 rozkladu, bankovní rada konstatuje, že praxi tzv. tabulkování odmítl MS v Praze v bodě 100 rozhodnutí ze dne 17. 2. 2022, č. j. 6 Af 55/2019-83, když uvedl: „Soud dále uvádí, že na rozdíl od žalobce nepovažuje za potřebné, aby správní orgány ukládající pokuty, ve svých rozhodnutích uváděly a obsáhle porovnávaly jiná obdobná sankční rozhodnutí tak, aby bylo doloženo, že dostaly povinnosti dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.“. Dále soud uvedl, že „[k] žalobcem odkazovaným rozhodnutím lze konstatovat, že se jedná o rozhodnutí v jiných věcech, za jiných skutkových okolností, byly projednávány jiné delikty a uvedené společnosti se nacházely v odlišné majetkové situaci. Dle soudu tak nelze mechanicky porovnávat tato rozhodnutí s případem žalobce, a ostatně to také dle názoru soudu není principem zásady zakotvené v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Pokud má správní orgán pravomoc ukládat pokuty v určitém rozsahu (v sazbách) a odůvodní si to konkrétními okolnostmi daného případu, tak se dle názoru nezákonnosti nedopouští. Úkolem správního soudu (a ostatně ani správního orgánu) není ‚tabulkovat‘, neboť ani trestní ani správní sankce takto nejsou zákonodárce nastaveny.“. Klíčové tedy podle bankovní rady bylo odůvodnění pokuty konkrétními okolnostmi případu v napadeném rozhodnutí, což se i stalo, a to v míře dostatečné.

[72.] Bankovní rada považuje za přiléhavé také závěry MS v Praze obsažené v bodě 101 téhož rozhodnutí: „Soud ke všem těmto dílčím námitkám považuje za vhodné uvést, že prakticky na všechny lze odpovědět tak, že nelze mechanicky porovnávat jednotlivé případy (co jak bylo nebo nebylo hodnoceno a zohledněno), neboť v každém z žalobcem odkazovaných případů byly zjištěny jiné skutkové okolnosti, předmětné společnosti měly jinou majetkovou situaci atd. Dle názoru soudu je třeba vždy vnímat rozhodnutí komplexně jako celek a nelze z něj ‚vytrhávat‘ jednotlivé dílčí argumenty, což v případě ukládání sankce platí dle názoru soudu dvojnásobně, neboť skutečností, které musí správní orgány při ukládání sankce zohlednit, je velký počet.“. Uvedené závěry lze plně vztáhnout i na rozkladové námitky uplatněné účastníkem řízení.

[73.] Ve vztahu k případu Podnikatelské družstevní záložny bankovní rada nad rámec shora uvedeného a pro odstranění pochybností uvádí, že ve srovnání s účastníkem řízení je Podnikatelská družstevní záložna subjektem finančního trhu, který má řádově méně členů

(Podnikatelská družstevní záložna cca 140 členů, účastník řízení cca 3500 členů). Výše poskytnutých úvěrů účastníkem řízení k 31. 12. 2021 činila 1 975 mil. Kč a k 30. 6. 2022 dále stoupla na částku 2 120 mil. Kč, u Podnikatelské družstevní záložny k 31. 12. 2022 činila pouze 60 mil. Kč. Také z porovnání s ostatními subjekty na trhu družstevních záložen, když průměrná úvěrová angažovanost účastníka řízení byla na úrovni 832,4 mil. Kč, vyplývá, že účastník řízení patřil a nadále patří mezi největší družstevní záložny v České republice.

[74.] Pokud jde o konkrétní skutkové okolnosti daného případu, je na místě zdůraznit (přestože jinak je vše podrobně popsáno v napadeném rozhodnutí, na které bankovní rada odkazuje) alespoň to, že v případě účastníka řízení tyto skutkové okolnosti vypovídají o zvlášť vysoké četnosti porušení právních povinností a o zvlášť vysoké závažnosti přestupku. Správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí totiž identifikoval a popsal přes 170 různých nedostatků řídicího a kontrolního systému účastníka řízení, kdy v řadě případů jde o nedostatky systémové povahy. Bankovní rada v té souvislosti poukazuje na riziko překračování regulatorního limitu (které se později realizovalo) na výši expozice o 5,6 % vůči vlastnímu kapitálu (viz body 130 až 136 napadeného rozhodnutí, kdy expozice dosáhla výše 249 975 043 Kč), riziko překračování limitu (30 mil. Kč) na maximální výši úvěru o 37,9 mil. Kč (viz bod 137 napadeného rozhodnutí), jakož i na naprostou absenci samoregulačních mechanismů (viz bod 298 napadeného rozhodnutí) a nedostatečnost nastavení řídicího a kontrolního systému na skutečnou rizikovost portfolia účastníka řízení. Nelze opomenout, že v reakci na zjištěné nedostatky v oblasti AML došlo následně u účastníka řízení k přeřazení 448 klientů do některé z vyšších rizikových kategorií AML, což v případě účastníka řízení představuje zvýšení rizikovosti u cca 70 % objemu portfolia (cca 1,2 mld. Kč).

[75.] Bankovní rada k námitce legitimních očekávání odkazuje na rozsudek MS v Praze ze dne 8. 1. 2014, č. j. 7 A 46/2011-33 vysvětlující, že „v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání, resp. práva rovného přístupu velmi omezeno, neboť subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má ‚legitimní očekávání‘ pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem“. Dle tohoto rozhodnutí MS v Praze tak „případné uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena jemu.“.

[76.] Účastník řízení namítá také strohost a nedostatečnost vypořádání jeho námitek v napadeném rozhodnutí. K tomu bankovní rada konstatuje, že napadené rozhodnutí čítá 55 stran textu a toto rozhodnutí o rozkladu dalších 19 stran textu. Bankovní rada v té souvislosti odmítá, že by na správní rozhodnutí měly být kladeny přepjaté požadavky a že by měla požadovat po správním orgánu prvního stupně vyčerpávající reakci, případně by měla sama bankovní rada reagovat na každý dílčí aspekt případu či na každou dílčí námitku a vyjádření účastníka řízení. To platí tím spíše v případě účastníka řízení, který uplatnil obsáhlé námítky a totožné argumenty již v řízení, a které v rozkladu opakuje a dále doplňuje.

[77.] Bankovní rada odkazuje na bod 38 rozhodnutí NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 2 Afs 345/2017-35, ve kterém soud konstatoval: „Nejvyšší správní soud dále předesílá, že rozsah reakce soudu na konkrétní námítky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námítky účastníka řízení [...]. Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, nebo podání značně nepřehledně až chaoticky odůvodněných, jakým je i stěžovatelem podaná kasační stížnost; opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru stěžovatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto

zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [...]. Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypovídá (srov. např. náleze ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.“.

III. K přiměřenosti pokuty

[78.] *Účastník řízení namítá, že výše uložené pokuty je sama o sobě nepřiměřená. Správní orgán prvního stupně dostatečně nezohlednil majetkové poměry účastníka řízení, který za rok 2020 vykázal účetní ztrátu ve výši 53 390 000 Kč. Ztrátu se mu nepodařilo v následujících letech téměř vůbec smazat. O neutěšené finanční situaci účastníka řízení svědčí i to, že se jeho bilanční suma v roce 2021 snížila oproti roku 2020 o více než 300 000 000 Kč a v roce 2022 se snížila o dalších 160 000 000 Kč oproti roku 2021.*

[79.] *Podle účastníka řízení správní orgán prvního stupně při stanovení pokuty nezohlednil ani napjatou makroekonomickou situaci, inflaci, dopady COVID-19 a války na Ukrajině, recesi české ekonomiky, nervozitu na finančních trzích nebo teroristické útoky proti občanům Izraele, které mohou spolu s uloženou pokutou významně ohrozit samotnou existenci účastníka řízení, jeho další fungování a udržitelnost jeho podnikání, a tedy významně poškodit práva a legitimní zájmy cca 3 000 členů účastníka řízení.*

[80.] *Pokud jde o majetkové poměry, účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně pouze v bodu 338 napadeného rozhodnutí uvedl, že se zabýval majetkovými poměry účastníka řízení a odkázal na výši jeho vlastního kapitálu a čistý obrát. Toto podle názoru účastníka řízení čistě formální, obecné a ledabylé hodnocení majetkových poměrů účastníka řízení z hlediska možných dopadů uložené pokuty do majetkové sféry účastníka řízení i jeho členů je zcela nedostatečné. Účastník řízení namítá, že správní orgán prvního stupně vzal ryze formálně v potaz pouze dvě finanční veličiny, navíc z jejich výše nevyvodil žádný závěr pro výši ukládané pokuty a její přiměřenosti majetkovým poměrům účastníka řízení, včetně možného likvidačního efektu výše uložené pokuty. Odůvodnění výše pokuty v napadeném rozhodnutí je proto podle účastníka řízení v tomto ohledu zcela nepřezkoumatelné, a tudíž je dán další důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost.*

[81.] *Bankovní rada námitky k nepřiměřenosti uložené pokuty odmítá jako účelové, a proto nedůvodné a odkazuje na vypořádání provedené v bodech 281 až 289, 295 a dále v bodech 320 až 339 napadeného rozhodnutí, s kterýmižto souhlasí.*

[82.] *Bankovní rada na úvod této části rozhodnutí o rozkladu připomíná, že pokuta má plnit podle teorie a praxe trestního práva funkci a) preventivní, tj. funkci výchovnou, a b) represivní. Jedním sledovaným cílem funkce preventivní je náprava na straně účastníka řízení (význam individuální prevence), druhým cílem je generálně-preventivní účel sankce. Smyslem uložení trestu v konkrétním případě je proto jak výchovné působení na účastníka řízení, tak výchovné působení na další povinné osoby.*

[83.] Pokud jde o represivní účel sankce, ten vychází ze základního předpokladu, že porušení zákona má být potrestáno a trest má být delikventem pocíten úkorně. Podle bankovní rady je přirozené, že účastníci řízení zpravidla vnímají uloženou sankci jako nepříjemnou a úkornou, podstatné však je, aby uložená pokuta plnila svoje funkce. Bankovní rada v té souvislosti cituje z rozhodnutí NSS č. j. 1 As 9/2008-133: „[t]o samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak,... aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.“. Tyto závěry dále vyplývají z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.): „[j]e samozřejmé, že uložení této sankce je pro pachatele nepříjemné a úkorné, avšak takový účinek je přirozenou a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce – pokud by tomu tak nebylo, vytratil by se generálně preventivní smysl sankcí.“.

[84.] Bankovní rada konstatuje, že správní orgán prvního stupně správně vzal v napadeném rozhodnutí při úvaze o výši trestu v potaz zejména závažnost přestupku, která je dána mj. způsobem jeho spáchání, jeho následky a okolnostmi, za nichž byl spáchán, a přihlédl také k majetkovým poměrům účastníka řízení, jakož i k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Dále podle bankovní rady správní orgán prvního stupně přesvědčivě vyhodnotil, že není na místě uložit jiný druh trestu než pokutu a ani neshledal liberační důvody (viz bod 321 a 325 napadeného rozhodnutí).

[85.] Podle bankovní rady správní orgán prvního stupně v souladu s judikaturou přihlédl k majetkovým poměrům účastníka řízení a učinil tak v míře dostatečné, byť stručně (viz bod 338 napadeného rozhodnutí). Z provedeného posouzení majetkových poměrů bylo totiž na první pohled zřejmé, že pokuta nemá pro účastníka řízení likvidační povahu a je způsobilá plnit ve vztahu k účastníkovi řízení preventivní a represivní funkci, tj. musí odpovídat závažnosti přestupku a být adekvátní, přičemž při jejím ukládání musí být respektována zásada individualizace sankce. K tomu se přiléhavě vyjádřil též NSS v bodě 55 rozsudku č. j. 2 Afs 90/2022-54 ze dne 25. 10. 2023, kde konstatoval: „[m]ajetkovou situaci je třeba zkoumat nejen proto, aby nebyla pokuta likvidační, ale i proto, aby byla adekvátní, tedy plnila svou preventivní i represivní funkci, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pocítovat jako nezanedbatelnou újmu, tedy jako negativní zásah do své majetkové sféry.“.

[86.] Z podaného rozkladu není patrné, z čeho účastník řízení dovozuje, že správní orgán prvního stupně měl přihlížet při ukládání pokuty a zvažování její výše také k „napjaté makroekonomické situaci“, „inflaci“, „dopadům COVID-19“, „válce na Ukrajině“ a k „teroristickým útokům proti občanům Izraele“. Účastník řízení nedokládá nic konkrétního ohledně toho, jaký tyto skutečnosti měly, nebo mají vliv na jeho protiprávní jednání, na jeho podnikání, na jeho majetkové poměry či dokonce na jeho existenci, a to ať už samostatně nebo ve spojení s uloženou pokutou. Podle bankovní rady jde o nepodložená tvrzení účastníka řízení, přesto na ně správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí reagoval (viz body 281, 287, 295 napadeného rozhodnutí) a přihlédl i k dalším okolnostem (bod 332 a 333 napadeného rozhodnutí). To vše při vědomí majetkových poměrů účastníka řízení (bod 338 napadeného rozhodnutí). Ostatně, měla-li by bankovní rada námitku účastníka řízení posoudit jako důvodnou a akceptovat, že pokuta ve výši 9 000 000 Kč je způsobilá ohrozit existenci účastníka řízení při jeho majetkových poměrech a výši jeho bilanční sumy (ke dni 30. 6. 2022 více než 2 mld. Kč, viz bod 332 napadeného rozhodnutí), pak by bylo na místě přistoupit k odnětí povolení účastníkovi řízení (ať už *ex officio* nebo na žádost). Nicméně k tomu správní orgán prvního stupně nepřistoupil, ani o to nepožádal účastník řízení.

[87.] Bankovní rada neshledala porušení zásad správního trestání, v důsledku čehož měla být uložena nepřiměřená pokuta, jak namítal účastník řízení. Výši uložené pokuty považuje bankovní rada za dostatečně odůvodněnou závažností protiprávního jednání. Volba druhu trestu a výše uložené pokuty je dostatečně odůvodněna v napadeném rozhodnutí, jakož i v tomto rozhodnutí o rozkladu.

[88.] Bankovní rada nezjistila v řízení, které předcházelo rozkladem napadenému rozhodnutí, ani v napadeném rozhodnutí pochybení ze strany správního orgánu prvního stupně, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Bankovní rada po posouzení věci dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami způsobujícími jeho nesprávnost. S ohledem na shora uvedené považuje bankovní rada rozklad za nedůvodný a rozhodla rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se v souladu s ustanovením § 152 odst. 5 ve spojení s § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

prof. Dr. Ing. Jan Frait
viceguvernér
podepsáno elektronicky

Ing. Jan Procházka
člen bankovní rady
podepsáno elektronicky