

Informace České národní banky o odnětí bankovní licence Union Bance, a.s., a dalším postupu po odnětí bankovní licence

5. 5. 2003

I.

Obsah rozhodnutí České národní banky o odnětí bankovní licence z 18.3.2003.

Sekce bankovního dohledu České národní banky rozhodla dne 18.3.2003 podle § 34 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o bankách"), rozhodnutím č.j. 2003/1065/520 o odnětí bankovní licence Union bance, a.s., (dále jen "Union banka" nebo "banka" nebo "odvolatel") z důvodu přetrvávání závažného nedostatku v činnosti banky ve smyslu § 26 odst. 3 písm. b) zákona o bankách.

V rozhodnutí se uvádí, že závažný nedostatek v činnosti banky spočívá v porušení § 14 zákona o bankách tím, že banka neudrží trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě. Vznik závažného nedostatku v činnosti banky vyplynul je souhrnem a kombinací řady skutečností.

Mezi nejvýznamnější patří ztráta kontroly nad vývojem vkladů, což je doloženo dlouhodobě špatným trendem vývoje vkladů a zejména jeho zrychlením v únoru 2003 a setrvalý pokles aktiv, jejichž zlikvidněním by banka mohla dostát svým závazkům vůči vkladatelům. Banka ztratila schopnost zajistit své potřeby zdroji z mezibankovního trhu a v důsledku úplného odlivu těchto zdrojů od listopadu 2002 financuje své potřeby pouze primárními zdroji. Vznikla nedůvěra bankovní komunity a podnikových klientů ve schopnost banky a jejích akcionářů zajistit dlouhodobé ozdravení banky vyplývající z odlivu vkladů podnikových klientů a neochota půjčit Union bance na mezibankovním trhu. Neexistuje restrukturalizační plán, který by byl reálným východiskem ze stavu, ve kterém se Union banka nachází. Union banka v průběhu správního řízení nepředložila věrohodný plán na zajištění finanční stability, který by obnovil důvěru veřejnosti a trhu v banku.

Dne 21.2.2003 banka uzavřela své pobočky a informovala Českou národní banku o tom, že se ocitla v likvidní krizi, a že lze předpokládat ztrátu platební schopnosti.

Uvedené okolnosti vedly sekci bankovního dohledu k závěru, že nedošlo ke změně, která může vést k jinému rozhodnutí, než je odnětí bankovní licence. V odůvodnění rozhodnutí jsou uvedeny důkazy shromážděné sekci bankovního dohledu během správního řízení dokládající, že uvedený závažný nedostatek v činnosti banky nebyl ke dni vydání rozhodnutí odstraněn a stále trval (viz níže část II).

Rozhodnutí o odnětí bankovní licence bylo Union bance doručeno 18.3.2003.

II.

Obsah rozkladů proti rozhodnutí o odnětí bankovní licence a obsah rozhodnutí bankovní rady České národní banky o rozkladech z 30.4.2003

Union banka podala proti rozhodnutí o odnětí bankovní licence (dále jen "napadené rozhodnutí") rozklad, který byl České národní bance doručen dne 2.4.2003. Rozklad byl Union bankou podán včas a osobami oprávněnými jednat jménem banky. Bankovní rada přezkoumala v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu napadené rozhodnutí v celém rozsahu.

V rozkladu Union banka uvádí, že Česká národní banka neučinila žádný důkaz, který by hodnověrným způsobem prokázal porušování § 14 zákona o bankách tím, že banka neudrží trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě a že tento nedostatek přetrvává. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí údajně vyplývá, že Česká národní banka rozhodla pouze na základě těchto důkazů: Zprávy auditora pro akcionáře společnosti Union banky ze dne 16. 8. 2002, Restrukturalizačního plánu z 12. 2. 2003, Zápisu z jednání mezi Českou národní bankou generálním ředitelem Union banky ze dne 20. 2. 2003, Sdělení představenstva Union banky ze dne 20. 2. 2003, Vývoje likvidních prostředků (21. 10. 2002 - 10. 1. 2003), Denních údajů o vývoji celkového objemu depozit.

Česká národní banka k této části rozkladu uvádí, že nevycházela při vydání napadeného rozhodnutí jen z důkazů uváděných bankou v rozkladu. Již v oznámení o zahájení správního řízení o odnětí bankovní licence ze dne 21.2.2003 uvedla i jiné důkazy, které doplnila před vydáním rozhodnutí a založila do správního spisu. Se správním spisem se Union banka seznámila dne 6.3.2003. K důkazům, ze kterých Česká národní banka vychází v napadeném rozhodnutí tak patří kromě bankou uváděných podkladů nejen obezřetnostní hlášení banky, informace o vývoji úrokových sazeb depozitních produktů, ale rovněž podklady dodané bankou po zahájení správního řízení a zejména skutečnost, že banka omezila přístup klientů k jejich vkladům řadou opatření včetně uzavření poboček.

V rozkladu se dále uvádí, že všechny důkazy prokazují, že od poloviny října 2002 dochází k poklesu likvidních prostředků Union banky v důsledku odlivu vkladů, a že v zájmu zamezení dalšího prohlubování tohoto stavu přistoupila Union banka k uzavření svých poboček. Odvolatel soudí, že uvedené důkazy naopak neprokazují, že by Union banka ztratila svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě a že tento nedostatek přetrvává a dále argumentuje takto: 'Veškerá opatření, která odvolatel oznámil České národní bance, a která jsou též zmiňována v odůvodnění napadeného rozhodnutí (Návrh řešení situace Union banky, Návrh na obnovení provozní činnosti Union banky, Dodatek k návrhu řešení situace Union banky,) potvrzují, že odvolatel zatím udržuje svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách a pouze hledá řešení, jak zabránit poklesu své platební schopnosti v důsledku "runu" na banku. Jinými slovy, v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo prokázáno, že odvolatel neudrží trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě, bylo pouze prokázáno, že toto nebezpečí odvolateli hrozí. Z právního hlediska tedy napadené rozhodnutí nevychází ze zjištěného skutečného stavu věci, ale z pravděpodobného předpokladu, resp. spekulace, která se v budoucnu sice může, ale také nemusí potvrdit. K tomu je třeba poznamenat, že české správní právo - na rozdíl od anglosaského - je ovládáno zásadou materiální pravdy, tedy zjištěného skutečného stavu věci, jako podkladu k rozhodnutí správního orgánu. Pokud není uvedena zásada dodržena, jedná se jednoznačně o porušení procesních pravidel správního práva a takové rozhodnutí je nezákonné, resp. protiústavní.'

K těmto námitkám Česká národní banka uvádí v rozhodnutí o rozkladu, že z důkazů, které shromáždila vyplývá, že Union banka porušila povinnost udržovat trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě. Ze shromážděných důkazů totiž jednoznačně vyplývá, že banka od 21.2.2003 neumožňuje vkladatelům nakládat s jejich vklady za zákonných a smluvních podmínek a není schopna svou platební schopnost obnovit. K poklesu likvidních aktiv docházelo nejen v důsledku odlivu vkladů, ale i v důsledku neschopnosti banky získat likvidní zdroje jiným způsobem (např. na mezibankovním trhu nebo zlikvidněním jiných aktiv). Uzavření poboček banky bylo motivováno tím, že představenstvo banky došlo k závěru, že (cituje se z dopisu představenstva banky z 20.2. 2003) "se banka stane s největší pravděpodobností platebně neschopnou". Udržovat trvale platební schopnost znamená, mimo jiné, zajistit, aby banka byla schopna plnit své splatné závazky vůči věřitelům za zákonných a smluvních podmínek. Tuto povinnost banka porušila tím, že od

21. 2. 2003 neumožňuje vkladatelům nakládat s jejich vklady za zákonných a smluvních podmínek. Podklady dodávané bankou v průběhu správního řízení (Návrh řešení situace Union banky, Návrh na obnovení provozní činnosti Union banky, Dodatek k návrhu řešení situace Union banky (dále jen "Dodatek")) potvrdily, že banka není schopna svoji platební schopnost obnovit. Neschopnost banky plnit své závazky za zákonných a smluvních podmínek vyplývá mimo jiné z vlastních analýz banky, ze záměrů vyplácet vkladatelům pouze část vkladů, z plánu uvedeného v Dodatku, podle kterého banka spoléhala na výplaty z Fondu pojištění vkladů a kapitalizaci velkého objemu zbývajících závazků věřitelů. Návrhy předkládané bankou České národní bance k řešení situace tak v lepším případě počítaly pouze s částečným uspokojením věřitelů za podmínek stanovených bankou. Banka navíc nepředložila žádné důkazy o tom, že v Dodatku navrhovaný postup na obnovení její činnosti bude ekonomicky i právně uskutečnitelný. Nereálnost plánu banky na obnovení činnosti uvedeného v Dodatku potvrdilo i "Ověření účetní agendy a stavu aktiv a pasiv společnosti Union banka, a.s. (k 21.2.2003)" (dále jen "Ověření") ze dne 10. dubna 2003 zpracované nezávislým auditorem. Z Ověření předloženého České národní bance dne 14.4.2003 vyplývá, že banka "vykazuje známky předlužení, splňuje podmínky úpadku, zastavila platby a není schopna plnit své závazky ve smyslu § 1, odstavce 2 a 3 zákona o konkursu a vyrovnání." Na základě Ověření podala banka dne 14. 4. 2003 příslušnému soudu návrh na vyrovnání, podle kterého by ostatní věřitelé měli obdržet pouze 30 % nominální hodnoty jejich pohledávek. Podání návrhu na vyrovnání ve smyslu § 46 a násl. zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZKV"), které učinila sama banka, potvrzuje rovněž správnost závěrů o přetrvávající ztrátě platební schopnosti banky, neboť je tímto ze strany banky výslovně deklarováno, že je ve stavu úpadku ve smyslu ustanovení § 1 ZKV, tedy že není schopna po delší dobu plnit své splatné závazky a že tento stav z důvodu existence podmínky platební neschopnosti po delší dobu ve smyslu § 1 odst. 2 ZKV přetrvává.

Ke zprávě auditora pro akcionáře společnosti UB ze dne 16. 8. 2002 se v rozkladu uvádí, že dokumentovala stav odvolatele v roce 2001 a nikoliv stav k 18. březnu 2003. Doporučení auditora odvolatel řádně plnil a to i přes určité problémy se schválením nového investora banky.

Zpráva auditora, která byla vydána v srpnu 2002, jednoznačně specifikuje významné nejistoty ohledně schopnosti banky pokračovat v činnosti v dohledné budoucnosti, když do banky nevstoupí strategický investor. Toto stanovisko auditora nebylo změněno k datu vydání napadeného rozhodnutí a znamená i samo o sobě významný důvod pro nedůvěru veřejnosti ohledně finanční stability Union banky. Strategický investor, ani Union banka nebyly schopny veřejnosti předložit hodnověrný plán obnovení finanční stability banky, který by obnovil důvěru veřejnosti a tím jednak zastavil pokračující výběry vkladů, jednak umožnil bance obnovit schopnost financovat se na mezibankovním trhu.

Podle názoru odvolatele restrukturalizační plán z 12.2.2003 reagoval na nestandardní výběr vkladů ze strany klientů Union banky s cílem zajistit dostatečnou likviditu banky.

Ve skutečnosti návrh restrukturalizačního plánu z 12.2.2003 nebyl založen na poklesu vkladů (nereagoval na tento pokles), ale na špatné kvalitě aktiv banky, která měla být dílem řešena veřejnou podporou ze strany státu a dílem příspěvkem ze strany strategického investora.

Zápis z jednání mezi Českou národní bankou a generálním ředitelem Union banky ze dne 20. 2. 2003 dokumentuje podle rozkladu pouze subjektivní hodnocení stavu Union banky tehdejším generálním ředitelem odvolatele, který dle tvrzení v rozkladu neučinil žádná opatření - kromě uzavření poboček, která by signalizovala aktuální platební neschopnost odvolatele (např. návrh na ustanovení nuceného správce, návrh na konkurs apod).

Česká národní banka k této námitce uvádí v rozhodnutí o rozkladu, že jednání s členy vrcholového vedení banky, zejména s jejím generálním ředitelem a členem představenstva, považuje Česká národní banka za řádný zdroj informací o bance. Představenstvo má odpovědnost za plnění povinností banky a má mít přehled o celkové situaci banky. Informace, které generální ředitel sdělil České národní bance na jednání 20.2.2003, o stavu Union banky příslušná banka nijak nezpochybnila a tyto informace byly potvrzeny dalšími důkazy. Jak vyplývá z předmětného záznamu z jednání, banka vyčerpala všechny možnosti jak zachovat platební schopnost a uzavření poboček banky tak nebyl signál platební neschopnosti, ale její důsledek. Sdělení představenstva Union banky ze dne 20.2.2003, podepsané všemi jeho členy, potvrzovalo, že na hodnocení situace se shoduje celé představenstvo banky, a že banka zamezila přístupu klientů k jejich vkladům. Tato skutečnost se ke dni vydání tohoto rozhodnutí nezměnila a vzhledem ke skutečnostem uvedeným v Ověření a k podání návrhu na vyrovnání k příslušnému krajskému soudu není důvod předpokládat, že by se změnit mohla.

Tvrzení banky o tom, že vývoj likvidních prostředků (21. 10. 2002 - 10. 1. 2003) a Denní údaje o vývoji celkového objemu depozit nedokládají stav likvidních prostředků ke dni 18.března 2003 a jsou pouze podkladem k určité spekulaci o budoucím vývoji platební schopnosti odvolatele, je zavádějící. Zmiňované podklady jsou jenom jednou součástí důkazů, které ve svém souhrnu a kombinaci prokazují porušení zákonné povinnosti banky udržovat trvale svou platební schopnost ve smyslu ustanovení § 14 zákona o bankách.

Pokud jde o aktuální vývoj rozvahy banky, uvádí se v rozhodnutí o rozkladu, je o něm Česká národní banka průběžně informována v rámci výkonu bankovního dohledu. Jak je již uvedeno v napadeném rozhodnutí, zastavení poklesu rychle likvidních aktiv vyplývá pouze ze skutečnosti, že banka neumožňuje přístup klientů k jejich vkladům

V rozkladu se uvádí názor, že na základě nedostatečně zjištěného skutečného stavu věci dospěl správní orgán k nesprávným právním závěrům. Union banka má za prokázané, že uzavřela své pobočky, aby tak zabránila poklesu platební schopnosti v české měně i v cizích měnách a jako nesporné se spatřuje, že toto opatření se nepříjemně dotýká klientů Union banky a snižuje kredit banky v očích veřejnosti a může se tak negativně projevit v hospodaření banky. Uvedené rozhodnutí však samo o sobě podle názoru odvolatele neporušuje zákon o bankách a nelze jej kvalifikovat ani jako nedostatek v činnosti banky. Zákon o bankách, jak soudí odvolatel, totiž jednoznačně definuje pojem "nedostatek v činnosti banky" a to ve svém § 26 odst. 3 a zároveň uvádí, jaké prostředky k nápravě může Česká národní banka použít (viz. § 26 odst. 1 zákona o bankách). Mezi tyto prostředky však nespadá právo odejmout povolení působit jako banka.

K této námitce se v rozhodnutí o rozkladu uvádí, že Union banka sice vytýká České národní bance nedostatečně zjištěný skutečný stav věci, ale v rozkladu nenavrhuje důkazy, které by Česká národní banka měla provést. Neučinila tak ani na základě výzvy podle § 33 odst. 2 správního provedené dopisem ze dne 4.3. 2003, kterou Česká národní banka Union bance výslovně dala možnost vznést návrh na doplnění podkladů pro napadené rozhodnutí. Ze zápisu z jednání s předsedou představenstva Union banky i z dopisu představenstva ze dne 20.2.2003 však vyplývá, že rozhodnutí Union banky uzavřít její pobočky bylo až reakcí banky na platební neschopnost banky. Rozhodnutí banky o uzavření poboček znamená, že banka od 21.2.2003 neudrží platební schopnost, neboť neumožňuje vkladatelům nakládat s jejich vklady za zákonných a smluvních podmínek. Uzavření poboček banky a zamezení přístupu klientů k jejich vkladům i ke dni vydání tohoto rozhodnutí dokazuje, že tento závažný nedostatek nadále přetrvává. Podání návrhu na vyrovnání dne 14.4.2003 k příslušnému krajskému soudu pouze potvrdilo závěry České národní banky ohledně existence a přetrvávání závažného nedostatku a je dalším z důkazů svědčících o porušení povinnosti banky udržovat trvale svou platební schopnost.

Z výše uvedeného je zřejmé, že Česká národní banka dostatečně zjistila skutkový stav věci a zajistila si dostatečné podklady pro své rozhodnutí.

Ve svém rozkladu Union banka dále uvádí, že Česká národní banka může odejmout bankovní licenci pouze v případech taxativně uvedených v § 34 zákona o bankách, přičemž podle jejího názoru zákonodárce zejména požaduje, aby toto opatření bylo vydáno v případě zjištění více nedostatků v činnosti banky (viz. použitý plurál "nedostatků") a nikoliv v případě pouze jednoho, byť závažného nedostatku (a contrario k § 26 odst. 1 zákona o bankách).

Napadené rozhodnutí bylo vydáno, protože je porušen § 14 zákona o bankách. Napadené rozhodnutí vychází ze znění § 34 odst. 1 zákona o bankách. Podle tohoto ustanovení musí Česká národní banka konat, to znamená odejmout bankovní licenci (povolení působit jako banka), jakmile přetrvává závažný nedostatek v činnosti banky. Česká národní banka během správního řízení s bankou nikdy neuvedla a vzhledem ke znění § 34 odst. 1 zákona o bankách ani nemohla uvést, že použije " prostředek k nápravě" podle § 26 odst. 1. Odnětí bankovní licence (povolení působit jako banka), je systémově zcela jiným postupem vůči bance než uložení opatření směřujícího k nápravě.

Banka argumentuje tím, že použití jednotného čísla v § 26 odst. 1 zákona o bankách je důkazem toho, že v tomto konkrétním případě je přípustné, aby Česká národní banka přistoupila k opatření k nápravě či jinému postupu i tehdy, kdy existuje pouze jeden nedostatek v činnosti banky, zatímco v případě § 34 odst. 1 zákona o bankách je použitý plurál důkazem toho, že musí jít o více příslušných nedostatků.

Tato argumentace je nesprávná zejména z toho důvodu, že v ustanovení § 26 odst. 1 zákona o bankách je upraveno více možných postupů České národní banky pro případ zjištění nedostatků, přičemž každý nedostatek bude třeba posuzovat samostatně ve vztahu k zvolenému postupu České národní banky (opatření k nápravě, pokuta), zatímco v případě nedostatků podle § 34 odst. 1 zákona o bankách ze strany České národní banky přichází v úvahu pouze postup jediný, a to odnětí licence (dříve označovaná jako povolení působit jako banka). Navíc § 26 odst. 1 zákona o bankách používá ohledně nedostatků též plurál, a to hned ve své úvodní části. V této souvislosti se zdůrazňuje, že kritériem pro odnětí bankovní licence (povolení působit jako banka) Českou národní bankou podle § 34 odst. 1 zákona o bankách je závažnost nedostatku v činnosti banky, nikoli jejich počet. To lze zcela spolehlivě dovodit ze systematického výkladu zákona. Ustanovení § 34 odst. 1 zcela logicky navazuje na ustanovení § 26 odst. 1 zákona o bankách. Rozdíl je v tom, že v ustanovení § 26 odst. 1 je obsažena regulace pro případ, že nedostatky nemají závažný a dlouhodobý charakter, takže je možná náprava, zatímco přetrvávající závažné nedostatky vylučují možnost zjednání nápravy nástroji upravenými v § 26 zákona o bankách. Základ je tedy stejný, rozdíl je pouze v intenzitě a trvání nedostatků. Z ustanovení § 26 odst. 1 pak plyne, že možnost uložit opatření či sankce předvídané v § 26 není vázána na to, aby zde existovalo současně více nedostatků a že postačí pouze nedostatek jeden. To plyne jednak z předvětí odstavce 1 § 26, kde se uvádí výslovně, že Česká národní banka uloží opatření nebo sankci "podle povahy zjištěného nedostatku" (tedy jednotné číslo), ačkoliv se před tím rovněž uvádí "Zjistí-li Česká národní banka nedostatky v činnosti banky", jednak z povahy určitých opatření, která jsou vázána k jednomu určitému nedostatku, jako je například snížení základního kapitálu banky podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o bankách. Stejná logika musí platit i pro postup České národní banky podle § 34. Zjistí-li Česká národní banka v činnosti banky být jeden závažný přetrvávající nedostatek, který znemožňuje bance, aby plnila své základní povinnosti a poslání, musí jí v zájmu stability bankovního systému odejmout povolení působit jako banka (bankovní licenci). Není proto správná argumentace banky, podle níž by se k tak závažnému nedostatku, jakým je porušení povinnosti udržovat trvale svou platební schopnost, musel přidružit ještě další nedostatek, aby byly naplněny požadavky § 34 odst. 1 zákona o bankách. Z ustanovení § 34 odst. 1

zákona o bankách je jasné, že není na vůli České národní banky, kdy rozhoduje o odnětí bankovní licence a kdy "pouze" o uložení opatření k nápravě, resp. o sankci podle § 26 odst. 1 písm. b) až g). K rozhodnutí podle § 34 odst. 1 zákona o bankách Česká národní banka musí přistoupit (§ 34 odst. 1 stanoví, že ČNB licenci odejme, nikoli že licence může být odňata). Případy, kdy může být odňata bankovní licence (povolení působit jako banka) samostatně, upravuje následující odst. 2 ustanovení § 34 zákona o bankách. Je-li v činnosti banky zjištěn naprosto závažný nedostatek, jako je tomu právě v případě Union banky, musí Česká národní banka bankovní licenci (povolení působit jako banka) odejmout. Nedostatek je v zákoně o bankách užíván jako pojem nepočitatelný, protože se může projevat hned v několika rovinách zároveň. Pokud banka zavře pobočky a nevyplácí vklady, banka "prováděním" obchodů tímto způsobem (klienti nemají přístup ke vkladům) zcela zjevně ohrožuje zájmy vkladatelů. To může vést i k závěru, že je přinejmenším zpochybněna odborná způsobilost osob řídících banku, které banku do této situace přivedly atd. To vše se odvíjí ze základního závažného nedostatku, kterým je právě porušení věty první § 14 zákona o bankách. To však již není z hlediska aplikace ustanovení § 34 odst. 1 právně významné. Pro úplnost uvedené argumentace o jednotném nebo množném čísle slova nedostatek se uvádí, že při použití jednotného čísla tohoto slova v § 34 odst. 1 zákona o bankách by bylo naopak možno ve správním řízení o odnětí bankovní licence zase namítat, že podmínkou k rozhodnutí České národní banky o odnětí bankovní licence (povolení působit jako banka) je existence pouze jediného nedostatku a při jejich větším počtu Česká národní banka není oprávněna rozhodnout o odnětí, ale pouze o sankci podle § 26 odst. 1 zákona o bankách, což samozřejmě odporuje účelu ustanovení § 34 odst. 1 zákona o bankách.

Ve svém rozkladu odvolatel polemizuje s tím, zda je třeba udržovat trvale platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě i pro případ neočekávaného prudkého výběru vkladů, tedy v případě "runu" na banku. Tato podmínka jde podle názoru odvolatele nad rámec standardních zvyklostí bankovního sektoru a z technického hlediska je nereálná. Z tohoto důvodu uvedená podmínka není v žádném zákoně zakotvena, neboť ve svém důsledku by vedla k likvidaci všech subjektů působících na českém bankovním trhu. Pokud by Česká národní banka na této podmínce trvala, musela by podle zásady "stejného postihu", zahájit řízení o odebrání licence dalším bankám působícím v ČR.

Česká národní banka k této polemice uvádí. Opatření České národní banky č. 2 ze dne 27.4.2001, o standardech řízení likvidity bank stanoví bankám m.j. v § 3 odst. 8 povinnost být připraveny i na řešení likvidní krize. U finančně zdravé banky přitom jednak není důvod k tomu, aby "run" začal nebo trval, jednak je schopna i za této situace udržet platební schopnost. Tvrzení banky o tom, že Česká národní banka stanoví de facto podmínku, že platební schopnost se musí dodržovat i v případě "runu" na banku je zavádějící. Povinnost udržovat trvale platební schopnost je dána zákonem o bankách. Její porušení je závažným nedostatkem v činnosti banky, což ani banka nezpochybňuje. Důvodem pro odnětí bankovní licence je však přetrvávání závažného nedostatku. Tím je zajištěno, že bankovní licence nebude odejmuta v případech, kdy lze i závažný nedostatek v činnosti banky v přiměřeně krátké době odstranit. V případě Union banky je však prokázáno, že nedostatek spočívající v porušení § 14 nejenže přetrvává od 21.2.2003, ale jak vyplývá m.j. i z výše uvedeného podání návrhu na vyrovnání, banka již nemá šanci platební schopnost obnovit.

Odvolatel si dále klade otázku, jaká je úloha bankovního dohledu v případě, že dojde zcela cíleně a organizovaně k neočekávanému prudkému výběru vkladů, tedy v případě "runu" na banku a soudí: "Řada českých bank právě v letech 1990 - 2001 zanikla v důsledku tohoto nestandardního chování klientů bank a Česká národní banka se zpravidla omezila pouze na postup podle § 34 zákona o bankách. Zákon ukládá České národní bance mimo jiné povinnost pečovat o bezpečné fungování a účelný rozvoj bankovního systému v ČR. K tomu viz § 2 odst.2 písm.d) zákona č.6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o ČNB"). Tuto povinnost nelze chápat tak, že v případě problémů v činnosti banky bude tato banka vyřazena z bankovního

trhu odnětím licence a to přinejmenším ze tří důvodů: 1) odnětím bankovní licence dochází k nežádoucímu oslabení konkurenčního prostředí, 2) odnětím bankovní licence dochází k oslabení, případně zániku dalších podnikatelských subjektů (klientů banky), 3) dochází ke zpomalení rozvoje bankovního systému.'

Česká národní banka považuje tvrzení odvolatele za zavádějící a účelové. Hlavním důvodem pádu řady bank v průběhu devadesátých let byla špatná kvalita jejich aktiv. Pokud tedy došlo k runu na banku, což nebyl ale obecný případ, pak šlo ze strany vkladatelů vesměs o očekávatelné chování v případě, kdy považovali své vklady za ohrožené. Kromě toho se Česká národní banka v rámci zachování stability bankovního sektoru v případech, kdy hrozila systémová krize, podílela na řešení problémových bank. V této souvislosti se uvádí, že Union banka se na těchto operacích spolupodílela. Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů, však výrazně změnil situaci, když stanovil jasná pravidla pro možnost poskytnout bankám v potížích veřejnou podporu. Povinnost České národní banky pečovat o bezpečné fungování a účelný rozvoj bankovního systému v České republice spočívá zejména v nastavení regulatorních mechanismů, které jsou v souladu s běžnou mezinárodní praxí, popř. zohledňují v odůvodněných případech česká specifika a v kontrole jejich dodržování. Výstup ze sektoru u bank, které nejsou schopny řádně fungovat, není v rozporu se zmíněnou zákonnou povinností České národní banky.

Odvolatel dále uvádí, že vědom si faktických důsledků rozhodnutí o odejmutí licence, nabídl ČNB způsoby řešení vzniklé situace a to s ohledem na vlastní podnikatelskou činnost, ale zejména s ohledem na možné sociální a společenské dopady.

Podle České národní banky z vyjádření odvolatele není jasné, jaké konkrétní způsoby řešení nabízené České národní bance má na mysli. Správní řízení bylo zahájeno z důvodu existence závažného a přetrvávajícího nedostatku v činnosti banky, kdy § 34 odst. 1 zákona o bankách ukládá České národní bance odejmout bankovní licenci (povolení působit jako banka). Podklady předkládané bankou v rámci správního řízení Česká národní banka posuzovala s ohledem na předmět správního řízení. V průběhu správního řízení však banka neprokázala, že závažný nedostatek, kvůli kterému bylo správní řízení zahájeno, byl odstraněn. Zákon o bankách tedy nedává České národní bance prostor pro jiné řešení než odejmutí bankovní licence (povolení působit jako banka). Pokud se návrhem myslí restrukturalizační plán z 12.2.2003, ze kterého vyplýval požadavek na veřejnou podporu, pak je třeba uvést, že tento návrh směřoval k Ministerstvu financí.

Odvolatel tvrdí, že jestliže žádný právní předpis nestanoví povinnost bank udržovat trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě i pro případ neočekávaného prudkého výběru vkladů, tedy v případě "runu" na banku, pak ani správní orgán nemůže postihovat porušení této právně neexistující povinnosti.

Ustanovení § 14 zákona o bankách ve větě první ukládá bankám povinnost udržovat trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním i konsolidovaném základě. Tato povinnost se vztahuje na celou dobu, po kterou banka vykonává svojí činnost. Tato povinnost je bezvýjimečná. Proto není pravdivé tvrzení banky o tom, že " ... žádný právní předpis nestanoví povinnost bank udržovat trvale svou platební schopnost v české měně i v cizích měnách na individuálním základě i pro případ neočekávaného prudkého výběru vkladů, tedy v případě "runu" na banku..." Právním předpisem, který tak stanoví, je právě zákon o bankách ve svém ustanovení § 14.

V rozkladu vyjadřuje odvolatel přesvědčení, že Česká národní banka napadeným rozhodnutím sledovala jediný cíl a to zabránit odvolateli v úspěšném vedení sporu, který odvolatel vede od roku 1998 s Českou národní bankou před Rozhodčím soudem při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky.

Předmětem sporu je nárok společnosti Union banka vůči České národní bance na zaplacení určité částky. Odvolatel v rámci rozkladu namítá podjatost zaměstnanců, kteří podepsali napadené rozhodnutí a konstatuje úmyslné porušení § 3 odst. 3 a § 11 správního řádu.

S tvrzením banky o podjatosti Česká národní banka nesouhlasí. Union banka s poukazem na podjatost de facto namítá, že Česká národní banka zneužívá svého postavení regulátora bankovního sektoru, aby odvrátila případnou povinnost zaplatit částku, o níž se vede spor před Rozhodčím soudem při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. České národní bance jsou v souladu s § 1 odst. 3 zákona ČNB, svěřeny kompetence správního úřadu a podle § 2 odst. 2 písm. d) téhož zákona Česká národní banka vykonává bankovní dohled nad činností bank a pečuje o bezpečné fungování a účelný rozvoj bankovního systému v České republice. Zároveň podle § 1 odst. 4 zákona o ČNB, hospodaří Česká národní banka samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem. Z citovaných ustanovení právních předpisů je patrné, že Česká národní banka je ze zákona povinna plnit nejen roli veřejnoprávní, jakožto regulátora bankovního systému a správního úřadu, ale i roli soukromoprávní, jakožto správce majetku svěřeného jí státem, se kterým hospodaří samostatně s odbornou péčí, aby naplnila cíle své činnosti uvedené v § 2 zákona o České národní bance. Česká národní banka musí v každém případě řádně plnit obě své role, a to jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní, nejen proto, že je k jejich výkonu oprávněna, ale dle zákona i povinna. Česká národní banka své pravomoci (i povinnosti) vykonává prostřednictvím různých organizačních útvarů (sekcí). Tím je v maximální míře možné v rámci jedné organizace oddělena její role soukromoprávní (sekce kancelář) a veřejnoprávní (sekce bankovního dohledu). Podjatost ve smyslu § 9 správního řádu, nelze vztahovat k České národní bance jako celému správnímu úřadu, ale pouze ke konkrétním osobám jednajícím za Českou národní banku. Union banka v rozkladu namítá podjatost podepsaných zaměstnanců právě ve vztahu k jejich zaměstnaneckému poměru k České národní bance. Z této domněnky banky lze tedy dovodit, že podjatou osobou by podle Union banky při rozhodování ve správním řízení byl vůči Union bance každý ze zaměstnanců České národní banky a dovedeno do důsledků, by pak Česká národní banka musela zcela rezignovat na svou roli regulátora vůči Union bance, protože s ní vede obchodní spor. To je zcela nepřijatelné. Podle výkladu Union banky by se tak každá banka, která by, třeba i na základě vykonstruovaných důvodů, vyvolala spor s Českou národní bankou, zcela vymanila z výkonu bankovního dohledu. Dále se k námitce podjatosti uvádí, že řízení o obchodním sporu České národní banky s Union bankou bylo zahájeno a vedeno již před zahájením správního řízení, a tedy i před vydáním napadeného rozhodnutí, přičemž Union banka námitku pochybnosti o nepodjatosti uvedených zaměstnanců nevznesla, přestože jí jejich účast při projednávání věci byla známa. S přihlédnutím k uvedeným skutečnostem nejsou dány důvody pro vyloučení uvedených zaměstnanců České národní banky z projednávání a rozhodování ve věci ve smyslu § 9 odst. 1 správního řádu. Zároveň je zřejmé, že Union banka může spor vést bez ohledu na zahájené správní řízení o odnětí její bankovní licence, jehož průběh vedení sporu nijak neovlivňuje. Argument banky o snaze České národní banky dostat Union banku do "konkursního stavu" je zcela irelevantní. V případě odnětí bankovní licence je Česká národní banka povinna podle § 36 odst. 1 zákona o bankách podat návrh na zrušení akciové společnosti a návrh na jmenování likvidátora. Pokud jde o konkursní řízení, nemá Česká národní banka žádné pravomoci. Kromě toho správce konkursní podstaty má zákonnou povinnost postupovat ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 ZKV a při výkonu své funkce s odbornou péčí, na základě které je povinen uplatnit a vymáhat ve prospěch konkursní podstaty peněžité pohledávky, které má úpadce za svými dlužníky. Neexistuje proto žádné zákonné ustanovení, které by bance bránilo vymáhat jakékoli pohledávky i po odnětí licence, a to i kdyby byla v režimu konkursu.

Za porušení svých procesních práv, kterým byla odvolateli odňata možnost účastnit se správního řízení v plném rozsahu a zkráceno jeho právo na právní zastoupení před orgánem státu, označuje odvolatel v rozkladu skutečnost, že nebyl seznámen před vydáním rozhodnutí se stanoviskem Ministerstva financí, tedy podkladem,

se kterým musí být účastník řízení seznámen ještě před vydáním rozhodnutí a to tak, aby se k němu mohl řádně a včas vyjádřit, případně navrhnout další důkazy.

K této námitce odvolatele se v rozhodnutí o rozkladu uvádí, že Česká národní banka je povinna vyžádat si podle § 34 odst. 1 zákona o bankách stanovisko Ministerstva financí. Stanovisko Ministerstva financí není ale zásadním podkladem České národní banky pro odejmutí bankovní licence (povolení působit jako banka). I kdyby nebyla banka seznámena Českou národní bankou před vydáním jejího rozhodnutí se stanoviskem Ministerstva financí, nemohlo by tímto způsobem dojít k porušení procesních práv účastníka řízení, které jsou namítány, tedy nemohla by v důsledku toho být účastníkovi odňata možnost účastnit se správního řízení v plném rozsahu a zkráceno jeho právo na právní zastoupení před orgánem státu ve smyslu porušení práva navrhnout doplnění podkladů pro rozhodnutí, neboť předmětné stanovisko není podkladem rozhodnutí ve smyslu zjištění přesného a úplného skutkového stavu věci prostřednictvím důkazních prostředků dle ustanovení § 34 správního řádu, ale procesní náležitostí předcházející bezprostředně vydání rozhodnutí Českou národní bankou. Jedná se o procesní požadavek zákona na to, aby Česká národní banka znala před vydáním svého rozhodnutí stanovisko Ministerstva financí k předmětné věci, resp. k již přesně a úplně zjištěnému skutkovému stavu a úplným podkladům pro své rozhodnutí. Již z těchto důvodů a ze samotného charakteru stanoviska k úplným podkladům pro rozhodování České národní banky není možné zvažovat doplnění zjištěného stavu ve vztahu nebo na základě tohoto stanoviska Ministerstva financí ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Předmětné stanovisko Ministerstva financí obsahuje pouze doporučení, aby Česká národní banka ve správním řízení o odnětí bankovní licence pokračovala. Česká národní banka toto doporučení ocitovala v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pro úplnost se uvádí, že stanovisko Ministerstva financí bylo publikováno v médiích (televize i denní tisk, např. v Hospodářských novinách dne 13.3.2003).

Rozklad obsahuje formální námitku proti odnětí bankovní licence, když Union bance nebylo ve smyslu zákona o bankách dosavadní povolení působit jako banka změněno na bankovní licenci podle platného znění zákona o bankách. Je pravda, že napadené rozhodnutí odnímá dosud neudělenou bankovní licenci, zatímco Union banka stále působí na základě povolení působit jako banka. Problémem tedy je, že napadené rozhodnutí po formální stránce pojmově, nikoliv obsahově, odnímá bankovní licenci a nikoliv povolení působit jako banka. Výrok napadeného rozhodnutí dále neobsahuje označení období, ve kterém měl přetrvávat závažný nedostatek v činnosti banky. Závěrem rozkladu odvolatel navrhuje, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí České národní banky zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Česká národní banka se s uvedenými námitkami odvolatele vypořádala takto. Z hlediska věcného obsahu je povolení působit jako banka resp. bankovní licence obdobný institut, čemuž nasvědčuje i skutečnost, že banky dosud působící na základě povolení působit jako banka působí v této oblasti i nadále, včetně toho, že vykonávají ty činnosti, které zákon o bankách umožňuje vykonávat pouze na základě bankovní licence. Zákon č. 126/2002 Sb., kterým byl do zákona o bankách zaveden pojem " bankovní licence", řeší tuto otázku v rámci společných a přechodných ustanoveních v Čl. II bod 3, kde se mimo jiné ukládá České národní bance vydat všem bankám působícím podle dosavadních právních předpisů bankovní licence, a to ve správním řízení zahájeném z podnětu České národní banky (bez návrhu). Pro zahájení ani ukončení tohoto procesu nebyl zákonem stanoven žádný termín, neboť se jedná o ryze formální proceduru, jež má pouze zajistit sjednocení formulací uvedených v původních povoleních působit jako banka s terminologií používanou v zákoně o bankách po novelizaci provedené právě zákonem č. 126/2002 Sb., a to včetně samotného názvu dokumentu, z něhož vyplývá oprávnění k bankovní činnosti. Jinak řečeno skutečnost, že banka do vydání bankovní licence vykonává svou činnost na základě povolení působit jako banka, není v žádném rozporu se zákonem o bankách po změně provedené zákonem č. 126/2002 Sb., a tudíž zůstávají-li v této situaci nedotčena veškerá práva banky (zejména právo

vykonávat bankovní činnost), musí též zůstat zachovány veškeré povinnosti banky, a to včetně důsledků jejich porušení, a proto i možné nástroje, které dává České národní bance zákon o bankách ve vztahu k bankovní licenci, je nutno analogicky aplikovat i ve vztahu k povolení působit jako banka. Jakýkoli jiný stav by byl v příkrém rozporu se zájmy, jež jsou sledovány samotným faktem, že bankovní činnost je předmětem přísné zákonem stanovené regulace (bankovního dohledu). Podklady a závažné důvody pro odejmutí povolení působit jako banka, resp. podle nové terminologie zákona o bankách pro "odejmutí bankovní licence", jsou věcně totožné, vycházejí ze stejných věcných podkladů, a proto by se mělo, i když to zákon o bankách výslovně neupravuje, postupovat analogicky stejně tak při odejmutí povolení působit jako by se jednalo o bankovní licenci. Použití analogie podporuje i skutečnost, že ze zákona o bankách nebo zákona o České národní bance nezankla působnost České národní banky vykonávat dohled nad bankami. Zákon o ČNB obsahuje v ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) pravomoc (i povinnost) České národní banky vykonávat dohled nad činností bank. V odst. 2 téhož ustanovení se uvádí, že dohled zahrnuje jako písm. a) posuzování žádostí o udělení licencí a povolení a jako písm. b) dohled nad dodržováním podmínek stanovených udělenými licencemi a povoleními a jako písm. c) dodržování zákonů atd. Již zmíněný Čl. II bod 3 zákona č. 126/2002 Sb. ve své druhé větě uvádí, že povolení působit jako banka zaniká dnem, kdy rozhodnutí o vydání bankovní licence nabude právní moci. Z tohoto ustanovení lze dovodit, že pojem povolení působit jako banka se nenahrazuje pojmem bankovní licence automaticky s účinností zákona č. 126/2002 Sb., ale že nejprve musí dojít k vydání bankovní licence ve správním řízení, a teprve s tím dojde k zániku samotného povolení působit jako banka. V tomto ohledu Česká národní banka v napadeném rozhodnutí pochybila v právní kvalifikaci Čl. II bod 3 zákona č. 126/2002 Sb. Vzhledem k výše uvedené argumentaci je pak logické, že napadené rozhodnutí je třeba v důsledku změny právního posouzení změnit tak, že se z hlediska označení místo bankovní licence odnímá povolení působit jako banka. Jinými slovy, vzhledem ke změně právního posouzení byla provedena v rámci výroku rozhodnutí pouze změna týkající se označení toho, co se věcně odejmulo v rámci rozhodnutí České národní banky. Tato změna napadeného rozhodnutí má povahu pouze jiného právního hodnocení té skutečnosti, že banka dosud působí podle povolení působit jako banka, že jí nebyla vydána bankovní licence. Všechny podklady a dokumenty, na jejichž základě Česká národní banka napadeným rozhodnutím odnímá bankovní licenci, zůstávají z věcného hlediska, zejména zjišťování skutkového stavu věci a podkladů pro rozhodnutí, stejné i pro odnětí povolení působit jako banka. Česká národní banka odnímá povolení působit jako banka podle ustanovení § 34 odst. 1 zákona o bankách, který upravuje odnímání bankovní licence. Toto ustanovení lze analogicky použít i v tomto případě pro odejmutí povolení působit jako banka, protože, jak výše uvedeno Česká národní banka má stále zachovanou působnost v oblasti bankovního dohledu a jiné ustanovení zákona o bankách než § 34 odst. 1 zákona o bankách, a to ani po jeho novele zákonem č. 126/2002 Sb., nebo ustanovení jiného zákona odejímání povolení působit jako banka neupravuje. K tomu Česká národní banka dále uvádí, že použití analogie není v oblasti správního práva neobvyklým postupem. V odůvodnění rozhodnutí České národní banky o rozkladu se pak upřesňuje, že znemožnění klientům Union banky nakládat s vklady za zákonných a smluvních podmínek trvá od 21.2.2003.

Česká národní banka si v souladu s § 41 odst. 1 zákona o bankách před rozhodnutím o rozkladu vyžádala stanovisko ministra financí. Stanovisko ze dne 14.4.2003 doporučuje rozklad Union banky zamítnout s tím, že i nadále trvají skutečnosti, kterými je odůvodněno napadené rozhodnutí České národní banky o odnětí bankovní licence. Rozkladová komise projednala rozklad proti napadenému rozhodnutí dne 16.4.2003.

Česká národní banka považuje námitky Union banky z rozkladu za vyvrácené, s výjimkou námítky týkající se záměny bankovní licence za povolení působit jako banka. **Proto bankovní rada rozhodla na návrh rozkladové komise napadené rozhodnutí změnit tak, že se Union bance odnímá povolení působit jako banka, nikoliv bankovní licence.** Rozklad stejného obsahu jako Union banka podal i v té době soudem ustavený správce

konkursní podstaty. Návrh na prohlášení konkursu na majetek Union banky byl doložen padělaným dokladem, a proto soud konkurs zrušil a správce konkursní podstaty zprostil funkce. **Bankovní rada proto rozklad správce zamítla jako nepřipustný** podle § 60 správního řádu. **Proti rozhodnutí bankovní rady o rozkladech není připustný rozklad.**

III.

Postup České národní banky po rozhodnutí o rozkladu

Rozhodnutí bankovní rady o rozkladu bylo doručeno Union bance a nabylo právní moci dne 2.5.2003.

V současné době připravuje Česká národní banka návrh soudu na zrušení akciové společnosti Union banka a na jmenování jejího likvidátora.

Alice Frišaufová
mluvčí ČNB