



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Komoditní burza Praha**, se sídlem Bělohorská 9/274, Praha 6, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 27. 1. 2014, č. j. 4718/2013-MZE-12151, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **eCENTRE, a.s.**, se sídlem Jankovcova 1595/14, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 A 37/2014 – 116,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 A 37/2014 - 116, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 27. 1. 2014, č. j. 4718/2013-MZE-12151, **se zrušuje.**
- III. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 16. 10. 2013, č. j. 58462/2013-MZE-12100, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.
- IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- V. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **38 798 Kč**, k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Vojáčka, advokáta se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 27. 1. 2014, č. j. 4718/2013-MZE-12151 (dále jen „rozhodnutí ministra zemědělství“). Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 16. 10. 2013,

č. j. 58462/2013-MZE-12100 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo stěžovatelce podle § 35 odst. 3 písm. d) a f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o komoditních burzách“), odňato státní povolení k provozování komoditní burzy udělené rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 13. 8. 2002, č. j. 27023/2002-1000, a podle § 38 odst. 1 zákona o komoditních burzách byl jmenován likvidátor burzy.

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatelka v podané žalobě namítala, že prvostupňové rozhodnutí bylo částečně vydáno mimo působnost Ministerstva zemědělství, a to v části, kterou bylo odňato povolení k provozování komoditní burzy se zbožím spadajícím do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka byla držitelkou jediného nedělitelného státního povolení k provozování komoditní burzy a to povolení uděleného Ministerstvem zemědělství dne 13. 8. 2002. Rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4030/2012/03400/03000, bylo uděleno povolení ke změně statutu, nikoli nové státní povolení k provozování komoditní burzy. Stěžovatelka tak byla i nadále držitelkou jednoho státního povolení k provozování komoditní burzy a k odejmutí tohoto povolení byl i nadále příslušný orgán, který toto povolení vydal, tedy Ministerstvo zemědělství. Právní konstrukce, podle níž měl být stěžovatelce nejprve odňat souhlas ke změně statutu, čímž by mohla obchodovat jen s komoditami náležejícími do působnosti Ministerstva zemědělství, a teprve poté jí mělo být odňato státní povolení k provozování burzy jako takové, nemá dle soudu žádnou oporu v zákoně.

[3] Další žalobní námitka směřovala do důvodů odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách (*„příslušný orgán státní správy povolení odejme vždy, pokud ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení nebyli zvoleni členové burzovní komory, jejichž volba přísluší valné hromadě a kterým skončilo funkční období před více než 1 rokem“*). Dle stěžovatelky k porušení tohoto ustanovení nedošlo. Městský soud dospěl k závěru, že v době rozhodování o rozkladu skutečně důvod pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách dán nebyl. Toto pochybení žalovaného však není samo o sobě dostatečným důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatelce bylo povolení k provozování burzy odňato z několika na sobě víceméně nezávislých důvodů. Pro odnětí povolení postačuje existence kteréhokoli jednoho z nich. Aby mohla být žaloba úspěšná, musela by stěžovatelka úspěšně zpochybnit všechny důvody, jejichž existenci žalovaný shledal. Soud proto i po zjištění, že důvod podle § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách dán nebyl, pokračoval v posuzování dalších žalobních námitek.

[4] Dle stěžovatelky nebyl dán ani důvod pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Toto ustanovení se vztahuje na situace, kdy by burza neorganizovala žádné burzovní obchody v období 12 měsíců před zahájením správního řízení. Dle městského soudu gramatický i systematický výklad uvedeného ustanovení ve spojení s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách svědčí ve prospěch správnosti závěrů žalovaného. Burza je podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách povinna organizovat obchody a musí tak činit řádně, průběžně a jen v rozsahu uděleného povolení. Uvedenou povinnost lze tedy porušit nejen tím, že burza nebude organizovat vůbec žádné obchody, ale i tím, že bude obchody organizovat nikoli řádně, nikoli průběžně nebo v rozporu s vydaným povolením. Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách je odnětí státního povolení vázáno na časovou podmínku *„ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení“*. Skutečnosti zakládající *„neřádnost“* organizovaných obchodů tedy nemohou mít jednorázový charakter, ale musí se jednat o nedostatky trvající nejméně po zákonem stanovenou dobu.

pokračování

[5] Stěžovatelka rovněž namítala, že odejmutí povolení je překvapivé a nepřiměřené. Žalovaný přistoupil k odejmutí povolení, aniž by předtím stěžovatelce dal jakkoliv najevo, že dle jeho názoru dochází k porušování zákona o komoditních burzách, a to zejména způsobem předpokládaným v § 34 odst. 2 a § 35 odst. 1 zákona o komoditních burzách. Odejmutí povolení bez jakéhokoliv předchozího upozornění nerespektuje strukturu zákona o komoditních burzách. Městský soud konstatoval, že v případě naplnění podmínek podle § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách nedává zákon správnímu orgánu žádnou možnost správního uvážení, zda bude či nebude podle tohoto ustanovení postupovat; formulace „odejme vždy“ pro takové úvahy nedává žádný prostor. Jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, lze o odejmutí státního povolení rozhodnout „bez předchozího upozornění“. Zaujatý výklad neznamená, že by zákon správnímu orgánu přikazoval „bezhlavé“ a zcela neodvratitelné odejmutí státního povolení tam, kde bude možno rychle a efektivně zjednat nápravu. Je totiž třeba vidět, že řízení o odejmutí státního povolení k provozování komoditní burzy musí nutně správnímu orgánu zabrat určitý čas, během něhož má burza prostor k reakci na vytýkané nedostatky. Pokud burza po zahájení řízení urychleně podnikne účinné kroky k nápravě, není důvodu, proč by taková skutečnost nemohla být při rozhodování zohledněna a eventuálně na jejím základě řízení o odejmutí státního povolení zastaveno. Neřádnost burzovních obchodů nemůže být výsledkem jen určitých drobných formálních nedostatků, které lze snadno odstranit. Musí se jednat o zásadní vady, jejichž existence zpochybňuje možnost fungování burzy jako důvěryhodného, materiálně a personálně dostatečně vybaveného subjektu. Takový závěr je možno učinit i v případě, pokud se jedná sice o vady menšího stupně závažnosti, jichž je však nakumulováno takové množství, že to svědčí o systémových obtížích ve fungování burzy.

[6] Další žalobní námítky směřovaly do důvodů, které dle žalovaného zapříčiňovaly neřádnost obchodů organizovaných stěžovatelkou. Dle žalovaného burza nedisponuje náležitými materiálními a organizačními předpoklady pro její provoz, neboť v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení příslušné dokumentace. Dle stěžovatelky nebytové prostory jí využívané jsou stavebně odděleny od ostatních prostor a jsou uzamykatelné. Zákonem požadovaná dokumentace je uložena v sídle stěžovatelky v uzamčené skříni. Další dokumentace vztahující se k fungování burzy je bezpečně uložena na místě od sídla odlišném. Městský soud po odkazu na § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách konstatoval, že komoditní burza má být důvěryhodnou institucí, jejíž činnost bude adekvátním způsobem zabezpečena jak po stránce personální, tak i po stránce materiální. Skutečnost, že stěžovatelka musí část své dokumentace ukládat mimo své sídlo v prostorách jiného subjektu, dokládá, že nemá dostatečné materiální předpoklady k provozování burzy. Není rozhodný sám fakt, že část dokumentace je uložena mimo sídlo stěžovatelky, ale ten fakt, že je uložena v prostorách jiného subjektu (ve vztahu k těmto prostorám nebyl doložen žádný užívací titul jako v případě sídla burzy). Jinými slovy řečeno, pokud stěžovatelka nedisponuje ani prostory dostatečnými k tomu, aby mohla bezpečně uchovávat svoji účetní či jinou dokumentaci, sotva lze tvrdit, že má dostatečné materiální předpoklady pro provozování burzy.

[7] Žalovaný za další důvody pro odebrání povolení považoval neexistenci burzovního aparátu, neobsazení funkce generálního sekretáře a s tím související nezajištění kontrolní činnosti a narušení čestnosti burzovních obchodů. Stěžovatelka namítá, že není povinna mít zaměstnance. Souladně se zákonem je i dočasné neobsazení funkce generálního sekretáře (veškeré činnosti související s provozem burzy vykonává předseda burzovní komory). Kontrolní činnost vykonávají orgány stěžovatelky, což je v souladu s § 8a odst. 1 písm. c) a § 15 odst. 1 písm. d) zákona o komoditních burzách. Rovněž čestnost burzovních obchodů nebyla narušena. Povinnost mlčenlivosti dle § 25 odst. 3 a 4 zákona o komoditních burzách dopadá jak na členy burzovní komory (včetně předsedy), tak na zaměstnance burzy. Nelze tedy dovozovat rozdíl

dopadů na čestnost burzovních obchodů z toho, zda danou činnost vykonává předseda burzovní komory nebo zaměstnanec burzy.

[8] Městský soud dospěl k závěru, že funkce generálního sekretáře je funkcí obligatorní pro každou komoditní burzu. Podle § 16 odst. 2 zákona o komoditních burzách je generální sekretář burzy jejím zaměstnancem. Již z tohoto ustanovení lze zřetelně dovodit fakt, že v souladu se smyslem a účelem zákona nebude stav, kdy funkci generálního sekretáře burzy vykonává osoba, která zaměstnancem burzy není. Také z ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách vyplývá, že úplná neexistence burzovního aparátu není se zákonem souladná. Má-li mít burza dostatečné „personální předpoklady“ pro své fungování, těžko lze připustit stav, kdy tyto personální předpoklady budou zajištěny nulovým počtem zaměstnanců. Obtížně lze považovat za dostatečně efektivní kontrolu případ, kdy kontrolující osoba splývá v jedno s kontrolovanou osobou. Stěžovatelka se vši vážností tvrdí, že pan Milan Nejedlý jako zaměstnanec a člen statutárního orgánu společnosti ENERGOWOOD CZ, a. s. (a zároveň předseda burzovní komory), sám na tuto společnost jako na člena burzy a dohodce dohlíží a důsledně ji kontroluje. Jinými slovy předkládá tvrzení, podle něhož pan Nejedlý důsledně a přísně kontroluje sám sebe a tuto „samokontrolu“ považuje za dostatečnou. Soud takový výklad shledává jako zcela absurdní a naprosto nepřijatelný. Stav, kdy činnost členů burzy a dohodců v podstatě není kontrolována, nepochybně znamená porušení principu čestnosti burzovních obchodů.

[9] Neřádnost burzovních obchodů je dále dovozována z používání obchodního systému, provozovaného společností eCENTRE, a.s., která je zároveň členem a soukromým dohodcem na komoditní burze. Tato společnost má do systému přístup a informace v něm obsažené může používat k ovlivňování trhu. Dle stěžovatelky společnost eCENTRE, a.s. nemá uživatelský přístup k subsystému burzy a nemůže z něj z pozice provozovatele získávat jakékoliv informace. Během využívání tohoto systému nebyly zaznamenány žádné úniky dat či informací. Všechny obchody s průmyslovými komoditami byly dosud na Komoditní burze Praha realizovány prostřednictvím jediného dohodce, společnosti eCENTRE, a.s. Nemohlo tak fakticky dojít k jakékoliv diskriminaci mezi dohodci ani mezi zákazníky. Pokud by byl jmenován další dohodce pro obchodování s průmyslovými komoditami, přijala by stěžovatelka příslušná opatření, aby bylo zamezeno teoretické možnosti zvýhodnění dohodce eCENTRE, a.s.

[10] Dle městského soudu je tvrzení stěžovatelky, že společnost eCENTRE, a.s. nemá z titulu provozovatele systému přístup k datům v tomto systému, v rozporu s tím, co uváděla v rozkladu. Soud nadto považuje za zásadní fakt, že provozovatel určitého systému má přístup k datům obsaženým v tomto systému. Bez alespoň pasivního přístupu k datům by provozovatel systému nemohl zajišťovat jeho servis a údržbu. Společnost eCENTRE, a.s. má dříve než ostatní účastníci obchodování na burze přístup ke všem datům a podle § 25 odst. 3 zákona o komoditních burzách by neměla sama uzavírat obchody ani jejich uzavírání zprostředkovávat. Stěžovatelka sama přiznává, že tento stav je nežádoucí a usiluje o to, aby si pořídila vlastní obchodní systém, avšak nemá na to v současnosti dostatek finančních prostředků, z čehož vyplývá, že stěžovatelka sama přiznává nedostatečné materiální předpoklady pro provozování burzy. Za nerozhodné městský soud označil tvrzení, že nebyl zaznamenán únik dat. Burza musí být zcela transparentní a důvěryhodnou institucí a její fungování musí být organizováno tak, aby již preventivně bylo zabráněno takovým situacím, jako je např. únik dat.

[11] Neřádnost burzovních obchodů žalovaný dále dovozoval z nelogičnosti, nejednoznačnosti a nesrozumitelnosti pravidel obchodování s elektrinou a plynem. Jako příklad takové nelogičnosti uvedl souhlas garanta komodit se jmenováním dalších dohodců. Dle stěžovatelky se jedná o nevhodnou formulaci jednoho ustanovení, které v pravidlech zůstalo

pokračování

z fáze jejich přípravy. Městský soud dospěl ve shodě se stěžovatelkou k závěru, že z užití jedné chybné formulace nelze činit závěr, že burzovní předpisy jako celek jsou nelogické, vnitřně rozporné či nesrozumitelné. Existence jednoho vadného ustanovení nemůže způsobovat neřádnost organizace burzovních obchodů.

[12] Posledním důvodem pro závěr o neřádnosti burzovních obchodů je nahrazování závěrkového listu bilaterálními kupními smlouvami, tedy změna obsahu na burze sjednaného obchodu. Dle žalovaného jde o postup rozporný se zákonem o komoditních burzách. Stěžovatelka v žalobě namítala, že tyto výtky směřují vůči subjektům, které na burze obchodují či obchody zprostředkovávají. Pokud jsou porušována pravidla burzovních obchodů, nejedná se o pochybení stěžovatelky, ale o pochybení konkrétního obchodníka nebo dohodce. Zákon o komoditních burzách ani burzovní pravidla navíc nezakazují, aby smluvní strany smlouvu uzavřenou na burze změnily dodatkem či nahradily. V takovém případě se již nejedná o burzovní obchod.

[13] Městský soud dospěl s odkazem na § 24 písm. b) a § 8a odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách k závěru, že stěžovatelka je povinna kontrolovat i způsob zúčtování burzovního obchodu. Obchodování na burze se musí dít transparentním způsobem a musí existovat záruka, že obchody zde uzavírané se budou odehrávat za ceny odpovídající nabídce a poptávce na trhu. Následná novace burzovních obchodů je v naprostém rozporu s těmito principy. Stěžovatelka je povinna nastavit v souladu s § 24 písm. b) zákona o komoditních burzách pravidla zúčtování tak, aby osoby obchodující na burze nemohly tímto způsobem postupovat a aby uzavřené obchody byly realizovány podle podmínek dosažených na burze. Plnění této povinnosti je stěžovatelka povinna kontrolovat.

II. Obsah kasační stížnosti

[14] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[15] Namítá, že městský soud nesprávně posoudil nedostatek pravomoci žalovaného, který rozhodoval mimo svoji působnost. Věcná působnost v rámci udělování i odnímání státního povolení je stanovena komplementárně pro žalovaného a Ministerstvo průmyslu a obchodu (srov. § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách). Dle § 15 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zřízení ministerstev“), je Ministerstvo zemědělství ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby. Dle § 13 odst. 2 tohoto zákona je Ministerstvo průmyslu a obchodu ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství. Každé z ministerstev je oprávněno odejmout povolení pouze v rozsahu, v jakém jím bylo uděleno. Žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdil, že odnětí povolení bylo údajně schváleno Ministerstvem průmyslu a obchodu. Tento souhlas však nebyl stěžovatelce doručen a žalovaný ani nevysvětlil, v jakém správním řízení byl tento souhlas vydán, což stěžovatelka uváděla již v replice. Městský soud na tuto námitku nereagoval, napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný.

[16] Ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách se vztahuje pouze na situace, kdy by burza vůbec neorganizovala burzovní obchody v období 12 měsíců před zahájením správního řízení. Tomuto závěru svědčí výklad gramatický, systematický, teleologický a komparativní. K teleologickému a komparativnímu výkladu stěžovatelka odkazuje

na důvodovou zprávu k zákonu č. 247/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o komoditních burzách (dále také „důvodová zpráva“).

[17] Pokud by se Nejvyšší správní soud neztotožnil s výše uvedeným výkladem, namítá stěžovatelka, že k odebrání povolení lze přistoupit pouze tehdy, pokud činnost burzy obsahuje zásadní dlouhodobá selhání. Nemělo by jít o bagatelní pochybení, která je možné postihnout jiným způsobem (např. správní delikt). Odejmutí povolení by mělo být až poslední řešení. Burza by měla být na nedostatky nejprve upozorněna burzovním komisařem [§ 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách], následně může být činnost burzy pozastavena nebo uložena pokuta za správní delikt. Důvodová zpráva uvádí, že zrušení komoditní burzy je založeno na principech obchodního zákoníku. Z ustanovení § 68 odst. 7 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), plyne, že i v případech, kdy jsou splněny všechny podmínky pro zrušení společnosti, nelze společnost bez stanovení přiměřené lhůty k odstranění porušení zrušit. Tento princip zůstal zachován také v úpravě zrušení komoditních burz. Stěžovatelka dále argumentuje úpravou výkonu státního dozoru obsaženou v zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“), kterým se dle důvodové zprávy zákonodárce inspiroval a který je povahou regulované činnosti zákonu o komoditních burzách nejbližší (konkrétně odkazuje na komentář k tomuto zákonu).

[18] Výklad žalovaného vede k absurdnímu závěru, že příslušný orgán odejme povolení k provozování burzy vždy, tj. i v případě, kdy by burza bez jakéhokoli upozornění dozorujícího orgánu porušovala sebemenší povinnost v rámci řádného a průběžného provozování burzy v rozsahu uděleného povolení ve lhůtě 12 měsíců před zahájením správního řízení. Žalovaný by mohl zrušit komoditní burzu i za situace, kdy by sám rezignoval na státní dozor, resp. i když by si byl vědom určitého pochybení, avšak v průběhu 12 měsíců by na ně neupozornil. Takový výklad by byl nejen v rozporu se zásadami správního trestání a správního řízení obecně, ale i v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Pokud by podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon o komoditních burzách neumožňoval jiný výklad, než ten zastávaný žalovaným a městským soudem, navrhuje stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu z důvodu rozporu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách s ústavním pořádkem.

[19] Další kasační námitka směřuje do překvapivosti uložené sankce. Burzovní komisaři stěžovatelce žádný z nedostatků uvedených v prvostupňovém rozhodnutí dříve nevytkli. V souladu se zásadou dobré správy to však bylo jejich povinností [§ 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách]. Tvrzení žalovaného, že došlo 2x k využití oprávnění burzovního komisaře dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách, je tvrzení prokazatelně nepravdivé. Od října 2012 Ministerstvo zemědělství prakticky rezignovalo na svou průběžnou dohledovou činnost. Nově jmenovaný burzovní komisař se zúčastnil valné hromady a burzovní komory pouze jednou. V období od dubna 2013 si pouze vyžádal řadu dokumentů, ke kterým neměl žádné připomínky. Stěžovatelka se nemůže zbavit dojmu, že se burzovní komisař více než výkonem dozoru a ukládáním nápravných opatření věnoval přípravě rozhodnutí, směřujícího k její likvidaci.

[20] S argumentem městského soudu, že „posledním varováním“ bylo zahájení správního řízení o odejmutí povolení, nesouhlasí. Závěr, že pokud by stěžovatelka všechny nedostatky odstranila, řízení by mělo být zastaveno, je čistě spekulativní a navíc v rozporu se soudem provedeným výkladem § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách. V oznámení o zahájení správního řízení ostatně nebyla žádná lhůta k nápravě stanovena.

pokračování

[21] Odnětí povolení považuje za rozporné se zásadami správního trestání. K závěru městského soudu, že se nejedná o správní trestání, odkazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1998, č. 68/1997/852/1059, ve věci Malige proti Francii, kde bylo konstatováno, že odebrání bodů a odnětí řidičského průkazu, je trestem. Na toto rozhodnutí výslovně odkazuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 3 As 66/2012 – 32. Rozhodnutí žalovaného je konkrétně v rozporu se zásadou subsidiarity trestního postihu. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, náleží Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2009 (bez uvedení sp. zn.) a publikaci Správní právo: obecná část od prof. Hendrycha. K této zásadě je nutné přihlídnout zejména s ohledem na fakt, že burzovní komisař věděl, jak vypadá sídlo stěžovatelky a jak je zabezpečeno, věděl, že pozice generálního sekretáře nebude obsazena, věděl, jak funguje elektronický obchodní systém burzy a jak vypadá závěrkový list. Namísto toho, aby stěžovatelku na pochybení upozornil, připravoval podmínky k odnětí povolení a její následné likvidaci.

[22] Uvedené je rovněž v rozporu se zásadou proporcionality, zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou zákazu zneužití pravomoci. K zásadě proporcionality stěžovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, a na komentář ke správnímu řádu od autorského kolektivu Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. Má za to, že odnětí povolení je v rozporu s druhým a třetím krokem testu proporcionality, podle kterého je povolen pouze nejšetrnější z možných prostředků. Bylo rovněž porušeno stěžovatelčino právo na ochranu vlastnictví. Evropský soud pro lidská práva v řadě případů judikoval, že odebrání povolení (licence) k určité ekonomické činnosti je zásahem do práva na ochranu vlastnictví (např. rozsudek ze dne 24. 11. 2005, č. 49429/99, Capital Bank AD proti Bulharsku, rozsudek velkého senátu ze dne 7. 6. 2012, č. 38433/09, Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Itálii).

[23] K zásadě ochrany práv osob nabytých v dobré víře odkazuje na již zmíněnou publikaci od prof. Hendrycha. Má za to, že závěr žalovaného a městského soudu, že jakékoliv i nevytčené porušení § 8a zákona o komoditních burzách trávající po dobu delší než 12 měsíců znamená nutnost odejmout povolení, je v rozporu se zásadou ochrany práv osob nabytých v dobré víře. Je také pochybením městského soudu, že se nezabýval námitkou, že stěžovatelka nebyla nikdy žalovaným upozorněna na jakékoli pochybení, ani námitkou, že žalovaný porušuje povinnosti při své dohledové činnosti. Oznámení o zahájení správního řízení samo o sobě naplňuje podmínky překvapivosti (nikdy dříve nebyly stěžovatelce žádné nedostatky vytknuty) a jako takové je nezákonné (v této souvislosti odkazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005).

[24] Zásada zákazu zneužití pravomoci byla porušena tím, že žalovaný, přestože měl neustálý přístup k informacím o fungování burzy, nikdy stěžovatelku na žádné porušení povinnosti neupozornil a využil účelového výkladu zákona, že jedinou možnou sankcí je odejmutí povolení. Pokud by žalovaný řádně prováděl dozor, nemuselo k tomuto sporu dojít.

[25] K závěrům městského soudu ohledně sídla stěžovatelka namítá, že v žalobním řízení zpochybňovala argument o nedostatečném zabezpečení prostor, a to jak v žalobě, tak v replice. Kancelář, kterou stěžovatelka využívá, tvoří samostatný a stavebně oddělený uzamykatelný prostor. Byla vždy připravena žalovanému nebo městskému soudu demonstrovat, že prostory uzamykatelné jsou, což oba odmítli. Jediným důkazem o nesplnění materiálních předpokladů má být vyjádření předsedy burzovní komory, které je však zcela dezinterpretované. Předseda burzovní komory konstatoval, že v jednacích místnostech nemohou být uloženy dokumenty

stěžovatelky, neboť tato jednací místnost je sdílena s jinými firmami. To však neplatí pro samotné kancelářské prostory, ty jsou využívány výlučně stěžovatelkou a veškeré zákonem požadované dokumenty jsou a vždy byly uloženy a zamčeny v těchto prostorách. V sídle společnosti Hradecká lesní a dřevařská společnost a.s., nebyly uloženy žádné dokumenty, u kterých by bylo dle zákona požadováno jejich umístění v sídle. Dokumenty byly uloženy v sídle uvedené společnosti pouze přechodně, nyní jsou již uloženy v sídle stěžovatelky. Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že v daných prostorách sídlí více než 4 roky, burzovní komisař do těchto prostor pravidelně docházel a nikdy nezpochybnil jejich náležitou povahu. Stejně tak Ministerstvo průmyslu a obchodu při udělení povolení k rozšíření burzovních obchodů nemělo k sídlu stěžovatelky žádné připomínky (shledalo, že bylo vyhověno podmínkám dle § 5 a násl. zákona o komoditních burzách). I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že došlo k porušení zákona o komoditních burzách, jednalo by se o porušení bagatelní a jednorázové, které nedosahuje takové intenzity, aby bylo možné konstatovat, že obchodování na burze v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení nebylo řádné.

[26] Městský soud nesprávně posoudil otázku nedostatečného burzovního aparátu a otázku neobsazení funkce generálního sekretáře. Stěžovatelka plánuje obsazení funkce generálního sekretáře po zvýšení počtu burzovních obchodů, v současné době je obsazení této funkce zbytečné (pro stěžovatelku je výhodnější některé administrativní činnosti zajišťovat externě - na bázi outsourcingu). Dočasné neobsazení funkce generálního sekretáře bylo projednáno na zasedání burzovní komory dne 18. 1. 2011, burzovní komisař proti tomuto postupu nevznesl žádné výtky. Žádné výtky nebyly vzneseny ani v následujících 2,5 letech do zahájení správního řízení.

[27] Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že je funkce generálního sekretáře obligatorní a že souladná se zákonem není situace, kdy jsou personální předpoklady zajištěny nulovým počtem zaměstnanců. Zákon o komoditních burzách existenci zaměstnanců burzy předpokládá, nikoliv nařizuje. Pokud by burza zaměstnance mít musela, stanovil by tak zákon o komoditních burzách výslovně. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách výslovně uvádí, že personální a organizační parametry burzy musí odpovídat rozsahu a činnosti zaměření burzy. V případě, že je burza schopna efektivně vykonávat svou činnost bez jediného zaměstnance prostřednictvím členů burzovní komory a v souvislosti s absencí zaměstnanců nepocítuje žádný personální deficit, lze mít za to, že personální předpoklady jsou splněny.

[28] Městský soud dovozuje, že existence zaměstnanců je nezbytná pro mechanismus kontroly z důvodu jejich nezávislosti. I pokud by burza měla zaměstnance, byli by tyto podřízeni generálnímu sekretáři (§ 16 odst. 3 zákona o komoditních burzách), který je sám podřízen předsedovi burzovní komory [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách]. Zákon o komoditních burzách rovněž nikde nestanoví požadavek na nezávislost generálního sekretáře. Lze si tedy jen obtížně představit, že generální sekretář jako osoba, která má plnit úkoly, kterými jej pověří burzovní komora a předseda burzovní komory, může být jejich nezávislou protiváhou a účinně jejich činnost kontrolovat.

[29] Z § 16 odst. 3 zákona o komoditních burzách vyplývá, že funkce generálního sekretáře je v menší komoditní burze nahraditelná a v některých případech zbytečná. V případě, že statut nepověří generálního sekretáře dalšími úkoly a úkoly mu nezadá ani burzovní komora, ani její předseda, jsou činnosti jím vykonávané spíše administrativní povahy [§ 16 odst. 3 písm. a) až d) zákona o komoditních burzách]. Tyto činnosti je schopen vykonat sám předseda burzovní komory. Generální sekretář nemá dle zákona o komoditních burzách žádné kontrolní pravomoci. Kontrolní pravomoci jsou v zákoně o komoditních burzách upraveny v § 12 odst. 2 písm. f), h), k) a m), § 15 odst. 1 písm. d), § 32 odst. 1, § 33 odst. 1 a § 34. Z těchto ustanovení

pokračování

vyplývá, že kontrolní pravomocí má burzovní komora, její předseda a burzovní komisař. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na to, že zákon o komoditních burzách nařizuje, aby předseda burzovní komory byl členem statutárního orgánu člena burzy (tj. aby jako zástupce člena burzy prováděl kontrolu činnosti burzy). Nezávislou osobou nespojenou se členy burzy s kontrolní pravomocí je burzovní komisař, resp. dva burzovní komisaři jmenovaní Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem průmyslu a obchodu.

[30] I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka nejmenováním generálního sekretáře porušila zákon o komoditních burzách, nejednalo by se o natolik zásadní pochybení, že by způsobilo neřádnost burzovních obchodů. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že Ministerstvo průmyslu a obchodu jí schválilo povolení k rozšíření organizování burzovních obchodů v době, kdy již byl generální sekretář 14 měsíců odvolán.

[31] V souvislosti s obchodním systémem provozovaným společností eCENTRE, a.s. uvádí, že se městský soud nevypořádal s její námitkou, že k porušení § 27 odst. 4 zákona o komoditních burzách nemohlo dojít, neboť subsystém používaný stěžovatelkou je oddělen od subsystému používaného společností eCENTRE, a.s. Důkazem opaku nemůže být pouhá skutečnost, že si soud dokáže jinou možnost jen obtížně představit. Argumentace soudu, že provozovatel systému má přístup ke všem datům v tomto systému, svědčí o jeho neznalosti této oblasti. Porušení zákona o komoditních burzách musí být prokázáno, nikoli pouze „předpokládáno“. Soud ani žalovaný se otázkou, jak obchodní systém funguje, vůbec nezabývaly.

[32] Společnost eCENTRE, a.s. je jediným dohodcem v rámci obchodování s plynem a elektřinou, a tudíž ani nemůže být zvýhodněna oproti jinému dohodci. Soud a žalovaný navíc pominuly skutečnost, že společnost eCENTRE, a.s. zprostředkovává burzovní obchody prostřednictvím svých makléřů (fyzické osoby se samostatným oprávněním). Výhradně tito makléři, kteří nemají k datům jiný přístup, zadávají jménem klientů údaje do systému (jeden za kupujícího, druhý za prodávajícího). Možnost privilegovaného přístupu a jeho zneužití je vyloučena. Soud i žalovaný pracují s teoretickým případem, kdy by o přijetí na komoditní burzu pro oblast obchodů s plynem a elektřinou požádal i jiný dohodce.

[33] Data o probíhajících obchodech jsou zpřístupňována všem účastníkům obchodování. Obchodování probíhá v reálném čase a v reálném čase jsou zveřejňovány zadávané hodnoty. Neexistují tedy žádné kategorie privilegovaných dat o probíhajícím burzovním obchodu, ke kterým by měl přístup jeden účastník obchodování a mohly by jej jakkoliv zvýhodnit.

[34] Městský soud dezinterpretoval žalobu, dovozuje - li, že se stěžovatelka přiznala, že nedisponuje-li vlastním obchodním systémem, jedná v rozporu se zákonem o komoditních burzách. Stěžovatelka v žalobě i replice výslovně uvedla, že zákon o komoditních burzách nepožaduje, aby komoditní burza vlastnila daný obchodní systém. Dále deklarovala obchodní vůli do budoucna přejít z outsourcingu na pořízení vlastního systému proto, že k tomu dostatek vlastních prostředků bude mít.

[35] Záměr využívat systém společnosti eCENTRE, a.s. byl předem konzultován na zasedání burzovní komory dne 26. 6. 2012, kterého se zúčastnili burzovní komisaři za Ministerstvo zemědělství i Ministerstvo průmyslu a obchodu. Ani jeden z komisařů nic nenamítal. V této souvislosti stěžovatelka uvádí, že obchodní systém používaný společností eCENTRE, a.s. je používán jen pro obchodování s plynem a elektřinou. Výtky žalovaného týkající se obchodního systému spadají do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Tato případná pochybení navíc neodůvodňují odejmutí povolení se zemědělskými komoditami, neboť obchody s těmito komoditami jsou provozovány na vlastním obchodním systému stěžovatelky.

[36] I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že došlo k porušení zákona o komoditních burzách, nebylo prokázáno porušení takové intenzity, že by způsobilo neřádnost burzovních obchodů. Nejedná se o pochybení trvající 12 měsíců před zahájením správního řízení, smlouva se společností eCENTRE byla uzavřena až 19. 9. 2012 (méně než 12 měsíců před zahájením správního řízení).

[37] Ohledně nahrazování závěrkových listů bilaterálními smlouvami stěžovatelka namítá, že tyto výtky nesměřují vůči ní, ale vůči osobám oprávněným k burzovním obchodům. Existují jasně stanovená pravidla burzovních obchodů, která upravují celý proces sjednávání, uzavírání i vypořádání obchodů. Pokud by byla v některých případech pravidla porušena, nejedná se o pochybení stěžovatelky, ale konkrétního obchodníka. Stěžovatelka nemá pravomoc zabránit smluvním stranám, aby po uzavření burzovního obchodu a vyhotovení závěrkového listu tento závěrkový list dodatkovaly nebo nahradily smlouvou. Zákon o komoditních burzách ani pravidla burzovních obchodů nikde nezakazují dodatkování či nahrazování závěrkových listů. Nejedná se již o burzovní obchody a taková smlouva je uzavřena mimo režim komoditní burzy a zákona o komoditních burzách.

[38] Závěry městského soudu se nezakládají na podkladech založených ve spise. Není zřejmé, z čeho soud čerpal poznatek, že smluvní strany měly měnit cenu či kvalitu komodit oproti závěrkovému listu. Tato spekulace není podložena žádným důkazem. Je totiž nezbytné jinak hodnotit případy, kdy si smluvní strany závěrkový list nahradí pro vnitřní potřeby dokumentem se stejným obsahem, který má formu kupní smlouvy a jinak případy, kdy strany provádějí pouze formální úpravy, popř. upravují dílčí technické podmínky dodávek komodit.

[39] Rozhodnutí správních orgánů ani rozsudek městského soudu neuvádí kdy a k jakým konkrétním porušením, ve kterých konkrétních případech mělo dojít. I kdyby k porušením došlo, nebylo prokázáno, že se jedná o tak intenzivní porušení, že měly způsobit neřádnost organizace obchodů ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení.

[40] Stěžovatelka je rovněž přesvědčena, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal s argumenty uvedenými v replice. Následně konkrétně uvádí jednotlivé argumenty, se kterými se dle jejího názoru městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal. Odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75.

[41] S ohledem na vše výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti a replika

[42] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se plně ztotožňuje s obsahem kasační stížnosti a jejím odůvodněním. Má za to, že jsou v kasační stížnosti uvedeny veškeré podstatné skutečnosti.

[43] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že plně souhlasí s napadeným rozsudkem. Uvádí, že v kasační stížnosti je zaměňováno státní povolení k provozování komoditní burzy a povolení ke změně jejího statutu spočívající v rozšíření o další komodity. Získá-li burza státní povolení k provozování činnosti a má-li v úmyslu provádět činnost i s dalšími komoditami, nepotřebuje získat další povolení k provozování burzy. Oprávnění k rozšíření činnosti o další

pokračování

komodity získá toliko povolením změny statutu. Rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu byla pouze povolena změna statutu, nebylo vydáno nové povolení k provozování burzy. Stěžovatelka je držitelkou jednoho nedělitelného státního povolení, k jehož odejmutí je příslušný ten, kdo toto povolení vydal. Tento výklad byl konzultován s Ministerstvem průmyslu a obchodu, což je ze správního spisu zřejmé a není proto na místě hovořit o jeho „údajném souhlasu“.

[44] Ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách se uplatní i na situace, kdy nejsou obchody organizovány řádně. V případě naplnění podmínek podle § 35 odst. 3 uvedeného zákona správní orgán nemá možnost správního uvážení, zda povolení odejme (formulace „odejme vždy“). Uvedené zákonné ustanovení nemá charakter sankce, ale ochranného opatření. Judikatura citovaná stěžovatelkou není relevantní. Jako nelze považovat za správní trestání situaci, kdy žadatel nezíská určité povolení, nelze považovat za správní trestání situaci, kdy je mu takové povolení odejmuto. Vládou přijatá koncepce reformy správního trestání (návrh věcného záměru zákona o správním trestání) ani koncepční materiál Ministerstva vnitra „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ nezahrnuje odebrání udělených povolení pod správní trestání.

[45] Činnost orgánu dohledu byla nepřetržitá a komplexní a nelze ji hodnotit pouze prizmatem účasti burzovního komisaře na zasedání burzovních orgánů. Státní dozor probíhá průběžně prostřednictvím monitoringu (např. sledování obchodů prostřednictvím kurzů), analýzou dokumentů, či prověřováním v sídle burzy a konzultacemi s představiteli burzy. Burzovní komisař věděl o všech porušeních zákona až po provedení systematické a zevrubné analýzy. Po zjištění závažnosti pochybení nebylo možné využít jiné prostředky než odejmutí povolení.

[46] K plnění úkolů generálního sekretáře předsedou burzovní komory žalovaný odkazuje na čl. 1 odst. 7, čl. 1 odst. 5 a čl. 1 odst. 9 písm. a) Pravidel burzovních obchodů, ze kterých dovozuje, že je vyloučeno spojení funkce předsedy burzovní komory a generálního sekretáře. Stěžovatelka se snaží devalvovat roli generálního sekretáře a zaměstnanců při kontrole.

[47] K tvrzení, že burzovní komisaři byli seznámeni se záměrem využívat obchodní systém společnosti eCENTRE, a.s. uvádí, že ze zápisu ze zasedání burzovní komory jsou stěží odvoditelné konsekvence, které byly ve vztahu k obchodnímu systému plně identifikovány až po systematické analýze. Dále k obchodnímu systému podotýká, že obchody byly prostřednictvím tohoto systému uzavírány již před datem uzavření smlouvy (19. 9. 2012).

[48] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

[49] Stěžovatelka v replice podrobně reaguje na jednotlivé argumenty žalovaného uvedené ve vyjádření a z části opakuje argumentaci uvedenou v kasační stížnosti. Poukazuje na to, že v případě udělení povolení k rozšíření obchodování s průmyslovými komoditami bylo posuzováno splnění podmínek pro udělení povolení dle § 5 a násl. zákona o komoditních burzách. Pokud by rozhodnutí o rozšíření obchodování bylo pouhým rozhodnutím o změně statutu, nebylo by Ministerstvo průmyslu a obchodu nuceno znovu detailně přezkoumávat splnění všech podmínek pro udělení povolení k provozování komoditní burzy, včetně podmínek prokázání finančních, materiálních, personálních a organizačních předpokladů pro provoz burzy. Nejednalo se o „pouhé“ schválení změny statutu.

[50] Dopisy Ministerstva průmyslu a obchodu nejsou správními rozhodnutími a nepředcházelo jim dokazování. V dopisech ministerstvo navíc souhlasí pouze se zahájením správního řízení, resp. s hodnocením některých skutečností. Žádný dopis však nevyjadřuje

souhlas s odebráním povolení k provozování burzy. Z korespondence je navíc patrné, že již v květnu 2013 měl žalovaný výtky k činnosti stěžovatelky, stěžovatelce je však nesdělil a namísto toho rovnou zahájil v září 2013 správní řízení.

[51] K argumentu žalovaného, že burzovní komisař věděl o porušeních až po zevrubné analýze, stěžovatelka uvádí, že skutečnosti ohledně zabezpečení kanceláře a nejmenování generálního sekretáře musely být burzovnímu komisaři známy, neboť je sama stěžovatelka komisaři notifikovala a komisař do jejího sídla docházel. Ohledně sídla a obsazení funkce generálního sekretáře nedošlo od udělení povolení k rozšíření obchodování s průmyslovými komoditami k žádné změně. Zatímco tedy Ministerstvo průmyslu a obchodu odsouhlasilo, že burza splňuje předpoklady pro rozšíření činnosti, žalovaný považoval pochybení ohledně sídla a generálního sekretáře za natolik závažná, že kvůli nim rovnou stěžovatelce odebral povolení k provozování burzy.

[52] Získání povolení a jeho odejmutí jsou zcela odlišné právní instituty. Odkazuje na úpravu trestu zrušení právnické osoby dle § 16 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a na zásady stanovené tímto zákonem, které jsou na věc přímo aplikovatelné. S ohledem na zásadu ochrany nabytých práv musí být postup vůči uchazeči o povolení a jeho držiteli zcela odlišný.

[53] K úkolům generálního sekretáře uvádí, že z žalovaným uváděných ustanovení Pravidel burzovních obchodů nevyplývá, že by existoval jakýkoliv střet či neslučitelnost pozic mezi funkcemi generálního sekretáře a předsedy burzovní komory.

[54] Žalovaný dne 24. 10. 2014 zaslal Nejvyššímu správnímu soudu vyjádření k replice, v němž reaguje na repliku stěžovatelky a částečně opakuje tvrzení z vyjádření ke kasační stížnosti. Poukazuje na to, jak se v průběhu času mění argumentace stěžovatelky k jednotlivým zjištěným pochybením. Dále uvádí, že v případě Komoditní burzy Praha se nejedná o dílčí pochybení týkající se jedné nebo dvou obchodovaných komodit, ale jsou dotčeny samotné principy fungování burzy. Mezi základní komponenty burzy mimo jiné spadá její obchodní systém. Není rozhodující, jaká komodita je právě obchodována.

[55] Souhlas Ministerstva průmyslu a obchodu není zákonem předpokládán ani vyžadován, v rámci nutné spolupráce obou ústředních správních orgánů na úseku komoditního burzovníctví však bylo vhodné jejich činnost koordinovat. Samo Ministerstvo průmyslu a obchodu zaslalo v souvislosti se zjištěnými pochybeními stěžovatelce návrh na odvolání soukromého dohodce eCENTRE, a.s.

[56] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala přípisem ze dne 26. 11. 2014, ve kterém podrobně popisuje, že její argumentace je od počátku konzistentní. Dále poukazuje na to, že žalovaný konečně přiznává, že souhlas s dalším postupem mu byl ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu udělen pouze neformálně.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[57] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

pokračování

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

A) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[58] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[59] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je zcela zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[60] Námítka stěžovatelky, že se městský soud nevypořádal s jejími argumenty uvedenými v replice a na jednání není důvodná. Dle judikatury Ústavního soudu „[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.“ (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (náleze ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, náleze ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či náleze ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565). Městský soud se sice výslovně nevypořádal s jednotlivými argumenty, které stěžovatelka uvedla v replice, kasační soud ověřil, že v žalobě uplatněné námítky vypořádal všechny. Jeho úvahy a ucelená argumentace jsou plně přezkoumatelné.

B) Pravomoc žalovaného k odejmutí povolení

[61] Podle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách „[k] provozování burzy je třeba státní povolení (dále jen „povolení“) Ministerstva průmyslu a obchodu nebo Ministerstva zemědělství v oblastech jejich působnosti³⁾ (dále jen „příslušný orgán státní správy“)“. V poznámce pod čarou č. 13 je uveden odkaz na § 13 odst. 2 a § 15 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev. Dle § 15 odst. 2 tohoto zákona je Ministerstvo zemědělství „ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby, včetně výrobků vzniklých jeho zpracováním“. Dle § 13 odst. 2 tohoto zákona je Ministerstvo průmyslu a obchodu „ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství“.

[62] Podle § 5 odst. 5 zákona o komoditních burzách je povolení „třeba též k návrhu na změnu názvu burzy, statutu, řádu burzovního rozhodčího soudu a na přijetí za člena burzy, s výjimkou člena burzy podle § 17 odst. 1 písm. b), jinak jsou změny nebo vznik členství neplatné. K žádosti o povolení změny názvu nebo statutu burza přiloží usnesení valné hromady o změně statutu a nové znění statutu. K žádosti o povolení změny řádu burzovního rozhodčího soudu burza přiloží usnesení valné hromady o změně řádu burzovního rozhodčího soudu a nové znění řádu burzovního rozhodčího soudu. K žádosti o povolení vzniku členství na burze burza přiloží rozhodnutí burzovní komory o přijetí člena burzy a doklady podle odstavce 4 písm. d), e), f) a h).“

[63] V § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách jsou upraveny podmínky, za nichž „*příslušný orgán státní správy povolení odejme vždy*“. Postup pro odnětí povolení není nikde v zákoně o komoditních burzách podrobněji upraven. V § 37 – 39 je pouze upraveno zrušení, likvidace a zánik burzy.

[64] V rozhodnutí ministra zemědělství o udělení povolení ze dne 13. 8. 2002 je ve výrokové části uvedeno, že ministr zemědělství rozhodl o udělení státního povolení k provozování Komoditní burzy Praha. Dále jsou ve výrokové části uvedeny komodity, které mohou být předmětem obchodu podle tohoto povolení (např. dřevo a dřevní hmota, produkty rostlinné a živočišné výroby). Rovněž je zde uvedeno, že se schvaluje Statut Komoditní burzy Praha a Řád rozhodčího soudu při komoditní burze Praha.

[65] V rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 3. 2012, kterým bylo stěžovatelce povoleno obchodovat s dalšími komoditami, je ve výrokové části uvedeno, že Ministerstvo průmyslu a obchodu je dle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách a dle § 13 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství. „*Ministerstvo dle § 5 až 7 zákona o komoditních burzách a podle § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodlo na základě žádosti, kterou podal dne 30. ledna 2012 předseda burzovní komory Komoditní burzy Praha Milan Nejedlý na základě rozhodnutí valné hromady ze dne 24. ledna 2012 o rozšíření organizování burzovních obchodů se zbožím spadajícím do působnosti ministerstva takto: Uděluje se státní povolení ke změně Článku 2 odst. 1 písm. f) až o) Statutu Komoditní burzy Praha (...) ve znění schváleném valnou hromadou konanou dne 24. ledna 2012. Toto povolení nenabrazuje případná povolení či certifikáty nutné k obchodování s konkrétním druhem zboží.*“

[66] V odůvodnění tohoto rozhodnutí se mj. uvádí, že „*mimořádná valná hromada Komoditní burzy Praha, konaná dne 24. ledna 2012, byla svolána pozvánkami v souladu se statutem a projednala za přítomnosti burzovního komisaře Ministerstva zemědělství Ing. Jiřího Velvarkého, CSc., (který je oprávněn za Ministerstvo zemědělství státní povolení ke změnám statutu udělovat) změnu statutu této burzy, která se v bodech Článku 2 odst. 1 písm. f) až o) dotýká kompetencí ministerstva (pozn. dle zkratky v úvodu rozhodnutí myšleno Ministerstva průmyslu a obchodu) založených §13 odst. 2 kompetenčního zákona*“. Dále se v odůvodnění uvádí následující: „*Tím bylo vyhověno podmínkám stanoveným v § 5 a násl. zákona o komoditních burzách pro udělení státního povolení ke změně statutu ministerstvem ve vymezení předmětu burzovních obchodů v Článku 2 odst. 1 písm. f) až o) Statutu Komoditní burzy Praha ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o komoditních burzách.*“

[67] Článek 2 odst. 1 Statutu komoditní burzy Praha upravuje předmět burzovních obchodů s tím, že pod písm. f) až o) jsou zařazeny komodity spadající pod působnost Ministerstva průmyslu a obchodu, tj. např. nerostné suroviny, papír, chemické výrobky, kovy, elektřina.

[68] Nejvyšší správní soud dospěl na základě právní úpravy obsažené v zákoně o komoditních burzách a v zákoně o zřízení ministerstev k závěru, že žalovaný byl oprávněn k odejmutí povolení k provozování komoditní burzy pouze v rozsahu komodit spadajících do jeho působnosti. Z § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách ve spojení s § 15 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev je zcela jednoznačné, že žalovaný má působnost pouze ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby. Stěžovatelce bylo výše citovaným rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu umožněno obchodovat i s komoditami spadajícími do působnosti tohoto ministerstva. Nejednalo se již o burzu, která by byla oprávněna obchodovat pouze se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby. Žalovaný nebyl oprávněn odejmout burze povolení v části vztahující se ke komoditám

pokračování

v působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, neboť k tomu nemá žádnou zákonnou pravomoc.

[69] Jakkoliv z výroku rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 3. 2012 vyplývá, že ministerstvo udělilo výslovně povolení „pouze“ ke změně statutu, materiálně stěžovatelka získala oprávnění k obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Ve skutečnosti tedy nedošlo k „pouhé změně statutu“, ale zejména k udělení povolení k provozování burzy s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu dle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách.

[70] Z rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu je zcela zřejmé, že si ministerstvo bylo vědomo toho, že obchodování s průmyslovými komoditami spadá do jeho působnosti a že je v otázce těchto komodit příslušným orgánem státní správy. Proto také prostřednictvím jím jmenovaného burzovního komisaře vykonávalo nad stěžovatelkou státní dozor. U stěžovatelky působili dva burzovní komisaři (jeden pro oblast komodit spadajících do působnosti Ministerstva zemědělství a druhý pro oblast komodit spadajících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu).

[71] Odejmout povolení k provozování burzy je oprávněn příslušný orgán státní správy pouze v rozsahu, v jakém povolení udělil. V době vydání prvostupňového rozhodnutí byla stěžovatelka bezesporu držitelkou dvou povolení dle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách, a to povolení Ministerstva zemědělství k obchodování se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby a povolení Ministerstva průmyslu a obchodu k obchodování s komoditami spadajícími do jeho působnosti. Ministerstvo zemědělství bylo oprávněno odejmout povolení k provozování komoditní burzy pouze v rozsahu komodit spadajících do jeho působnosti. Bylo proto oprávněno odejmout pouze povolení k obchodování se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby.

[72] Na výše uvedených závěrech nic nemění ani to, že burzovních komisařů Ministerstva průmyslu a obchodu udělil souhlas se zahájením správního řízení o odejmutí povolení k provozování burzy. Sám žalovaný tento souhlas označil za „neformální“. Žádný takový souhlas není zákonem o komoditních burzách upraven a již vůbec nezmocňuje žalovaného k tomu, aby rozhodl o odejmutí povolení k obchodování s komoditami, které nepatří do jeho působnosti.

[73] Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nezákonným a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. přistoupil k jeho zrušení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud současně rozhodl i o zrušení rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňového rozhodnutí, neboť pro to byly dány důvody již v řízení před městským soudem.

[74] Ke zrušení prvostupňového rozhodnutí vedly Nejvyšší správní soud následující důvody.

[75] Výrokem I. prvostupňového rozhodnutí bylo stěžovatelce odejmuto pouze povolení k provozování burzy udělené Ministerstvem zemědělství dne 13. 8. 2002 (a nikoliv povolení udělené Ministerstvem průmyslu a obchodu), a proto je co do formy tento výrok správný. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí však s tímto výrokem nekoresponduje, neboť Ministerstvo zemědělství důvody pro odejmutí povolení odvíjelo nejen ze skutečností týkajících se obchodování s komoditami spadajícími do jeho působnosti, ale i ze skutečností týkajících se obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu (např. pochybení ohledně obchodního systému provozovaného společností eCENTRE, a.s.). Ministerstvo zemědělství nebylo oprávněno stěžovatelce vytýkat pochybení týkající se komodit

spadajících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, neboť v těchto otázkách není příslušným orgánem státní správy.

[76] Dle konstantní judikatury zdejšího soudu lze za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považovat též rozhodnutí, „*jehož výrok je v rozporu s odůvodněním (...) nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“ (viz rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, či rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 16/2010 – 105).

[77] Dalším důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí je nezákonnost výroku II. tohoto rozhodnutí, kterým byl stěžovatelce jmenován likvidátor. Nemělo-li Ministerstvo zemědělství pravomoc odebrat povolení k obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, nebylo oprávněno pouze z důvodu odebrání jím uděleného povolení poslat stěžovatelku do likvidace. K odejmutí povolení ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu prvostupňovým rozhodnutím fakticky ani právně nedošlo.

[78] Obiter dictum Nejvyšší správní soud uvádí, že za situace, kdy byly komoditní burze uděleny dvě povolení k provozování burzy (každé v působnosti jiného ministerstva), jsou obě ministerstva „příslušnými orgány státní správy“ (ve smyslu legislativní zkratky užívané v zákoně o komoditních burzách), každý ve své působnosti, tedy v rozsahu komodit spadajících do jeho působnosti. Každé z ministerstev bude mít burzovního komisaře, bude jmenovat část členů burzovní komory (každé ministerstvo jednu šestinu členů), apod. Co se týče schvalování změn názvu burzy, statutu, řádu burzovního rozhodčího soudu, přijetí člena burzy (§ 5 odst. 5 zákona o komoditních burzách), bude vždy záležet na tom, působnosti kterého ministerstva se bude změna dotýkat. Některé změny budou podléhat schválení pouze jednoho z ministerstev, jiné schválení ministerstev obou (např. změna názvu burzy, či změny statutu týkající se působnosti obou ministerstev).

C) Výklad § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách

[79] Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách „*[p]říslušný orgán státní správy povolení odejme vždy, pokud burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a)*“. Podle § 8a odst. 1 písm. a) tohoto zákona je burza povinna „*řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení*“.

[80] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách má být vykládáno tak, že příslušný orgán státní správy je povinen povolení odejmout i v případě, kdy burza obchody organizuje, avšak tyto obchody nejsou po zákonem stanovenou dobu organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

[81] Z formulace „*neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a)*“ v návaznosti na ustanovení § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách lze jednoznačně dovodit, že burzovní obchody musí být organizovány řádně, průběžně a v rozsahu uděleného povolení. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu, aby bylo povolení odejmuto pouze v případě, kdy by obchody nebyly organizovány vůbec, nebyl by v tomto ustanovení uveden dovětek „*podle § 8a odst. 1 písm. a)*“. Skutečnost, že zákonodárce užil spojení slov „neorganizovala...podle“ a nikoli „organizovala ...v rozporu“ je zcela nepodstatná. Se stěžovatelkou se nelze ztotožnit v tom, že výraz „podle § ...“ je odkaz na konkrétní termín definovaný zákonem. Pokud by zákonodárce odkazoval na termín „burzovní obchod“, byl by uveden odkaz na ustanovení § 2 zákona o komoditních burzách, v němž je tento termín vymezen.

pokračování

[82] Soud se neztotožnil ani s argumentací stěžovatelky teleologickým a komparativním výkladem. Ohledně důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., je nutné konstatovat, že stěžovatelčina citace této zprávy je nekompletní. V důvodové zprávě je k § 35 uvedeno následující: *„Možnosti zahájení správního řízení stojí nově na selhání komoditní burzy vč. její nečinnosti, analogicky s principy obchodního zákoníku, v ostatním se navazuje na dosavadní stav. V krajním případě, pokud burza zjištěné nedostatky ve stanovené lhůtě neodstraní, může příslušný orgán státní správy povolení k provozování burzy odejmout. Případy, kdy správní orgán státní správy povolení odejme vždy, jsou jednoznačně specifikovány.“* K výkladu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách nelze z důvodové zprávy nic podrobnějšího vyčíst, s výjimkou, že případy, kdy se povolení odnímá vždy, mají být *„jednoznačně specifikovány“*.

[83] Odejmutí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách je vázáno na časovou podmínku, že burza obchody neorganizovala podle § 8a odst. 1 písm. a) uvedeného zákona ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení. Pochybení tedy musí trvat nejméně uvedených 12 měsíců, přičemž se nemůže jednat o formální nedostatky či „bagatelní“ pochybení, ale o pochybení zásadní, které způsobují, že obchody nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

[84] Předpokladem odejmutí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není předchozí upozornění na zjištěné nedostatky. Ustanovení § 35 odst. 3 uvedeného zákona na rozdíl od předchozích dvou odstavců míří na zcela zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti burzy. V těchto případech zákon nedává správnímu orgánu žádnou možnost správního uvážení, zda povolení odejme či nikoliv. Pokud shledá podmínky pro aplikaci § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách, je správní orgán povinen povolení odejmout *„vždy“*. Před zahájením řízení o odejmutí povolení dle tohoto ustanovení není správní orgán povinen komoditní burzu o zjištěných nedostatcích dopředu informovat, či jí stanovovat lhůtu k nápravě (na rozdíl od postupu dle § 35 odst. 2 zákona o komoditních burzách).

[85] Stejně tak burzovní komisař nemá stanovenou povinnost nedostatky svědčící pro odejmutí povolení dopředu burze vytknout a stanovit lhůtu k jejich odstranění. Ustanovení § 34 zákona o komoditních burzách upravuje pravomoci burzovního komisaře. Z oprávnění burzovního komisaře vytknout burze nedostatky a požadovat jejich odstranění ve stanovené lhůtě [srov. § 34 odst. 2 písm. a) tohoto zákona] nelze dovést povinnost takto postupovat vždy, tedy i při naplnění důvodů pro postup dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

[86] Na výše uvedeném nic nemění ani odkaz v důvodové zprávě na principy obchodního zákoníku (*„Možnosti zahájení správního řízení stojí nově na selhání komoditní burzy vč. její nečinnosti, analogicky s principy obchodního zákoníku, v ostatním se navazuje na dosavadní stav.“*). Stěžovatelka výslovně odkazuje na § 68 odst. 7 obchodního zákoníku, dle kterého *„[v] případech, kdy tento zákon umožňuje zrušení společnosti rozhodnutím soudu, stanoví soud před rozhodnutím o zrušení společnosti lhůtu k odstranění důvodu, pro který bylo zrušení navrženo, jestliže je jeho odstranění možné.“* Uvedený princip je v § 35 zákona o komoditních burzách reflektován, a to při postupu dle odstavců 1 a 2. Ustanovení § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách je však výjimkou z tohoto principu, neboť při splnění stanovených podmínek je příslušný orgán státní správy povinen povolení odejmout vždy. Tomu ostatně svědčí i důvodová zpráva k zákonu (*„Případy, kdy správní orgán státní správy povolení odejme vždy, jsou jednoznačně specifikovány.“*).

[87] Stěžovatelkou citované pasáže komentáře k zákonu o podnikání na kapitálovém trhu se vztahují k § 145 odst. 2 tohoto zákona, dle kterého *„Česká národní banka může odejmout povolení udělené podle tohoto zákona, jestliže ...“* Dle písm. d) tohoto odstavce Česká národní banka může odejmout povolení, jestliže *„osoba, které bylo uděleno, opakovaně nebo závažně porušila povinnost“*

stanovenou tímto zákonem nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo porušila podmínku nebo povinnost stanovenou ve vykonatelném rozhodnutí vydaném podle tohoto zákona“. Z uvedeného je zřejmé, že právní úprava zákona o komoditních burzách je odlišná za prvé v tom, že nedává příslušnému orgánu státní správy možnost správního uvážení, zda povolení odejme (formulace „odejme vždy“). Druhou odlišností je časová podmínka dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Zatímco dle zákona o podnikání na kapitálovém trhu je možné odejmout povolení již na základě jednoho závažného porušení povinnosti, dle zákona o komoditních burzách je při aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) nezbytné, aby pochybení způsobovalo, že obchody ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení nebyly organizovány v souladu s § 8a odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Komentáře k zákonu o podnikání na kapitálovém trhu nejsou použitelné pro úpravu obsaženou v zákoně o komoditních burzách.

D) Zásady správního trestání a základní zásady činnosti správních orgánů

[88] Správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty. Odejmutí státního povolení k provozu komoditní burzy je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání [srov. D. Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 249: „*Specifická skupina oprávnění navazujících na výkon dozoru bývá formulována pro případ zjištění nedostatků (rozdílů) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby. Tuto skupinu oprávnění dozorčího orgánu lze označit jako nápravné prostředky dozoru. (...) Specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uloženi povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění.*“].

[89] Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není porušením zásady ne bis in idem (srov. D. Hendrych a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 445). Sám zákon o komoditních burzách nepovažuje odejmutí licence za správní delikt, ale zařazuje jej pod státní dozor (§ 33 – 35). Správní delikty upravuje až v navazujících ustanoveních § 36 – 36b, organizování obchodů v rozporu s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách ostatně považuje za správní delikt, za který je možno komoditní burze udělit pokutu maximálně do výše 5 000 000 Kč.

[90] V této souvislosti lze odkázat také na závěry Evropského soudu pro lidská práva, který v rozsudku ze dne 7. 7. 1989 ve věci Tre Traktörer AB proti Švédsku, stížnost č. 10873/84, dospěl k závěru, že odejmutí povolení nabízet alkoholické nápoje v restauračním zařízení není trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Jakkoliv může být odejmutí povolení přísným opatřením, nemůže být považováno za sankci v trestním slova smyslu, a to i za předpokladu, že je spojeno s chováním držitele povolení.

[91] K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2012, č. j. 4 As 39/2011 – 107, kde konstatoval, že zrušení rozhodnutí o povolení dovozu přípravku na ochranu rostlin není správním trestáním.

[92] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou rozporu odnětí povolení se zásadou proporcionality. Pokud dojde v činnosti burzy k dlouhodobým zásadním pochybením,

pokračování

je odejmutí státního povolení na místě. V úvahu je třeba brát veřejný zájem na řádném fungování komoditních burz a zájem účastníků burzovních obchodů na tom, aby obchodování probíhalo v souladu se zákonem a za skutečné tržní ceny. V této souvislosti lze odkázat na důvodovou zprávu k zákonu č. 247/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o komoditních burzách, kde je uvedeno následující: „*Státní dozor má podle dosavadních právních předpisů relativně slabé možnosti odebrání licencí (státního povolení), resp. přísnější kontroly u těch komoditních burz, které porušují zákon nebo statut. Státní dozor tak nemůže efektivně ovlivnit existenci neobchodujících komoditních burz, tedy možných burz pro forma, stejně jako složité reaguje na situace, kdy někdo sice činnost provozuje, ale závažně. (...) Z důvodu ochrany trhu s komoditami, kde v některých případech mají komodity strategický význam a ovlivnění trhu s nimi by mohlo mít negativní hospodářské dopady, je zájmem, aby obchod s komoditami zastrešovaly pouze osoby, jež mají alespoň minimální předpoklady po stránce finanční, materiální, personální a organizační.*“ Rovněž lze odkázat na důvodovou zprávu k zákonu o komoditních burzách, kde je mj. uvedeno následující: „*Zvýšený zájem státu se projevuje nejen v metodě právní regulace, ale i v zavedení koncesního systému pro vznik burzy. Burza může vzniknout jen v mezích státního povolení. V pravomoci státních orgánů je i jmenovat část členů burzovní komory. Ve státním dozoru nad činností burzy, jež je vykonáván prostřednictvím burzovního komisaře, v možnostech státu pozastavit realizaci rozhodnutí burzovních orgánů, pozastavit burzovní obchody, omezit či odejmout povolení k provozování burzy a v možnostech použití správních sankcí vůči osobám zúčastněným na burzovních obchodech se projevují veřejnoprávní aspekty právní regulace postavení burzy a burzovních obchodů. (...) V zájmu ochrany účastníků burzovních obchodů, zvyšování důvěry k němu a vzhledem k tomu, že burza se má konstituovat jako soukromoprávní subjekt, navrhuje se zavést státní dozor nad činností burzy prostřednictvím institutu burzovního komisaře a jeho zástupce, který burzovního komisaře zastupuje v době jeho nepřítomnosti v plném rozsahu jeho práv a povinností.*“

[93] Odejmutí povolení je adekvátním prostředkem k tomu, aby bylo zajištěno, že na burzách organizované obchody budou probíhat v souladu se zákonem. To je v zájmu jak státu, tak samotných účastníků burzovních obchodů.

E) Překvapivost odejmutí povolení

[94] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že čistě ze subjektivního hlediska pro ni bylo zahájení řízení o odejmutí povolení překvapivé, neboť žádné z pochybení, jejichž posouzení náleželo do působnosti Ministerstva zemědělství, nenaplnilo důvody pro okamžité odebrání povolení (viz níže).

[95] V obecné rovině je však nutné připomenout, že v případě aplikace § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není správní orgán povinen komoditní burzu před zahájením správního řízení o odejmutí povolení informovat o zjištěných nedostatcích, či stanovovat lhůtu k nápravě. Taková povinnost není uložena ani burzovnímu komisaři. Provozovatel burzy nemá žádný „nárok“ na to, aby byl o pochybeních majících za následek odebrání povolení před zahájením správního řízení informován a byla mu poskytnuta lhůta k nápravě.

[96] Závěr městského soudu, že „posledním varováním“ mělo být pro stěžovatelku zahájení správního řízení a že pokud by pochybení odstranila, mělo být řízení o odejmutí povolení zastaveno, Nejvyšší správní soud nesdílí. Z ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách je zcela jednoznačné, že zjištěná pochybení musí způsobovat, že obchody v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení nebyly organizovány v souladu s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Případné napravení zjištěných pochybení v době po zahájení správního řízení již nemůže mít jakýkoliv vliv na obchody v období 12 měsíců před zahájením správního řízení. Dodatečná náprava nemůže mít vliv na povinnost povolení k provozování burzy odejmout a není důvodem pro zastavení řízení o odejmutí povolení.

[97] Stěžovatelka dále namítá, že dle výkladu městského soudu by žalovaný mohl zrušit komoditní burzu za situace, kdy by si byl vědom určitého pochybení, avšak v průběhu 12 měsíců by na ně neupozornil. Takový výklad považuje za rozporný se zásadami správního řízení a ústavním pořádkem. Pokud se Nejvyšší správní soud s výkladem městského soudu ztotožní, navrhuje, aby věc předložil Ústavnímu soudu z důvodu rozporu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách s ústavním pořádkem.

[98] Nejvyšší správní soud v první řadě odkazuje na příslušnou judikaturu Ústavního soudu. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01 uvedl, že „[p]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“

[99] „Z ústavněprávních hledisek je proto stěžejí akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednatel sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednotlivce protizákonné. Takovým aktem totiž orgán státu narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu a v akty státu. Takový postup je z ústavněprávních hledisek tím méně přijatelný, pokud takový závěr směřuje k tíži jednotlivce v podobě nastoupené sankce za protiprávní stav. Nelze na jedné straně konstatovat protizákonnost jednání jednotlivce, a na druhé straně zcela odhlížet od toho, že takovou nezákonnost autoritativně stvrdil stát svým rozhodnutím. Tento postup svědčí o libovůli rozhodujícího orgánu veřejné moci a dostává se tak za meze stanovené čl. 2 odst. 2 Listiny. Ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny totiž není toliko příkazem pro výkon státní moci v hranicích vymezených kompetencí, nýbrž dopadá i na způsob jejich výkonu“ [nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02].

[100] Z uvedeného lze dovodit, že za situace, kdy správní orgán protiprávní jednání skutečně aprobuje, není následně možné z důvodu tohoto jednání původce protiprávního jednání sankcionovat či odejmout mu povolení podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Jak případná sankce, tak odejmutí povolení by za takové situace byly v rozporu se zásadou ochrany dobré víry v jednání veřejné moci. V úvahu by proto přicházelo nejprve vytknutí pochybení a až v případě, že by toto pochybení nebylo napraveno, by bylo možné přistoupit k odejmutí povolení (musel by tedy být aplikován postup dle § 35 odst. 1 a 2 zákona o komoditních burzách). Pokud však jednáním provozovatele burzy dojde ke splnění podmínek pro odejmutí povolení, aniž by takové jednání bylo státní mocí jednoznačně aprobováno, není odebrání povolení v rozporu s ústavním pořádkem.

[101] V posuzované věci se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat, zda k uvedené situaci došlo, neboť, jak je podrobně uvedeno v následující části odůvodnění, vytýkaná pochybení neshledal jako dostatečná pro naplnění § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

F) Sídlo stěžovatelky

[102] Ve vztahu k sídlu stěžovatelky městský soud v napadeném rozsudku uvedl mj. následující: „Žalobci je vytýkáno, že v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení dokumentace, což doslovně uvedl přímo žalobce (jeho statutární orgán). Tento fakt přitom žalobce v podané žalobě nijak nezpochybnil.“

pokračování

[103] Stěžovatelka v kasační stížnosti naopak namítá, že závěr o nedostatečném zajištění prostor zpochybnila, a to jak v žalobě, tak v replice. Kancelář využívaná stěžovatelkou tvoří samostatný a stavebně oddělený uzamykatelný prostor.

[104] V podané žalobě stěžovatelka na str. 9 uvedla mj. následující: „I přes odůvodnění námitek proti prvoinstančnímu rozhodnutí uvedených v rozkladu žalobce, kde bylo zejména uvedeno, že kancelář, kterou žalobce využívá, tvoří samostatný a stavebně oddělený prostor, který je možno uzamknout (a který je pochopitelně v době nepřítomnosti burzovního aparátu uzamykán) a tím nepřístupnit od ostatních prostor v budově, setrvává Ministr na stanovisku, že sídlo žalobce je sdílené s dalšími subjekty, v důsledku čehož údajně nemá být možno „zabezpečit bezpečné uložení relevantní dokumentace burzy“. S touto dezinterpretací žalobce zásadně nesouhlasí. V rámci rozkladu byly předloženy důkazy, zejména podnájemní smlouva s Českou asociací podnikatelů v lesním hospodářství, z nichž jednoznačně vyplývá, že přestože sídlí v budově, v níž má sídlo několik dalších subjektů, jde v případě žalobce o samostatné nebytové prostory, které jsou stavebně odděleny od ostatních prostor a jsou uzamykatelné. Pokud Ministr tyto důkazy zcela opomíjí, jedná se v dané části o rozhodnutí, které by bylo možno zrušit i bez nařízení jednání ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) SŘS, když zcela evidentně skutkový stav, který vzal Ministr za základ Rozhodnutí o rozkladu, je v rozporu se spisem.“

[105] V replice ze dne 18. 6. 2014 stěžovatelka uvedla, že „[ú]čelovost argumentace žalovaného je evidentní i ze str. 9 vyjádření, kde žalovaný cituje konstatování předsedy burzovní komory. Žalobce již několikrát uváděl, že kromě svých vylučných kancelářských prostor využívá v daném objektu i společné prostory - toalety, chodby, kuchyňku a jednací místnost. Předseda komory konstatoval, že v jednací místnosti nemohou být uloženy dokumenty Komoditní burzy Praha, neboť tato jednací místnost je sdílena s jinými firmami. To však neplatí pro samotné kancelářské prostory Komoditní burzy Praha. Ty jsou užívány výlučně žalobcem a veškeré zákonem požadované dokumenty komoditní burzy jsou také uloženy a zamčeny v těchto prostorách.“

[106] Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že městský soud vyšel z nesprávného předpokladu. Závěr, že v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení dokumentace, stěžovatelka jednoznačně zpochybnila. I pokud by bylo shledáno, že v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení dokumentace, nelze z tohoto bez dalšího dovozovat, že byly naplněny důvody pro odejmutí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

[107] Soud nezpochybňuje důležitost bezpečného uložení burzovní dokumentace tak, aby byla vyloučena manipulace nepovolaných osob s touto dokumentací. Je však nutno připomenout, že zákon o komoditních burzách nikde nestanoví, že veškerá dokumentace komoditní burzy musí být uložena v jejím sídle. Výjimkou jsou samozřejmě dokumenty v zákoně o komoditních burzách výslovně zmíněné, které musí být zpřístupněny k nahlédnutí v sídle burzy dle § 8a odst. 1 písm. e) a g), či § 27 odst. 7 zákona o komoditních burzách (tyto dokumenty však byly v sídle burzy burzovnímu komisaři předloženy, jak vyplývá z protokolu ze dne 23. 4. 2013). Dokumentaci, která nemusí být zpřístupněna v sídle burzy, je možné bezpečně uložit i mimo toto sídlo, např. v pronajatých prostorách. Z uvedených skutečností proto nelze dovozovat závěr o nedostatečném organizačním a materiálním předpokladu pro provoz burzy.

[108] Pro aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, musí nastat situace, kdy burzovní obchody nebyly ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Soud neshledal příčinnou souvislost mezi vytýkaným pochybením spočívajícím v nedostatečném zabezpečení sídla burzy a řádností či průběžností organizace obchodů ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení. To, že není sídlo burzy dostatečně zabezpečeno (a nebyla tam uložena veškerá burzovní dokumentace), bez dalšího neznámá, že nebyly obchody v uvedeném časovém období organizovány řádně či průběžně (navíc za situace, kdy obchodování probíhá elektronicky). Správní orgány žádnou podrobnější argumentaci (a důkazní materiál) stran vlivu nedostatečného

zabezpečení sídla na řádnost či průběžnost organizace obchodů v období 12 měsíců před zahájením správního řízení nepřináší. Správní orgány ve svých rozhodnutích ostatně ani podrobněji nevymezují, jaké konkrétní dokumenty nebyly z důvodu nedostatečného zabezpečení uloženy v sídle stěžovatelky.

[109] S ohledem na výše uvedené soud neshledal naplnění podmínek § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách z důvodu nemožnosti bezpečného uložení dokumentace v sídle burzy.

G) Burzovní aparát, generální sekretář, kontrolní činnost a čestnost burzovních obchodů

[110] Podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách je podmínkou pro udělení povolení k provozování burzy mj. to, že „*zakladatelé doloží, že burza bude mít ke dni zahájení provozu dostatečné finanční, materiální, personální a organizační předpoklady pro provozování burzy vzhledem k předpokládanému rozsahu činnosti a zaměření burzy.*“

[111] Funkce generálního sekretáře burzy je upravena v § 16 zákona o komoditních burzách. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení je generální sekretář burzy „*volen na zasedání burzovní komory na návrh předsedy burzovní komory. Kandidát na funkci generálního sekretáře burzy je vybírán konkursem.*“ Odstavec 2 uvádí, že „*[g]enerální sekretář burzy je zaměstnancem burzy a po dobu výkonu své funkce nesmí bez předchozího písemného souhlasu burzy provozovat podnikatelskou činnost, být v zaměstnaneckém nebo jiném obdobném poměru ani být členem statutárních a dozorčích orgánů právnických osob zabývajících se podnikatelskou činností.*“ Dle odstavce 3 „*[g]enerální sekretář burzy a) řídí činnost burzovního aparátu i všech ostatních zaměstnanců burzy, b) připravuje podklady pro zasedání burzovní komory, c) uveřejňuje zázvěry a sdělení burzovní komory, d) dbá na zachování pořádku na burzovních shromážděních a je oprávněn vykázat osoby, které ruší pořádek a nedbají jeho pokynů, e) plní další úkoly, kterými jej pověří statut, zasedání burzovní komory nebo předseda burzovní komory.*“ Dle odstavce 4 „*[g]enerální sekretář burzy má právo účastnit se s hlasem poradním zasedání valné hromady, burzovní komory a burzovních výborů.*“

[112] Funkce generálního sekretáře burzy je obligatorní funkcí pro každou burzu. Zákon o komoditních burzách funkci generálního sekretáře výslovně upravuje a uvádí, že generální sekretář je zaměstnancem burzy. Argumentace stěžovatelky, že funkce generálního sekretáře nemusí být zřízena či nemusí být dlouhodobě obsazena, postrádá zákonný podklad. Pokud tedy stěžovatelka neměla generálního sekretáře od počátku roku 2011, došlo nepochybně k porušení zákona o komoditních burzách.

[113] Co se týče burzovního aparátu (personální zabezpečení burzy), musí tento s odkazem na § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách odpovídat rozsahu činnosti a zaměření burzy. Počet zaměstnanců burzy bude záležet na konkrétních okolnostech (např. na objemu obchodů, na tom, zda jsou obchody organizovány elektronicky, či nikoliv). Je však nezbytné, aby byl počet zaměstnanců dostatečný pro zajištění provozu burzy v souladu se zákonem (aby byly obchody organizovány řádně a průběžně, byla zajištěna kontrolní činnost, atd.). V souladu se zákonem může být i situace, kdy má burza pouze jednoho zaměstnance, a to generálního sekretáře, pokud tento v součinnosti s orgány burzy zvládá zabezpečit činnost burzy.

[114] Jak již bylo několikrát uvedeno výše, pro aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, musí nastat stav, kdy burzovní obchody nebyly ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Ač stěžovatelka porušila zákon dlouhodobým neobsazením funkce generálního sekretáře, správní orgány ve svých rozhodnutích neidentifikovaly žádná konkrétní pochybení,

pokračování

z nichž by vyplývalo, že obchody nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení v uvedeném časovém období. Správní orgány nepřinesly žádná konkrétní tvrzení a důkazy o tom, že by předseda burzovní komory nezvládal vykonávat činnost generálního sekretáře (předseda burzovní komory dle statutu vykonává práva a povinnosti generálního sekretáře do doby jeho zvolení). Z napadených rozhodnutí nelze v souvislosti s neobsazením funkce generálního sekretáře žádným způsobem dovodit, že by burzovní obchody ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách dlouhodobým neobsazením funkce generálního sekretáře naplněno nebylo.

[115] Ohledně kontrolní činnosti dospěly správní orgány k závěru, že je tato ve své podstatě znemožněna v důsledku absence generálního sekretáře a dalších zaměstnanců burzy. Vycházely z čl. 10 odst. 1 Pravidel členství, dle kterého je Komoditní burza Praha „*oprávněna provádět kontrolu, zda člen dodržuje a splňuje všechny podmínky členství stanovené Zákonem, Statutem a Pravidly členství. Člen takovouto kontrolu pracovníkům Komoditní burzy Praha vybaveným pověřením předsedy Komory umožní.*“ Městský soud dospěl k závěru, že nelze považovat za dostatečně efektivní kontrolu případ, kdy předseda burzovní komory, který je zároveň zaměstnancem a členem statutárního orgánu společnosti ENERGOWOOD CZ, a.s., na tohoto dohodce dohlíží a kontroluje jeho činnost.

[116] Dle § 8a odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách je burza povinna průběžně kontrolovat, zda jsou členy burzy, dohodci a jinými osobami oprávněnými k burzovním obchodům, plněny povinnosti jim stanovené zákonem, statutem a vnitřními předpisy burzy. Jednotlivé kontrolní pravomoci zákon o komoditních burzách dává burzovní komoře [§ 12 odst. 2 písm. a), f), h) a k); § 32] a předsedovi burzovní komory [§ 15 odst. 1 písm. d)]. Samozřejmě má kontrolní pravomoci i burzovní komisař jmenovaný příslušným orgánem státní správy (§ 33 a 34 zákona o komoditních burzách). Pravidla členství v citovaném článku přenesla kontrolní pravomoci i na „pracovníky“ Komoditní burzy Praha. To však ještě neznamená, že by kontrolu nebyl oprávněn provádět předseda burzovní komory či jiní členové burzovní komory, resp. burzovní komora jako celek. Z toho, že stěžovatelka nemá žádné zaměstnance tak nelze bez dalšího automaticky dovozovat, že by kontrola byla znemožněna nebo že by tato kontrola absentovala. Pro případný závěr o absenci kontrolní činnosti by bylo nutné zjistit, zda je či není kontrolní činnost prováděna členy burzovní komory či jejím předsedou. Ohledně této otázky však jakékoli závěry v rozhodnutích správních orgánů chybí.

[117] Co se týče závěru městského soudu, je nutné konstatovat, že dohodce a člen burzy ENERGOWOOD CZ, a.s. (jehož zaměstnancem a členem statutárního orgánu je předseda burzovní komory) mohl být kontrolován jiným členem burzovní komory, nikoliv výlučně jejím předsedou. Ostatně zákon o komoditních burzách výslovně v § 11 odst. 4 uvádí mj. následující: „*Členem burzovní komory může být jen člen burzy. V případě člena burzy, který je právnickou osobou, může být členem burzovní komory jen fyzická osoba, která je statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu této právnické osoby.*“ Z uvedeného je zřejmé, že člen burzovní komory bude mít vždy vazbu na některého člena burzy. Je tedy zcela v souladu se zákonem, když předseda burzovní komory je zároveň členem statutárního orgánu člena burzy.

[118] Správní orgány z absence kontrolní činnosti dovozovaly porušení § 8a odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách. Porušení tohoto ustanovení není důvodem pro odejmutí povolení bez předchozího upozornění dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Odejmutí povolení podle uvedeného ustanovení lze pouze v případě, že ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení nebyly obchody organizovány v souladu s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách, tj. řádně, průběžně a v rozsahu uděleného povolení.

[119] Čestnost burzovních obchodů je upravena v § 25 zákona o komoditních burzách. Podle odst. 1 tohoto ustanovení musí být při burzovních obchodech „všem účastníkům dostupné ve stejnou dobu stejné informace o skutečnostech významných pro vývoj kursů komodit, s nimiž je na burze obchodováno.“

[120] Ministerstvo zemědělství v prvostupňovém rozhodnutí ohledně čestnosti burzovních obchodů uvedlo následující: „Úkoly spojené s osobou generálního sekretáře plní předseda burzovní komory Komoditní burzy Praha, který je v pracovním nebo jiném smluvním vztahu se členem burzy (HLDS). Přitom v čl. 1, odst. 7 Pravidel burzovních obchodů je uvedeno, že „Generální sekretář burzy a zaměstnanci Komoditní burzy Praha mají právo na veškeré informace související se zabezpečením průběhu a zpracováním výsledků burzovního shromáždění.“ Kdežto členové komory (viz. čl. 1 odst. 5 Pravidel burzovních obchodů) „mají v rámci burzovního shromáždění právo na získávání průběžných a závěrečných informací výsledků obchodování a informací vyplývajících z jejich pravomocí stanovenými Zákonem, Statutem a Pravidly Komoditní burzy Praha.“ Tímto jasně definovaným přístupem k informacím je vyloučeno spojení funkce předsedy burzovní komory s funkcí generálního sekretáře burzy v záležitostech, které jsou vyhrazeny, s ohledem na dodržení principu čestnosti obchodů a zajištění důvěrnosti a mlčenlivosti, jen a pouze burzovnímu aparátu, což dále podtrhuje čl. 1 odst. 9 písm. a) Pravidel burzovních obchodů, ve kterém je uvedeno, že „Čestnost burzovních obchodů je na Komoditní burze Praha zajištěna monitorováním jednotlivých transakcí ze strany Komoditní burzy Praha a systémem kontroly dodržování zákona zaměstnanci Komoditní burzy Praha“. Burza se dopouští v rozporu s § 25 zákona o komoditních burzách, porušení principu čestnosti burzovních obchodů, a to vzhledem ke zřejmému střetu zájmů spočívajícím ve výkonu činností náležejících ze zákona o komoditních burzách generálnímu sekretáři jinou osobou, navíc při úplné absenci jakýchkoliv dalších zaměstnanců burzy, kteří by měli zajišťovat výkon jednotlivých činností burzy. Střet zájmů se dotýká čl. 9 (Vztah k zaměstnancům Komoditní burzy Praha) Pravidel členství, ve kterém je zakotveno, že „člen nezaměstná v pracovním nebo jiném smluvním poměru zaměstnance Komoditní burzy Praha, a to bez ohledu na to, zda je v rámci takového vztahu vyplácena mzda nebo odměna či nikoli.“ Z tohoto ustanovení vyplývá, že Komoditní burza Praha, resp. její orgány, si je plně vědoma rizika střetu zájmů spočívajících v zaměstnání zaměstnance Komoditní burzy Praha členem burzy. Stejně riziko ovšem nastává i v případě, kdy Komoditní burza Praha nemá zaměstnance a vše vykonává předseda burzovní komory, který je zaměstnancem člena burzy.“

[121] V rozhodnutí ministra zemědělství je ve vztahu k čestnosti burzovních obchodů uvedeno: „V souvislosti s čestností burzovních obchodů KBP v rozkladu podotýká, že „Ministerstvo v této části odůvodnění Rozhodnutí neuvádí žádný konkrétní případ, kdy by došlo k porušení čestnosti burzovního obchodu“ a popsany stav považuje za „abstraktní“. Nutno podotknout, že s přihlédnutím k funkci a postavení komoditní burzy, tedy prostředí, kde mají být organizovány obchody na zcela transparentní a stabilní bázi, nelze žádnou skutečnost týkající se čestnosti burzovních obchodů považovat za abstraktní. Popřen by tím totiž byl samotný princip fungování komoditní burzy. Záležitosti týkající se čestnosti burzovních obchodů jsou v případě KBP systémovým porušením, jak je podrobně a ilustrativním způsobem (odkazem na zákon o komoditních burzách a jednotlivé interní předpisy) analyzováno v odůvodnění rozhodnutí ministerstva. Pokud KBP neshledává střet zájmů v situaci, kdy činnost generálního sekretáře vykonává předseda burzovní komory, který je zároveň zaměstnancem člena a soukromého dohodce burzy, čímž je narušena čestnost burzovních obchodů s ohledem na možné využívání získaných informací ve prospěch třetích osob a dochází tím k faktickému porušování nejen zákona o komoditních burzách, ale i vlastních interních burzovních předpisů, je činnost takové burzy obrožením komoditního trhu jako takového.“

[122] Městský soud vyšel v napadeném rozsudku z úvahy, že stav, kdy „činnost členů burzy a dohodců v podstatě není kontrolována (resp. jejich kontrola je toliko navenek deklarována), pak nepochybně znamená porušení principu čestnosti burzovních obchodů.“

[123] Podle § 25 odst. 2 zákona o komoditních burzách „[o]soby, které mají ze svého zaměstnání nebo postavení na burze dříve než ostatní účastníci burzovního obchodu informace o skutečnostech, které mohou ovlivnit vývoj kursů komodit a komoditních derivátů, s nimiž je na burze obchodováno, nesmějí uzavírat obchody s těmito

pokračování

komoditami a komoditními deriváty nebo tyto informace využít ve prospěch jiných osob, dokud se tyto informace nestanou veřejně známými; dále nesmějí vědomě rozšiřovat nepravdivé zprávy, které by mohly mít vliv na vývoj kursů komodit a komoditních derivátů, s nimiž je na burze obchodováno, nebo poškodit účastníky trhu.“

[124] Podle § 25 odst. 4 zákona o komoditních burzách „[č]lenové burzy a burzovní komory, jakož i zaměstnanci burzy jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které získali ze svého postavení a které mají význam pro vývoj kursů komodit, s nimiž je na burze obchodováno.“

[125] Čestnost burzovních obchodů považuje Nejvyšší správní soud za jeden ze stěžejních principů fungování komoditních burz. Pokud dojde k narušení čestnosti burzovních obchodů, nepochybně to znamená, že takovéto obchody nebyly organizovány řádně ve smyslu § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. V případě zjištění rozsáhlého porušení čestnosti burzovních obchodů v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení by bezesporu byly naplněny podmínky pro aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

[126] Úvaha městského soudu, že absentující kontrolní činnost sama o sobě znamená porušení principu čestnosti burzovních obchodů, je poněkud zjednodušující. To, že není činnost členů burzy a dohodců kontrolována prostřednictvím zaměstnanců burzy totiž automaticky neznamená, že by někteří účastníci burzovních obchodů měli přednostní přístup k informacím, nebo že by osoby, které mají ze svého zaměstnání nebo postavení na burze přednostní přístup k informacím, tyto informace využívali ve prospěch jiných osob či sami uzavírali obchody.

[127] Správní orgány vyšly při svém závěru o porušení čestnosti burzovních obchodů z několika ustanovení Pravidel burzovních obchodů, z nichž dovozovaly, že rozdílným přístupem k informacím zakotveným v těchto ustanoveních mezi zaměstnanci stěžovatelky (včetně generálního sekretáře) a členy burzovní komory je vyloučeno spojení funkce generálního sekretáře a předsedy burzovní komory. Jelikož předseda burzovní komory vykonával práva a povinnosti generálního sekretáře, došlo k narušení čestnosti burzovních obchodů.

[128] Takové závěry jsou nedostatečné a nepřezkoumatelné. Pouze ze znění tří ustanovení Pravidel burzovních obchodů nelze dovozovat, že fakticky došlo k porušení čestnosti burzovních obchodů organizovaných ve 12 měsících před zahájením správního řízení. Správní orgány se nijak nezabývaly skutečným stavem, tj. k jakým konkrétním informacím měl předseda burzovní komory tím, že vykonával současně i funkci generálního sekretáře burzy, přednostní přístup, zda tyto informace využíval ve prospěch jiných osob, či zda sám uzavíral obchody (jakým způsobem tedy docházelo k porušení § 25 zákona o komoditních burzách). Z pouhého znění několika ustanovení Pravidel burzovních obchodů nelze bez zjištění skutečného stavu věci dospět k závěru, že organizované burzovní obchody nebyly čestné.

[129] Správní orgány na jedné straně připouští, že je možné, aby funkce generálního sekretáře burzy byla krátkodobě neobsazena s tím, že práva a povinnosti generálního sekretáře vykonává předseda burzovní komory (ustanovení tohoto znění je obsaženo ve statutu burzy schváleném žalovaným), na druhé straně dovozují porušení čestnosti burzovních obchodů z toho, že předseda burzovní komory vykonává činnost generálního sekretáře. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z jakého důvodu v případě krátkodobého výkonu funkce generálního sekretáře předsedou burzovní komory, k narušení čestnosti burzovních obchodů nedochází.

[130] Nad rámec uvedeného považuje soud za nutné poukázat na to, že postup žalovaného u pochybení týkajícího se obsazení funkce generálního sekretáře naplňuje znaky situace rozporné se zásadou ochrany dobré víry. Generální sekretář burzy byl ze své funkce odvolán na zasedání burzovní komory dne 18. 1. 2011, pro jeho odvolání hlasovali i členové burzovní komory

jmenování žalovaným. Rovněž burzovní komisař jmenovaný žalovaným byl tomuto jednání přítomen. V následujících letech pak ani burzovní komisař, ani žádný z členů burzovní komory jmenovaných žalovaným nepožadoval, aby byla funkce generálního sekretáře znovu obsazena. Stěžovatelka byla v dobré víře, že postupuje v souladu se zákonem, když generální sekretář jmenován není a jeho činnost za něj vykonává předseda burzovní komory (ustanovení statutu, dle něhož v případě neobsazení funkce generálního sekretáře jeho práva a povinnosti vykonává předseda burzovní komory, bylo rovněž schváleno žalovaným).

G) Obchodní systém, nahrazování závěrkových listů smlouvami

[131] Dalšími z důvodů pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách byly výtky týkající se obchodního systému pro obchodování s průmyslovými komoditami a výtky týkající se postupu dohodce eCENTRE, a.s. (nahrazování závěrkových listů smlouvami). Uvedené výtky se týkají obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Žalovaný není oprávněn odejmout povolení pro provozování burzy (se zemědělskými komoditami) stěžovatelce z důvodů, které se týkají pouze obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. V otázkách obchodování s těmito komoditami totiž není žalovaný příslušným orgánem státní správy. Nejvyšší správní soud se proto uvedenými výtkami věcně nezabýval.

[132] V projednávané věci nebyl naplněn žádný z důvodů pro odnětí povolení k provozování burzy, což odůvodňuje zrušení rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Současné byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňového rozhodnutí.

[133] Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti. Důvody, které již městský soud shledal jako nedostatečné pro odejmutí povolení pro provozování burzy [porušení § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách a pochybení spočívající v nelogičnosti, nejednoznačnosti a nesrozumitelnosti pravidel obchodování s elektřinou a plynem], se tedy Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť jejich posouzení kasační stížnost nerozporovala.

[134] Námitky dovolávající se porušení práva na ochranu vlastnictví a porušení zásady zákazu zneužití pravomoci nebyly uplatněny v řízení před městským soudem. V souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nejsou v řízení před Nejvyšším správním soudem přípustné a soud se jimi nemohl věcně zabývat.

IV. Závěr

[135] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před městským soudem dány důvody pro to, aby bylo zrušeno rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňové rozhodnutí, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady uvedených rozhodnutí nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí městského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil také rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňové rozhodnutí a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, jsou správní orgány za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány.

pokračování

[136] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokiem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[137] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny jednak částkou 10 000 Kč za soudní poplatky [soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a za dva návrhy na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč za jeden]. Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou 28 798 Kč.

[138] Zástupce stěžovatelky před městským soudem učinil v řízení o žalobě celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], dvě písemné podání ve věci samé (žaloba a replika na vyjádření žalovaného) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a účast na jednání před městským soudem. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Zástupce doložil osvědčení o registraci DPH. K nákladům řízení o žalobě se tedy přičítá DPH v sazbě platné ke dni skončení žalobního řízení (2. 7. 2014), tj. 2 856 Kč. Celková částka za řízení před městským soudem činí 16 456 Kč.

[139] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatelky celkem tři úkony právní služby, kterými jsou tři písemná podání ve věci samé (kasační stížnost, replika a triplika) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za řízení před Nejvyšším správním soudem zástupci náleží 12 342 Kč včetně DPH.

[140] Nejvyšší správní soud nepřiznal zástupci stěžovatelky náhradu nákladů za polovinu úkonu právní služby spočívajícím ve vyčíslení nákladů řízení a vyjádření k podjatosti, jak požadoval ve svém přípisu ze dne 29. 7. 2014, neboť se nejedná o úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 či 2 advokátního tarifu. Rovněž nepřiznal zdejší soud zástupci stěžovatelky náhradu nákladů za tvrzené tři porady s klientem, neboť nebylo nijak doloženo, že se tyto porady konaly.

[141] Požadovanému zvýšení mimosmluvní odměny za kasační stížnost na trojnásobek soud nevyhověl. Má za to, že „specifičnost právní oblasti, obtížně dostupná judikatura či práce s mezinárodními prameny“, nejsou v projednávané věci dostatečnými důvody pro požadované navýšení odměny. Provozování komoditní burzy sice není obvyklou právní oblastí, nicméně institut odejmutí státního povolení zas tak výjimečným mocenským opatřením, které by se aplikovalo pouze v dotčené oblasti, není. Judikatura uváděná v kasační stížnosti je běžně dostupná na webových stránkách Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu či na webových stránkách Evropského soudu pro lidská práva. Práci s mezinárodními prameny z písemných podání dovodit nelze.

[142] Celková částka náhrady nákladů řízení před městským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 38 798 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný uhradit k rukám zástupce Mgr. Marka Vojáčka, advokáta se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[143] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu