



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce: **Plodinová burza Brno „v likvidaci“**, se sídlem Kotlářská 931/15, Brno, zastoupen Mgr. Gabrielou Otrás Svobodovou, advokátkou se sídlem Washingtonova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství, sekce ekonomiky a informačních technologií ze dne 29. 7. 2015, č. j. 39397/2015-MZE-13222, sp. zn. 15AVD27185/2014-12100, kterým bylo žalobci odejmuto státní povolení k provozování Plodinové burzy Brno, a jmenován likvidátor této burzy. Žalobce namítal, že správní orgány vyložily právní normy extenzivně a excesivně, v důsledku nesprávného výkladu je sankce odnětí povolení zjevně nepřiměřená. K odnětí povolení došlo proto, že burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správní řízení o odejmutí povolení neorganizovala burzovní obchody řádně a průběžně v rozsahu uděleného povolení, tj. podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Správní orgány nesprávně vyložily pojem organizování burzovních obchodů, když zaujaly stanovisko, že organizování nelze oddělit od uzavírání burzovních

obchodů, protože jde o jeden proces. Tento výklad zákona považuje žalobce za nesprávný pojem „organizovat burzovní obchody“ neznamená „uzavírat smlouvy“, z důvodové zprávy vyplývá, že burza má povinnost organizovat obchody, tedy umožnit v určitém místě ve stanovenou dobu a prostřednictvím oprávněných osob soustředit poptávku a nabídku. Tvorbou podmínek pro obchod se zbožím tak burza umožňuje vytvářet výchozí základnu pro stanovení tržní ceny zboží, se kterým je na burze obchodováno. Z definice pojmu „burzovní obchod“ podle § 2 zákona o komoditních burzách nelze dovodit, že obsah pojmu „organizování“ zahrnuje i uzavírání smluv. Žalobce má proto zato, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s argumentem žalobce, že povinností burzy není uzavírání burzovních obchodů na její půdě. Takovou povinnost burza mít nemůže, jak konstatoval i správní orgán druhého stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí, kontraktace samotná je v rukou subjektů odlišných od burzy. Dále žalobce namítal, že správní orgány dospěly k závěru, že burza neorganizovala burzovní obchody průběžně, nýbrž pouze sporadicky. V tomto případě překročily správní orgány meze správního uvážení, když neodůvodňují, kdy jsou ještě burzovní obchody organizovány průběžně a kdy již pouze sporadicky. Prostor pro setkávání nabídky a poptávky burza vytváří každé dva týdny na burzovní seanci konané v sídle burzy. V průběhu roku 2014 a na počátku roku 2015 se jich konalo přes 30. Žalobce se domnívá, že pokud se seance konají více než 2 krát měsíčně, je splněno kritérium průběžnosti. Navíc burza zveřejňuje nabídku a poptávku i na svých internetových stránkách. Je přitom zřejmé, že Burza v období roku 2014 vytvořila prostor pro obchodování se 71.311 tunami zemědělských komodit a s 6.200 m³ dříví, což vyplývá z výroční zprávy. Burza tedy dle názoru žalobce svoji funkci plnila v souladu se zákonem.

Dalším důvodem, proč správní orgány odůvodnily státního povolení burze, má být skutečnost, že burza neměla obchody organizovat řádně, neboť burzovním dohodcům neměly být přiděleny komodity v době uskutečnění obchodu, burza neměla schváleny burzovní uzance, na základě kterých mají burzovní obchody být uzavírány. Žalobce má za to, že nedostatky jsou pouze formálního rázu a správní orgány se v souvislosti s udělenou sankcí dopouští nepřipustného excesivního výkladu zákona o komoditních burzách. Burza vždy zajistila, aby kvalita činnosti dohodců byla na vysoké úrovni. Žalobce namítal, že správní orgány měly vycházet nejen z logického a gramatického výkladu, ale i z výkladu teleologického, podle něhož má zákona garantovat, že burza dodrží, že dohodci budou mít příslušnou kvalifikaci na vysoké úrovni, nikoliv to, že v sídle burze musí být doložena dokumentace, která tuto kvalifikaci prokazuje.

Pojem organizování burzovních obchodů je třeba vnímat i tak, že burza se podílí na cenové tvorbě. Z výročních zpráv a dalších dokumentů, přípustných na webových stránkách burzy vyplývá, že pravidelně zveřejňuje informace o cenách komodit, se kterými se na její půdě obchoduje, ze zpráv burzy pravidelně čerpá informace ČTK nebo Zemědělský svaz ČR, odborný a stavovský deník Zemědělec.

Žalobce dále namítal, že odkaz, uvedený v napadeném rozhodnutí, na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236 je nepřiléhavý, toto rozhodnutí se netýká skutkově obdobné věci. Sankce udělená ze strany správních orgánů může souviset s obecnou tendencí potírat činnost komoditních burz, v jeho případě jde o sankci zcela nepřiměřenou. Odnětí povolení nelze z povahy věci považovat za sankci preventivní, když se jedná o opatření konečné, bez možnosti nápravy. Žalobce navrhl, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek, a navrhl, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí Ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015, tak prvostupňové rozhodnutí ministerstva zemědělství ze dne 29. 7. 2015.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobní námitky byly v podstatě řádně vypořádány v odůvodnění obou žalobou napadených rozhodnutí, proto odkázal zejména na jejich odůvodnění. Pokud jde o odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236, má žalovaný za to, že jde o věc skutkově obdobnou, když se Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku zabýval otázkou rozhodování podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona, o komoditních burzách Ačkoliv nešlo o skutečnosti zcela identické, nic to nemění na obecné použitelnosti závěrů Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, jehož rozsudek ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 10 A 37/2014, byl Nejvyšším správním soudem přezkoumáván. Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu pak jednoznačně vyplývá, že odejmutí státního povolení k provozování komoditní burzy není nástrojem správního trestání, nejde o sankci. Žalovaný že setrvává na svém názoru, že pojem organizování burzovních obchodů nelze omezit jen na soustředění nabídky a poptávky, neboť z ustanovení § 2 zákona vyplývá definiční znak burzovního obchodu, kterým je nákup a prodej zboží organizovaný burzou. Zdůraznil, že komoditní burza je konstituována za účelem organizování burzovních obchodů, nikoliv za účelem standardizace, která zůstává nezbytným předpokladem, je však prostředkem burzovní činnosti. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je konstatováno, že povinností burzy skutečně není uzavřít burzovní obchod, ale má organizovat burzovní obchody tak, aby tyto byly skutečně uzavírány, tj. vytvořit podmínky pro to, aby byly uzavírány. Pokud jde o průběžnost, poukázal žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém je zdůrazněno, že průběžnost nelze chápat jako nahodilost s tím, že jediný obchod uzavřený během 13 měsíců před zahájením správního řízení průběžnosti nenasvědčuje. Pokud žalobce odkazuje na počet burzovních seancí, jde o skutečnosti irelevantní, neboť pouhé shromažďování nabídky a poptávky definici organizování burzovních obchodů nenaplní. K problematice řádnosti organizování burzovních obchodů odkázal žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozhodnutí Ministerstva zemědělství. Pokud jde o kursy komodit, ty musí být stanovovány na základě cen, za které byly tyto komodity obchodovány, nikoliv pouze nabízeny či poptávány. Otázka zveřejňování informací o cenách je podrobně analyzována v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí, na které žalovaný odkazuje. Navrhl zamítnutí podané žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal na základě podané žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahem je soud vázán (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodl bez nařízení jednání, když účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili s takovýmto postupem výslovný nesouhlas, má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že oznámením ze dne 2. 12. 2014 bylo zahájeno správní řízení z moci úřední o odejmutí státního povolení k provozování burzy podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, protože Plodinová burza Brno (dále též „žalobce“) ve 12 měsících, předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí státního povolení k provozování burzy, neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách, podle kterého je burza povinna řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení. S odkazem na výroční zprávy za roky 2011, 2012 a 2013 byly konstatovány zde uvedené burzovní obchody s tím, že za rok 2013 je prezentováno uzavření burzovních obchodů s rafinovaným cukrem (1.400 tun) a v říjnu 2013 uzavření posledního obchodu se zemědělskými komoditami (300 tun v hodnotě 1.260.000 Kč) s tím, že dle vyjádření Plodinové burzy Brno ze dne 26. 11. 2014 žádný obchod po tomto datu

již uzavřen nebyl. Bylo poukázáno na problematiku burzovních dohodců, transparentnost burzovních obchodů se závěrem, že existuje důvodné podezření o tom, že Plodinová burza Brno neorganizovala burzovní obchody dle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Dále byly pochybnosti o finančních a organizačních předpokladech pro provozování burzy, poukázáno bylo na porušování ustanovení Statutu a burzovních interních pravidel se závěrem, že dochází k situaci, kdy burzovní obchody nejsou zřejmě v rozsahu uděleného povolování organizovány řádně a průběžně.

K uvedenému oznámení zaslal i žalobce vyjádření ze dne 17. 12. 2014, ve kterém se vyjádřil k nutnosti specifikovat předmět řízení, zdůraznil přístup ke správnímu trestání, poukázal na nutnost odlišovat organizování burzovních obchodů na straně jedné a uzavírání burzovních obchodů na straně druhé. Dále poukázal na to, že oznámení nevychází z nejaktuálnější informace, neboť dne 2. 12. 2014 ještě před doručením oznámení proběhl obchod se smrkovým dřívím o objemu 30 m³. Z uvedeného vyplývá, že v době posledních 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení burza nejenže burzovní obchody organizovala, ale zprostředkovala jeho uzavření. Skutková podstata vymezená v § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není naplněna. Dále se žalobce vyjádřil ke statutu dohodců, poukázal na směšování organizování burzovních obchodů a uzavírání burzovních obchodů a nutnost jeho transparentnosti s tím, že domnělé nedostatky v transparentnosti nedosahují takové závažnosti, že by mohly vést k ohrožení k transparentnosti burzovních obchodů. Dále se vyjádřil k výhradám k působnosti ve věcech komodit, uvedl, že burzovní shromáždění se konají pravidelně každých 14 dní, kdy se sejdou členové burzy se svými nabídkami, poptávkou a informacemi z oboru. Právně i fakticky jsou definiční znaky řádného a průběžného organizování burzovních obchodů v rozsahu uděleného povolení naplněny. Žalobce se vyjádřil k otázce Pravidel burzovního obchodování, poplatkovému řádu, k Sbírce listin s tím, že v souvislosti se všemi vytčenými vadami nelze než poukázat na vhodnost preventivního přístupu správního orgánu a jeho poučovací povinnosti. Plodinová burza Brno postupně odstraňovala nesrovnalosti ještě před zahájením správního řízení. Správní orgán neměl bezodkladně využít represivní složku své pravomoci, nýbrž postupovat v duchu zásady výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti. Správní řízení bylo zahájeno předčasně.

Rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 27. 9. 2015, č. j. 39397/2015-MZE-13222, sp. zn. 15AVD27185/2014-12100 rozhodlo Ministerstvo zemědělství tak, že státní povolení k provozování Plodinové burzy Brno, udělené rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 18. 2. 1993 pod č. j. 1020/93-111 se podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách odnímá. Současně bylo rozhodnuto, že likvidátorem se podle § 38 odst. 1 zákona o komoditních burzách jmenuje předseda burzovní komory Ing. M.B. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán konstatoval dosavadní průběh řízení, poukázal na rozsah uzavřených burzovních obchodů v roce 2011 (obchod s rafinovaným cukrem a obchod s čočkou) a v roce 2012 (obchod s dřívím). Za rok 2013 bylo konstatováno uzavření burzovních obchodů s rafinovaným cukrem a v říjnu 2013 se zemědělskými komoditami s tím, že dle vyjádření Plodinové burzy Brno ze dne 26. 11. 2014 žádný obchod po tomto datu již uzavřen nebyl. Současně bylo konstatováno, že byl uzavřen obchod v den, kdy bylo oznámeno zahájení správního řízení, tedy dne 2. 12. 2014 v čase cca 10:45 hodin (před doručením oznámení), kdy proběhl obchod se smrkovým dřívím o objemu 30 m³. Bylo konstatováno, že uvedený obchod byl uzavřen po více než 13 měsících shodou okolností necelých 5 hodin před doručením oznámení o zahájení správního řízení o odejmutí povolení k provozování burzy. Dopisem ze dne 30. 3. 2015 byla Plodinová burza Brno informována, že je dále v intencích oznámení posuzováno, zda ve 12 měsících předcházející zahájení správního řízení organizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách.

Dále se správní orgán zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro odejmutí povolení k provozování burzy. Pod bodem I. odůvodnění se správní orgán zabýval důvodem spočívajícím v neorganizování obchodu průběžně. Bylo zdůrazněno, že činnost burzy nezahrnuje pouze teoretickou připravenost aparátu zprostředkovávat a vypořádat určitý obchod, ale praktickou schopnost zprostředkování a uzavření burzovního obchodu realizovat. S odkazem na ustanovení § 2 odst. 1 zákona o komoditních burzách správní orgán uzavřel, že za organizování burzovních obchodů nelze považovat burzovní shromáždění, která se dle vyjádření Plodinové burzy Brno konají pravidelně každých 14 dní, kdy se členové burzy scházejí se svými nabídkami a poptávkami a informacemi z oboru, nýbrž musí být dosaženo výsledků organizování burzovních obchodů, tj. jejich uzavření. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 10 A 37/2014 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236 bylo konstatováno, 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 odejmout i v případě, kdy burza organizuje a všechny tyto obchody nejsou po zákonem stanovenou dobu organizováno řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

Správní orgán konstatoval, že bylo zjištěno, že obchod na Plodinové burze Brno byl uzavřen po více než 13 měsících, což je doloženo i vyjádřením burzy samé, za této situací není naplněna povinnost průběžného organizování burzovních obchodů, když organizování obchodů má být pravidelné, opakující se. Důsledkem situace, kdy na burze nejsou uzavírány obchody, neboť jsou uzavírány jen sporadicky, je ztráta účelu existence burzy jako organizování obchodní platformy, burza zároveň neplní ani svoje cenotvornou funkci.

K dalšímu důvodu pro odejmutí povolení k provozování burzy (bod II. odůvodnění rozhodnutí) byl závěr o tom, že Plodinová burza Brno neorganizuje obchody řádně. Bylo zdůrazněno, že činnost burzy nezahrnuje pouze teoretickou připravenost aparátu zprostředkovávat a vypořádat určitý obchod, ale praktickou schopnost zprostředkování a uzavření burzovního obchodu bude opravdu realizovat. Na příkladu obchodu ze dne 2. 12. 2014 bylo poukázáno na to, že v době uzavření předmětného obchodu burzovní dohoda Ing. R. nebyl oprávněn k zprostředkování tohoto obchodu, neboť mu komodity nebyly burzovní komorou přiděleny, jak vyžaduje ustanovení § 30 zákona o burzovních komoditách. Dále bylo poukázáno na to, že Plodinová burza Brno neměla ke dni zahájení správního řízení schváleny ani burzovní uzance, což je narušením standardizovaného způsobu uzavření obchodu. Dále bylo poukázáno na jednotlivé případy, kdy byl shledán v burzovních pravidlech nesoulad se zákonem o komoditních burzách, který je neslučitelný s požadavkem řádného organizování burzovního obchodu. Bylo poukázáno na to, že smlouvy o zprostředkování související s obchodem ze dne 2. 12. 2014 jsou svým obsahem zavádějící a na prodlužování termínu dodání komodity, který nekorespondoval s termíny možného uzavření burzovního obchodu, kdy byl konkrétnímu zájemci termín prodloužen, aniž byl zveřejněn, čímž došlo k závažnému narušení řádného organizování tohoto obchodu. Bylo zdůrazněno, že předmětem řízení je aktivita burzy v době před zahájením správního řízení, nelze zohlednit skutečnost, že burza přistoupila k odstraňování nesrovnalostí, které sama přiznala.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce ze dne 14. 8. 2015 rozklad, ve kterém namítal, že pojem „organizovat burzovní obchody“ neznamená také „uzavírat smlouvy“, poukázal na znění důvodové zprávy s tím, že povinnost burzy podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách spočívá v soustředění nabídky a poptávky po produktech ze zemědělské a lesní výroby, v souladu se státním povolením. Povinnost burzy není uzavírání burzovních

obchodů na její půdě, z definice pojmu burzovní obchod, nelze dovodit, že obsah pojmů organizování burzovních obchodů zahrnuje i uzavírání smluv. K naplnění povinnosti uvedené v uvedeném ustanovení postačí připravenost k uzavírání burzovních obchodů. Pokud jde o průběžnost burzovních obchodů, poukázal žalobce na to, že se konalo za rok 2014 a část roku 2015 30 seancí, k naplnění průběžnosti došlo i tím, že burza zveřejňuje nabídku a poptávku na svých internetových stránkách. Pokud jde o řádnost burzovních obchodů, žalobce uvedl, že zajistí zprostředkovací činnosti dohodců na profesionální úrovni, jmenovitě dohodce Ing. R. absolvoval náročný kurs na Karlově univerzitě v Praze. Jeho kvalifikace je tím garantována. Účelem zákona nebylo mít v sídle burzy založené spisy dokumentů, které něco prokazují, ale zákon sledoval, aby na burze působili lidé s dostatečnou kvalifikací, což bylo splněno. Nejdříve se burza usnesla na nových Burzovních pravidlech, pokud jde o další výtky správního orgánu, jednalo se o formální nedostatky.

Rozklad žalobce byl zamítnut rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 13. 5. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151, rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 29. 7. 2015 bylo potvrzeno. V odůvodnění se ministr vypořádal s námitkami uvedenými v rozkladu, když zdůraznil, že ze zákona o komoditních burzách vyplývá, že jejím posláním není pouhé pasivní shromažďování nabídky a poptávky bez vytvořených podmínek, za jakých by nabídka a poptávka plynule přecházely v nákup a prodej, tedy v uzavírání burzovního obchodu. Burza je prostředím pro uzavírání burzovních obchodů, povinností burzy není uzavřít burzovní obchod, ale organizovat burzovní obchody tak, aby byly skutečně uzavírány, tedy vytvořit podmínky pro to, aby uzavírány byly. K námitce ohledně zisku poukázal ministr na ustanovení § 1 odst. 3 zákona o komoditních burzách s tím, že zisk nelze považovat pouze za bonus, byť není cílem její činnosti, když k tomu, aby burza plnila svou povinnost organizovat burzovní obchody řádně a průběžně, musí být zaručena potřebná kvalita zboží, dostatečná likvidita trhu, ochrana oprávněných zájmů účastníků při sjednávání a plnění smluv. S odkazem na ustanovení § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách pak správní orgán zdůraznil, že tvrzení o ekonomických důsledcích při neuskutečnění burzovních obchodů je přehlížením celé konstrukce zákona o komoditních burzách, přičemž je nutno zdůraznit slova „burzovní obchody“ a nikoliv pouze burzou uváděné soustředění nabídky a poptávky. Organizování burzovních obchodů nelze uzavírání burzovních obchodů v řádném případě oddělit, jde o jeden a týž proces. Počet burzovních shromáždění, na kterých je prezentována nabídka a poptávka bez jakéhokoliv výsledku, tj. bez žádného či pouze jediného obchodu, není důkazem toho, že obchody jsou organizovány průběžně. K otázce cenotvorné funkce burzy, pak správní orgán uvedl, že absence cenotvorné funkce burzy je v odůvodnění uváděné jako negativní důsledek a jako jeden z argumentů dokládajících neprůběžné organizování burzovních obchodů, protože tím, že na burze nejsou obchody uzavírány, burza nenaplnuje svou činností funkce, které jsou v jednotlivých ustanoveních zákona předpokládány. Pokud jde o námitky vztahující se k závěru o tom, že žalobce neorganizoval burzovní obchody řádně, poukázal správní orgán na odůvodnění rozhodnutí pod bodem II., kde jsou uvedené jednotlivé důvody neřádného organizování burzovního obchodu. Nedostatky, které žalobce označil jako formální nedostatky, považoval správní orgán za významné, když nepřesná zavádějící dokumentace dosvědčuje mimo jiné i nerovný přístup k potencionálním účastníkům obchodování, což nenasvědčuje o řádném organizování obchodu. S odkazem na odůvodnění rozkladem napadeného rozhodnutí bylo konstatováno, že burza závažným způsobem porušuje ustanovení zákona, statutu a dalších burzovních předpisů s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236 ministr zdůraznil, že pokud dojde v činnosti burzy k dlouhodobým zásadním, pochybením, je odejmutí státního povolení namísto, s tím, že z uvedeného judikátu je zřejmé, že burzovní obchody a jejich probíhání musí být v souladu se zákonem. Pokud burzovní

obchody neprobíhají vůbec, nebo neprobíhají v souladu se zákonem, je to zákonným důvodem k odejmutí povolení k provozování burzy.

Proti tomuto rozhodnutí směřuje žaloba.

Městský soud v Praze přezkoumal na základě podané žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek uvedených v žalobě, neboť jejich rozsahem je soud vázán, po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodl soud bez nařízení jednání, když účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili s takovýmto postupem výslovný nesouhlas, má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí.

Z výše uvedeného spisového materiálu je zřejmé, že žalobci bylo odňato povolení podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o komoditních burzách“). Podle uvedeného právního ustanovení příslušný orgán státní správy povolení k činnosti burzy odejme vždy, pokud burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách je burza povinna řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení.

Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že v případě, kdy příslušný správní orgán zjistí, že burza neplní své povinnosti uvedené v § 8a odst. 1 zákona o komoditních burzách, tedy povinnost organizovat burzovní obchody jednak řádně, jednak průběžně a jednak v rozsahu uděleného povolení, musí příslušný správní orgán povolení odejmout.

Žalobce v podané žalobě namítal, že správní orgány vykládaly pojem „organizování burzovních obchodů“ nesprávně, když učinily závěr, že organizování burzovních obchodů nelze oddělit od uzavírání burzovních obchodů, neboť se má jednat o jeden a týž proces. Žalobce výklad zákona považuje za nesprávný, výklad „organizování“ burzovních obchodů je nutno v souladu s důvodovou zprávou vyložit tak, že jde o povinnost organizovat obchody, tedy umožnit v určitém čase, ve stanovenou dobu a prostřednictvím oprávněných osob soustředit nabídku a poptávku.

Žalobci lze přisvědčit v obecné poloze pouze v tom směru, že ne každé „organizování“ musí nezbytně nutně ukončit uzavřením burzovního obchodu. Nelze však souhlasit s tím, že by pro naplnění znaku „organizování“ stačilo pasivní soustředování nabídky a poptávky. Pojem „organizování“ je však nutno vykládat tak, že jde o aktivní činnost, která směřuje k tomu, aby byly vytvořeny podmínky pro to, aby byl naplněn smysl a cíl burzy, tj. uzavření burzovního obchodu, kterým je podle § 2 odst. 1 zákona o komoditních burzách, koupě a prodej komodit a komoditních derivátů, které nejsou investičním nástrojem podle zvláštního právního předpisu. Nejde tedy jen o to, aby bylo pasivně umožněno soustředit nabídku a poptávku na určitém místě, jak namítá žalobce, nýbrž jde o to, aby k soustředění nabídky a poptávky došlo v důsledku aktivního chování, které směřuje k tomu, aby se nabídka a poptávka setkaly a toto setkání směřovalo k uzavření burzovního obchodu. Za „organizování“ nelze považovat burzovní seance, které se dle tvrzení žalobce, konají v sídle burzy 2 krát měsíčně, když sám žalobce hovoří o setkávání nabídky a poptávky, nikoliv o vlastní činnosti burzy, která má vytvořit podmínky pro to, aby se nabídky a poptávky nejen setkávaly, ale aby došlo k uzavírání burzovních obchodů. Tyto seance právě v důsledku absence aktivity

žalobce, kterou žalobce ani v průběhu správního řízení ani v podané žalobě netvrdil, nelze považovat za „organizování“ burzovních obchodů.

Lze shrnout, že organizování burzovních obchodů je nutno považovat za takovou činnost burzy, která aktivním způsobem přispívá k tomu, aby k uzavření burzovních obchodů došlo. Nelze samozřejmě vyloučit situaci, kdy se tak nestane a obchod není uzavřen právě s přihlédnutím ke smluvní volnosti subjektů, které jsou „organizovány“ burzou. Musí však být zřejmé, že aktivní organizační činnost burza vyvíjí a vykonává, činí úkony, které směřují k uzavření burzovního obchodu. Vytvoření prostoru pro setkávání nabídky a poptávky, samotné zveřejňování nabídky i poptávky na internetových stránkách bez jakéhokoliv výsledku nepostačuje pro závěr o tom, že žalobce svým vlastním jednáním naplnil znaky pojmu „organizování“ burzovních obchodů.

Z výše uvedených důvodů se soud neshledal důvodnými.

Soud neshledal důvodnou ani námitku, v níž žalobce namítal, že není povinností burzy uzavírání burzovních obchodů na její půdě. Tato skutečnost ostatně žalobci nebyla ani vytýkána, vytýkáno bylo to, že žalobce uzavřel za 12 měsíců před zahájením řízení jediný obchod a místo uzavření obchodu nebylo hlediskem, které by bylo posuzováno.

S přihlédnutím k tomu, co by výše uvedeno, neshledal důvodnou soud ani námitku, v níž žalobce namítal, že správní orgány neodůvodnily, kdy jsou burzovní obchody organizovány průběžně, nebo kdy jsou již organizovány sporadicky, když soud sdílí stanovisko, že žalobce nesplnil podmínku samotného „organizování“. Pak logicky nemohla být splněna ani podmínka organizování průběžného či řádného. V daném případě je zřejmé, že by úvaha o průběžnosti byla nadbytečná, neboť z obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobce 12 měsíců před zahájením správního řízení ze dne 2. 12. 2014 doložil uzavření jednoho obchodu, k němuž došlo cca 5 hodin před tím, než mu bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o odejmutí povolení. Uzavření jednoho burzovního obchodu nelze považovat zcela evidentně a zcela zřejmě za průběžné organizování burzovních obchodů. Stručná obecná úvaha k pojmu průběžnosti, uvedená na straně 5 prvostupňového rozhodnutí, je dostatečná.

Skutečnost, že žalobce před zahájením správního řízení uzavřel poslední obchod v říjnu 2013, vyjádřil žalobce i ve svém stanovisku ze dne 26. 11. 2014, ve kterém uvedl, že žádný obchod po datu 15. 10. 2013 již uzavřen nebyl.

Žalobce dále namítal, že v období roku 2014 vytvořil prostor pro obchodování se 71.311 tunami zemědělských komodit a s 6.200 m³ dříví, což vyplývá z výroční zprávy burzy za rok 2014. Burza tak plnila funkci a účel ve smyslu zákona o komoditních burzách. Ani jeden ze správních orgánů se uvedenou argumentací, která je podložena výroční zprávou v napadených rozhodnutích, nezabýval. Je z ní přitom zřejmé, že burza organizovala obchodu i v průběhu roku 2014.

K této námitce soud uvádí, že z výroční zprávy za rok 2014 z bodu 2. „Obchodování v r. 2014“ je zřejmé, že je pod bodem 2.1 „Poptávky po koupi prodeji na parketu PBB“, pod bodem 2.1.1. „Obchod se zemědělskými komoditami“ uvedeno, že bylo poptáváno a nabízeno 71.311 tun v hodnotě 120.620.757 Kč a pod bodem 2.1.2. „Obchod s dřívím“ je uvedeno, že byla nabídka k prodeji 6.200 m³ v hodnotě 11.714.265 Kč, z toho zobchodováno 30 m³ v hodnotě 47.400 Kč. Dále je zde konstatováno, že Plodinová burza Brno v roce 2014 organizovala obchod v hodnotě 132.334.840 Kč.

K obsahu této výroční zprávy, na kterou žalobce poukazuje, je nutno konstatovat, že z něho vyplývá pouze to, že bylo poptáváno a nabízeno uvedené množství zemědělských komodit a byla učiněna nabídka k prodeji uvedeného množství dříví. Z výroční zprávy nevyplývá, jaké úkony žalobce činil k tomu, aby bylo možno jeho činnost považovat za organizování burzovního obchodu, když ani z uvedeného bodu výroční zprávy, ani z jiných ustanovení této zprávy nevyplývá, že by žalobce činil jakékoliv úkony, které by směřovaly k tomu, aby tvrzené nabídky a poptávky byly zrealizovány tím, že dojde k uzavření burzovního obchodu. Z výroční zprávy vyplývá, že z nabídky dříví bylo zobchodováno pouze 30 m³ dříví, což je zřejmě obchod ze dne 2. 12. 2014, jehož předmětem bylo smrkové dříví, kulatina, jakost D, objem 30 m³. Šlo však o jediný obchod, který byl žalobcem v roce 2014 uzavřen. Jestliže žalobce uzavřel 12 měsíců před zahájením správního řízení jeden jediný obchod dne 2. 12. 2014, pak jistě nelze hovořit o průběžném organizování burzovních obchodů.

K námitce žalobce, že se správní orgány nezabývaly jeho námitkou, v níž poukazoval na výroční zprávu za rok 2014, je nutno konstatovat, že z odůvodnění obou rozhodnutí je sice zřejmé, že správní orgány výslovně obsahem výroční zprávy za rok 2014 nezabývaly, tuto skutečnost však soud neshledal jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Jak již bylo zmíněno, z obsahu výroční zprávy nevyplývá, že by v roce 2014 žalobce organizoval více burzovních obchodů, než jeden burzovní obchod týkající se 30 m³ dříví, tedy obchod ze dne 2. 12. 2014. Při výkladu, podle něhož je nutno za organizování burzovních obchodů považovat aktivní činnost burzy spočívající v tom, že dbá o to, aby burzovní obchody byly skutečně uzavřeny a realizovány, pak skutečnost, že výslovně nejsou údaje z výroční zprávy za rok 2014 v odůvodnění rozhodnutí prezentovány, nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Existencí obchodu ze dne 2. 12. 2014 konstatovaly a hodnotily.

Žalobce dále namítal nesprávné právní posouzení řádného organizování burzovních obchodů, poukázal na to, že důvodem, proč žalobce neměl obchody organizovat řádně, bylo zjištění, že burzovním dohodcům nebyly přiděleny komodity v době uskutečnění obchodu a burza neměla schváleny burzovní uzance, na základě kterých mají být burzovní obchody uzavírány. Tyto nedostatky považuje žalobce za ryze formální s tím, že správní orgány se dopouštějí nepřipustného extenzivního výkladu s tím, že zejména z teleologického výkladu je nutno dovodit, že burza splní svoji povinnost, jestliže dohodci budou mít příslušnou kvalifikaci a formální akt přidělení určité komodity dohodci ke zprostředkování obchodů neovlivňuje profesionalitu zprostředkování obchodu. Tyto námitky neshledal soud důvodné.

Z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že v souvislosti s posouzením otázky řádnosti organizování obchodů posuzovaly správní orgány řádnost uzavření jediného burzovního obchodu, k němuž došlo v roce 2014. Bylo konstatováno, že v době uzavření obchodu burzovní dohodce Ing. R. nebyl oprávněn ke zprostředkování tohoto obchodu, neboť mu komodity nebyly burzovní komorou přiděleny. Tím došlo k porušení § 30 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách, podle něhož jsou komoditní dohodci zprostředkovávat burzovní obchody s těmi komoditami a komoditními deriváty, které jim burzovní komora přidělila. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že burzovní dohodce je oprávněn zprostředkovávat burzovní obchody pouze s těmi komoditami, které mu burzovní komora přidělila, což znamená, že není oprávněn zprostředkovávat burzovní obchody s komoditami jinými, burzou nepřidělenými. Tím, že obchod z 2. 12. 2014 zprostředkoval burzovní dohodce, jemuž nebyla komodita komora přidělena, došlo k porušení § 30 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Toto porušení nelze považovat za porušení formálního rázu,

neboť přidělení určité komodity určitému burzovnímu dohodci má zaručit profesionalitu jednání takového dohodce.

Za formální nelze považovat ani skutečnost, že žalobce neměl schváleny burzovní uzance, a to v rozporu s vlastním statutem, když bylo zjištěno, že ke schválení burzovních uzancí došlo až poté, kdy byl předmětný burzovní obchod ze dne 2. 12. 2014 uzavřen. Z obsahu spisového materiálu dále vyplývá, že nedostatky byly zjištěny v samotných smlouvách o zprostředkování souvisejících s předmětným obchodem ze dne 2. 12. 2014, jejichž výčet je uveden zejména na straně 7 a straně 8 prvostupňového rozhodnutí ze dne 29. 7. 2015. Dále bylo poukázáno na nedostatky v termínech dodání komodity a možného uzavření burzovního obchodu. V souhrnu tyto nedostatky pak byly hodnoceny jako „neřádné“ organizování burzovních obchodů. Žalobce k nesrovnalostem, které byly konstatovány v souvislosti se smlouvami o zprostředkování, nesrovnalostem v termínech, žádné námitky neuvádí, ačkoliv je zřejmé, že řádnost organizování burzovních obchodů byla posuzována správními orgány komplexně a nebyly tedy žalobci vytýkány pouze nedostatky spočívajících v tom, že by burzovní dohodce neměl přidělenou příslušnou komoditu či pouze v tom, že nebyly schváleny burzovní uzance.

Pokud žalobce poukazuje na kvalitu činnosti dohodců, je nutno konstatovat, že tato skutečnost je jistě rozhodnou skutečností, nelze však za pouze neformální nedostatek považovat skutečnost, že burza není schopna příslušnou kvalifikaci doložit dokumentací, která tuto kvalifikaci prokazuje.

Žalobce dále namítal, že pojem organizování burzovních obchodů je nutno vnímat i tak, že jeho součástí je i cenová tvorba, která de facto vzniká při setkávání nabídky a poptávky na burze. Poukázal na to, že předložil důkazy, ze kterých je zřejmé, že tuto povinnost plní, když z jeho zpráv čerpá např. ČTK, Zemědělský svaz ČR, odborný týdeník Zemědělec, vývoj cen je často používán Agrární komorou ČR. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou.

Otázka cenové evidence a kotace je upravena v ustanovení § 27 zákona o komoditních burzách. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že jde o ceny z burzovních obchodů, což je patrné zejména z ustanovení § 27 odst. 1 tohoto zákona, podle něhož cena z burzovního obchodu musí být zaznamenána na burze způsobem určeným tímto zákonem a statutem. Je zřejmé, že jde o cenu z burzovního obchodu, který byl uzavřen, nikoliv o cenu odvíjející se jen od setkané nabídky či poptávky. Závěr o tom, že jde o cenu z burzovního obchodu vyplývá i z ustanovení § 27 odst. 2 zákona, které hovoří o cenách z obchodů zprostředkovaných dohodci i z ustanovení § 27 odst. 5, které hovoří o kursu komodit a komoditních derivátů, s nimiž je na burze obchodováno s tím, že stanovování kursů vychází z cen, za které bylo v období vymezeném statutem obchodováno. To znamená, že cenová informace má být vytvořena na základě cen z uzavřených burzovních obchodů. Žalobce nemůže naplnit požadavek zákona, jestliže zveřejňuje ceny, které se od uzavřených obchodů neodvíjí.

Žalobce dále namítal, že není příléhavý odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9As 202/2014-236. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou. V daném případě je zřejmé, že uvedený rozsudek sice řešil skutkově odlišnou věc, nicméně Nejvyšší správní soud pod body 79-87 odůvodnění tohoto rozsudku podal výklad ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách, tedy výklad ustanovení, která byla aplikována i v této věci. Pokud správní orgány na uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu poukazovaly, učinily tak důvodně.

Městský soud považuje v této souvislosti za vhodné - vzhledem k námitkám žalobce, v nichž vyjadřuje nesouhlas se závěrem, že neorganizoval burzovní obchody, resp. neorganizoval je řádně - poukázat na **odůvodnění** rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236, který v bodě 125 v rámci hodnocení činnosti burzy zdůraznil, že za jeden ze stěžejních principů fungování komoditních burz je četnost burzovních obchodů s tím, že pokud dojde k porušení četnosti burzovních obchodů, nepochybně to znamená, že takovéto obchody nejsou organizovány řádně ve smyslu § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud v souvislosti s posuzováním otázky řádného organizování burzovních obchodů podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách klade důraz nikoliv na samotné „organizování“ či četnost organizování burzovních obchodů, nýbrž přímo na četnost burzovních obchodů.

K tvrzení žalobce, že existuje obecná tendence potírat činnost komoditních burz, soud uvádí, že jde o tvrzení žalobce, které není žádným způsobem doloženo. Soud se proto touto námitkou nemohl blíže zabývat.

Důvodnou neshledal soud ani námitku, v níž žalobce poukazoval na to, že se v jeho případě jednání zcela nepřiměřenou sankci, když odnětí povolení nelze z povahy věci považovat za sankci preventivní, když se jedná o opatření konečné, bez možnosti zjednání nápravy. K této námitce soud uvádí, že odejmutí povolení není sankcí, nýbrž opatřením, které má zajistit, aby bylo zajištěno, že na burzách budou organizovány obchody v souladu s právními předpisy. O sankci by šlo pouze tehdy, pokud by správní orgán konstatoval odpovědnost za správní delikt. Takto v daném případě není. Zákon o komoditních službách odejmutí povolení nepovažuje za správní delikt, za správní delikty jsou považována jednání, jejichž výčet je uveden v ustanoveních § 36 - § 36b, když skutková podstata správního deliktu spočívající v organizování burzovních obchodů v rozporu s ustanovením § 8a odst. 1 písm. a) zákona je skutkovou podstatou uvedenou v ustanovení § 36a odst. 9 písm. b) zákona o komoditních burzách. V případě, že by šlo o správní trestání, tedy vyvozování odpovědnosti žalobce za správní delikt, byla by žalobci uložena pokuta. To se v daném případě nestalo, odejmutí povolení není sankcí, nýbrž zcela samostatným opatřením státu, které je přijímáno v rámci státního dozoru.

Žalobce pod bodem I. žaloby namítal extensivní a excesivní výklad zákona ze strany správních orgánů. S odkazem na to, co bylo výše uvedeno k jednotlivým námitkám, soud uvádí, že tuto zde obecně formulovanou námitku neshledal důvodnou, soud má za to, že výklad zákona, provedený správními orgány, je správný. Na obecně formulované námitky o porušení § 2 správního řádu nelze reagovat, protože žalobce žádné konkrétní námitky neuvádí. K námitce o nedostatečném zjištěném stavu věci je nutno ve shodně obecné poloze, v jaké byly uplatněny, konstatovat, že rozsah zjištění skutkového stavu věci v té které konkrétní věci se odvíjí od předmětu správního řízení. V této věci bylo nutno skutkově zjistit, zda žalobce 12 měsíců před zahájením správního řízení řádně a průběžně organizoval burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení. Toto skutkové zjištění bylo učiněno, když byl konstatován obchod ze dne 2. 12. 2014. To, že správní orgány hodnotily odlišně od žalobce jím tvrzené seance, není otázkou skutkového zjištění, ale otázkou právního posouzení. Soud proto uvedené námitky neshledal důvodnými. Pokud jde o námitku, spočívající v tom, že se správní orgány nevypořádaly s námitkami žalobce, je zřejmé, že v podané žalobě žalobce tuto námitku konkretizoval ve vztahu k výroční zprávě za rok 2014. Jak bylo výše uvedeno, soud tuto skutečnost nepovažoval za důvod pro zrušení napadeného

rozhodnutí, a to zejména s přihlédnutím k samotnému obsahu této výroční zprávy, ze které nelze dovodit, že by žalobce organizoval v rozhodném období burzovní obchody. Zrušení napadeného rozhodnutí pouze z tohoto důvodu by bylo formalistické.

Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší, žalovanému náklady nevznikly.

Pro úplnost soud uvádí, že žalobce současně s podanou žalobou podal návrh na přiznání odkladného účinku žaloby, o tomto návrhu bylo rozhodnuto samostatným usnesením ze dne 16. 2. 2016, č. j. 11 A 6/2016-38 tak, že návrh žalobce se zamítá. Uvedené usnesení nabylo právní moci dne 22. 2. 2016.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. prosince 2017

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
J.