



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Komoditní burza PROFIT v likvidaci**, IČO: 293 98 762, se sídlem v Mohelnici, U Brány 924/16, zastoupeného JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem v Pardubicích, Sladkovského 601, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu** se sídlem v Praze 1, Na Františku 32, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. j. 33392/13/32300/01000 ze dne 19. 12. 2013,

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

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou podanou dne 20. 2. 2014 domáhal přezkoumání rozhodnutí uvedeného v záhlaví, jímž ministr průmyslu a obchodu (dále jen „ministr“) zamítl jeho rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „ministerstvo“) č. j. 33392/13/32300/30000 ze dne 29. 10. 2013. Tímto rozhodnutím ministerstvo odňalo žalobci podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění tehdy účinném (dále též „zákon“), povolení k provozování burzy, neboť dospělo k závěru, že burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona, tedy neorganizovala je řádně a průběžně v rozsahu uděleného povolení, a zároveň rozhodlo o jmenování likvidátora této burzy.

Ministerstvo spatřovalo důvody pro odnětí povolení k provozování burzy v těchto pochybeních žalobce (jejich očíslování je převzato z prvostupňového rozhodnutí):

1. Platné znění statutu burzy je od 1. 11. 2011 v rozporu s novelizovaným zněním zákona o komoditních burzách.
2. Burza se při své činnosti dlouhodobě neřídí statutem a porušuje příslušná ustanovení zákona o komoditních burzách. Toto pochybení zahrnuje 24 dílčích pochybení spočívajících v nedodržení konkrétních ustanovení statutu či zákona: např. burza jmenovala soukromé dohodce v rozporu se zákonem; členové burzy vykonávají činnost soukromých dohodců v rozporu se statutem; burza nezřídila disciplinární výbor; burzovní komora nestanovila systém a podmínky vydávání vstupenek na burzovní shromáždění; nebyl vypsán konkurs na generálního sekretáře; u burzovní komory není veden seznam zmocněnců (makléřů); burzovní pravidla neuvádějí způsob a lhůtu pro oznámení ceny z burzovních obchodů.
4. Burza nemá v rozporu s § 16 zákona řádně zvoleného generálního sekretáře.
5. Z jedenácti zasedání burzovní komory konaných do 28. 5. 2013 nebylo šest usnášeníschopných.
6. Burza nemá v rozporu s § 5 odst. 2 písm. c) zákona zaměstnance, kteří by vykonávali jednotlivé zákonem předpokládané činnosti burzy podle § 16 odst. 3 písm. a), § 20 odst. 2 a § 25 odst. 4 zákona; jednotlivé činnosti vykonávali zaměstnanci člena a soukromého dohodce burzy.
7. Burza nedisponuje burzovním obchodním systémem, obchody jsou uzavírány v elektronickém aukčním systému, který nesplňuje jeho atributy a v rozporu s § 27 odst. 4 zákona je vlastněn a provozován členem a soukromým dohodcem burzy.
8. Burza nemá v rozporu s § 5 odst. 2 písm. c) zákona adekvátní burzovní prostory zabezpečené proti vniknutí a pohybu neoprávněných osob.
9. Burza umožňuje v rozporu s § 21 odst. 1 písm. b) zákona uzavírat obchody osobám, které k tomu nejsou podle zákona oprávněné (domácnostem, t. j. spotřebitelům).
10. Burza v rozporu s § 8a odst. 1 písm. c) zákona nekontroluje, zda jsou povinnými osobami plněny povinnosti ze zákona o komoditních burzách.
11. Burza v rozporu s § 12 zákona nepovolila činnost dohodců a v rozporu s § 30 zákona jim nepřidělila komodity k obchodování, přesto jim však činnost umožňuje.
12. Burza v rozporu s § 21 odst. 2 zákona minimálně v období od 5. 9. 2012 do 12. 11. 2012 umožnila činnost zmocněnců (makléřů), kteří nesplňovali podmínky zákona a podmínky statutu burzy, když nebyli oficiálně zmocněni ani přezkoušeni před komisí.
13. Burza před zahájením zprostředkování burzovních obchodů nepřijala burzovní pravidla, která by tvořila logický, jednoznačný, provázaný a srozumitelný popis

způsobu uzavírání burzovních obchodů a umožňovala by uzavírat burzovní obchody podle § 2 a násl. zákona.

14. Burza v rozporu s § 12 odst. 2 písm. e) zákona neurčila podmínky pro vydávání vstupenek na burzovní shromáždění.
15. Burza v rozporu s § 12 odst. 2 písm. d) zákona neurčila místo a dobu konání burzovních shromáždění.
16. Poplatkový řád burzy je zejména doplněním stávajících poplatkových řádů o poplatky pro zákazníky typu „domácnost“ v rozporu se zákonem o komoditních burzách.
17. Burza umožňuje uzavírat obchody, které nejsou burzovními obchody podle § 2 a násl. zákona, jako burzovní obchody je ale prezentuje a uvádí tím v omyl zejména účastníky burzovních obchodů, kteří jsou veřejnými zadavateli.
18. Burza neuvedla v rozporu s § 8a odst. 2 písm. d) zákona ve výroční zprávě za rok 2012 pravdivě všechny údaje, když neuvedla, že mezi činnosti, jejichž výkonem je pověřena třetí osoba, patří také správa a provozování obchodního systému, ve kterém se na burze uzavírají obchody.
19. Burza od svého vzniku až do zahájení správního řízení v rozporu s elementárními principy burzovních obchodů neschválila žádné kvalitativní ani kvantitativní burzovní standardy.
20. Burza nedodrží projekt technicko-organizačního uspořádání burzy, který předložili zakladatelé burzy jako jeden ze zásadních podkladů při žádosti o udělení státního povolení k provozování burzy, zejména: generální sekretář nebyl zvolen burzovní komorou na základě konkursu, generální sekretář nepředkládá burzovní komoře při každém jejím zasedání zprávu o činnosti burzy za uplynulé období, zápisy z burzovní komory nejsou podepisovány předsedou burzovní komory a dvěma zvolenými ověřovateli, burzovní komora nevolí orgány burzovní komory, burza neuveřejňuje každý týden na webových stránkách zpravodaj Burzovní noviny, burza nemá v rozporu s Organizačním schématem burzy jmenovány burzovní dohodce, burza nedodrží deklarované obchodní dny, tedy úterý a čtvrtek každý kalendářní týden, atd.
21. Burza porušila nebo porušuje zákon v celé řadě dalších jednotlivých ustanovení (zejména jeho § 8 odst. 2 písm. f), § 11 odst. 4, § 4 odst. 2, § 20 odst. 4, § 20 odst. 2).

Ministr k žalobcem podanému rozkladu toto rozhodnutí ministerstva přezkoumal a všechny vznesené námitky shledal nedůvodnými. Odůvodnění rozhodnutí ministra soud předešle při zkoumání důvodnosti jednotlivých žalobních bodů.

II. Shrnutí obsahu žaloby

V části I. žaloby žalobce úvodem podal výklad o judikatuře správních soudů týkající se nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí a zdůraznil, že nepřezkoumatelná pro

nedostatek důvodů jsou ta rozhodnutí, v nichž správní orgán nevysvětlí, jakými úvahami se řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu, anebo se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami, které byly účastníkem řízení uplatněny, nevysvětlí, z jakého důvodu považoval námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka. Těmto požadavkům podle názoru žalobce rozhodnutí ani jednoho ze správních orgánů nedostalo.

V části I.1 žaloby žalobce namítl, že správní orgány obou stupňů zcela pominuly námitky obsažené v žalobcově vyjádření doručeném ministerstvu 29. 10. 2013, tedy v poslední den lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí, a namísto vypořádání těchto námitek ministerstvo již tohoto dne vydalo prvostupňové rozhodnutí; žalobce tak byl fakticky připraven o možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ministrova argumentace, že rozhodnutí sice bylo „autorizováno“ předčasně, ale bylo zpětně „prověřeno“ a námitky účastníka shledány nadbytečnými a duplicitními, pročez nemělo smysl se jimi více zabývat, je právně irelevantní, nadto z něj není zřejmé, jak tyto skutečnosti ministr zjistil a zda se jedná o jeho názor nebo reprodukuje stanovisko první instance. Závěr o „nadbytečnosti a duplicitě“ každopádně není nijak odůvodněn, schází v něm nezbytné ono „proč“.

V části I.2 žaloby žalobce uvedl, že se ministr s celou řadou rozkladových námitek nevypořádal. Zcela pominul námitky proti tvrzením, že burza nedisponuje burzovním obchodním systémem, ať již vlastním či licencovaným, a obchody jsou uzavírané v elektronickém aukčním systému, a že burza nemá adekvátní burzovní prostory zabezpečené proti vniknutí a pohybu neoprávněných osob. Ani v případě ostatních námitek však nelze hovořit o tom, že by bylo prvostupňové rozhodnutí v jejich mezích reálně přezkoumáno, neboť napadené rozhodnutí se v naprosté většině případů ke skutečnostem tam uvedeným přímo nevyjadřuje, skutkové závěry jsou činěny buďto na základě nezákonného souborného odůvodnění (např. dále neupřesněné tvrzení, že „je spisovým materiálem prokázáno, že prvostupňovým rozhodnutím specifikované skutky se staly“) nebo častěji dokonce bez jakýchkoli jmenovaných důkazů. Ministerstvo navíc odůvodnilo odnětí oprávnění závažností tvrzených pochybení toliko v souhrnu a v důsledku toho zůstala nezodpovězena otázka, při kolika – a hlavně při kterých – z vytýkaných pochybení by došlo k naplnění skutkové podstaty uvedené v § 35 odst. 3 písm. f) zákona.

V části I.3 žaloby žalobce namítl, že ministerstvo pod pojem „řádné a průběžné organizování burzovních obchodů v rozsahu uděleného povolení“ zahrnuje vše, co se byt i jen okrajově týká činnosti komoditní burzy jako takové, t. j. že zjevně nemá jít pouze o otázku řádného a průběžného organizování burzovních obchodů, ale o vlastní existenci komoditní burzy *lato sensu* v čase a prostoru. Žalobci jsou tak vytýkána pochybení, jež s organizováním burzovních obchodů nijak nesouvisí. Skutková podstata obsažená v § 35 odst. 3 písm. f) zákona navíc nemůže zahrnovat pochybení uvedená v § 8a odst. 1 pod písmeny b) až g). Správní orgány rovněž přehlédly, že předmětem řízení může být pouze období 12 měsíců předcházejících zahájení řízení o odnětí povolení. Tyto námitky přitom žalobce uplatnil již v průběhu řízení, avšak bez jakékoli reakce správních orgánů.

Ministerstvo dále v bodech 19 a 20 svého rozhodnutí argumentuje „esenciálními“ či „elementárními“ principy, aniž by alespoň náznakem uvedly, oč se má jednat.

V části II.1 žaloby žalobce uvedl, že řízení o odnětí státního povolení k provozování komoditní burzy je svou povahou velmi blízké řízení o správním deliktu, a proto je nezbytné uplatňovat v něm rovněž řadu zásad spadajících do oblasti správního trestání a obdobné požadavky na postup správních orgánů. V oznámení o zahájení správního řízení tudíž musejí být popsány skutky, o nichž bude v řízení jednáno, a to i z hlediska časového; v tomto ohledu žalobce odkázal na rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se určitosti vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu. Ministerstvo však v posuzované věci vymezilo jednotlivé skutky natolik vágně, neurčitě a vzájemně se prolínajícím způsobem (tudíž i v rozporu se zákazem dvojího přičítání), že možnosti žalobce coby účastníka reagovat na tvrzení ministerstva byly do významné míry umenšeny, až znemožněny; zejména se to týká bodů 2, 7, 8, 11, 13, 17, 19, 21, jejichž vymezení postrádá alespoň částečný popis tvrzeného skutkového dění, z toho body 2 a 21 jsou fakticky pouze parafrází na spojení „porušujete zákon“ bez dalšího.

V části II.2 žaloby žalobce namítl, že mu nebyl navzdory jeho žádostem předložen zápis ze zasedání rozkladové komise, přičemž z nahlížení do spisu nevyplynul ani žádný doklad o tom, že by se zasedání rozkladové komise vůbec konalo a tato předložila ministrovi nějaký návrh. Stejně tak nebyla žalobci před vydáním rozhodnutí ani přes jeho dotazy sdělena jména členů rozkladové komise, pročež se žalobce nemohl k daným osobám vyjádřit a případně namítat jejich podjatost.

V části II.3 žaloby žalobce popsal řadu domnělých nestandardních postupů správního orgánu, které podle jeho názoru vzbuzují důvodné pochybnosti o spravedlivosti celého řízení, jež bylo podle jeho názoru pouze součástí řízení likvidace konkurence na poli komoditních burz a žalobce se o jeho zahájení dozvěděl předem od zástupce konkurenční komoditní burzy. Žalobce byl burzovním komisařem prokazatelně upozorněn pouze na jednání obsažená ve výtkách, absenci jakýchkoli dalších průběžných výtek dozoru je přitom nutno považovat za zásadní, neboť žalobce tak byl v dobré víře, že postupuje zákonným způsobem. Burzovní komisař namísto toho „svědčil“ v řízení proti žalobci, takže žalobce nabyl dojmu, že si průběžně vytvářel právě za tímto účelem soupis jeho pochybení. V rozporu s úpravou dokazování ve správním řádu se správní orgány opíraly o jakési neoficiální poznatky členů burzovní komory jmenovaných státem, aniž by žalobce mohl ověřit pravdivost jejich tvrzení např. při výslechu. Žalobce správním orgánům dále vytkl, že pojmají pozici člena burzovní komory jmenovaného do funkce správním orgánem bez jakéhokoli relevantního právního důvodu odlišně od pozice člena voleného, a výhradami vůči těmto členům a jejich členství ve více burzovních komorách se nijak nezabývaly. Ministerstvo pak zahájilo řízení o odnětí povolení, aniž by se vypořádalo s možností využít k nápravě nejprve mírnějších sankčních prostředků. K nastínění celé situace dále žalobce odkázal na svůj rozklad (jeho bod 10), obě doplnění tohoto rozkladu a první vyjádření k podkladům rozhodnutí (str. 19-21), neboť s námitkami tam obsaženými se napadené rozhodnutí zdaleka nevypořádalo.

V části III. žaloby žalobce zopakoval řadu námitek obsažených již v části I.3 a dodal, že z požadavku na řádné a průběžné organizování burzovních obchodů splnil všechny

podmínky. Odejmout povolení lze podle jeho názoru jen v případě naprosté nečinnosti při organizování burzovních obchodů, a to po celé období 12 měsíců předcházející zahájení řízení o odnětí povolení.

V části IV. žaloby žalobce nejprve konstatoval, že má ke všem pochybením vytýkaným v prvostupňovém rozhodnutí, k čemuž „za všechny“ „demonstrativně“ poukázal na podle svého názoru naprosto nesmyslně vytýkané pochybení, že nevydával vstupenky na burzovní shromáždění, ačkoli burzovní obchody probíhají v elektronickém systému EnergyBroker, tudíž by bylo vydávání vstupenek zcela absurdní. Následně žalobce zpochybnil čtyři konkrétní důvody pro odnětí povolení.

V části IV.1 žaloby žalobce namítl, že ačkoli mu správní orgány vytkly, že nepřizpůsobil statut burzy novelizovanému znění zákona o komoditních burzách, ani jednou nespecifikovaly, které konkrétní ustanovení statutu je v rozporu s kterým konkrétním ustanovením zákona. Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že takovou povinnost vůbec neměl, neboť zákon č. 247/2011 Sb. neobsahoval, na rozdíl od dřívější novely č. 285/2005 Sb., přechodná ustanovení, jež by ji uložila už existujícím burzám. I pokud by nějaké ustanovení statutu odporovalo zákonu o komoditních burzách, sankcí za to by byla toliko nepoužitelnost příslušné části statutu.

V části IV.2 žaloby žalobce vyslovil nesouhlas a názorem ministra, že generální sekretář musí být ve vztahu k burze v pracovním poměru. Zákon o komoditních burzách užívá ve vztahu ke generálnímu sekretáři pojem „zaměstnanec“, a to bez jeho bližšího vymezení. Podle zákoníku práce je přitom zaměstnancem rovněž osoba pracující na jednu z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Pokud jde o tvrzenou neplatnost předmětné smlouvy, pracovní smlouva či dohoda o provedení práce mohla být (být jen teoreticky) v předmětné době neplatná toliko relativně, a její platnosti se dosud nikdo nedovolal. Žalobce však zejména zdůraznil, že k 1. 3. 2013 dále byla s Bc. Pavlínou Novákovou uzavřena pracovní smlouva, a tím stav vytýkaný žalobci skončil.

V části IV.3 žaloby žalobce namítl, že pokud jde o dostatečné finanční, materiální, personální a organizační předpoklady pro provozování burzy, závěry prezentované v žalovaném rozhodnutí jsou paušální, nevypořádávají se s podklady ve správním spisu a skutečnostmi z nich plynoucími, především však zcela ignorují uplatněné námitky uvedené v bodě I.2 žaloby. Následně se žalobce důrazně ohradil proti tvrzení obou správních orgánů, že burza od svého vzniku nedisponuje burzovním systémem. Podle názoru žalobce neexistuje žádný logický důvod, proč by systém EnergyBroker, resp. jeho část určená k obchodování na komoditní burze a žalobcem využívaná k uzavírání burzovních obchodů, neměl být považován za systém burzovní. Bez ohledu na nejasnost samotného pojmu „burzovní systém“, jenž není definován v žádném právním předpisu, neexistují ve věci požadavků na to, co má burzovní systém splňovat, aby mohl být považován za burzovní, žádné předdefinované atributy. K výkladu, co je a co není burzovním systémem, si pak ministerstvo ani nevyžádalo zpracování odborného posouzení, nýbrž pouze vypíchlo jednotlivosti bez vztahu k celku, a na jejich základě dospělo k závěru, že systém využívaný žalobcem není systémem burzovním.

Žalobce uvedl, že mu není vůbec jasné, co by mělo plynout z úvah ministerstva, že „se nejedná o rozpor mezi burzovním a ‚aukčním‘ systémem, ale mezi multifunkčním internetovým portálem se zaměřením na nákup komodit v elektronických aukcích a burzovním systémem, kde musí burza zajistit, aby do něj neměly přístup nepovolené osoby a ochranu dat v něm obsažených v souladu s § 27 odst. 4 zákona o komoditních burzách. Důkazem nesplňování atributů burzovního systému je mj. vyjádření účastníka řízení, že Komoditní burzou PROFIT využívaný ‚systém jako takový obsahuje několik modulů, z něhož jeden je určen k obchodování na burze,‘“ nebo že „EnergyBroker je zjevně portálem specializovaným na elektronické aukce ve smyslu § 97 zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv však adekvátním výhradně pro provoz burzy dle zákona č. 229/1992 Sb. o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména s přihlédnutím k odlišným požadavkům na základní atributy účelu, smyslu a existence obou jmenovaných institutů,“ pokud zároveň „mezi atributy burzovních obchodů patří zřízení věrohodného a transparentního institutu burzy, který je zřízen za účelem zprostředkování burzovních obchodů.“ Žalobce skutečně neporozuměl ministerstvu, v čem spočívá jím vykonstruovaný rozpor a proč „důkazem nesplňování atributů burzovního systému je mj. vyjádření účastníka řízení, že Komoditní burzou PROFIT využívaný ‚systém jako takový obsahuje několik modulů, z něhož jeden je určen k obchodování na burze,‘“ když tato skutečnost sama nevypovídá o vlastnostech systému a jeho vhodnosti k realizaci burzovních obchodů zhora nic, stejně jako o tom zhora nic nevypovídá samotný počet funkcí elektronického programu či internetového portálu. Žalobce skutečně dosud neporozuměl myšlence ministerstva o „odlišných požadavcích na základní atributy účelu, smyslu a existence obou jmenovaných institutů,“ přičemž má tedy za to, že dopátrat se „základních atributů účelu, smyslu a existence,“ bude značný problém i správní soud, a to aniž by žalobce jakkoli podceňoval jeho schopnosti a představivost. Závěrem k tomuto žalobnímu bodu žalobce podotkl, že žádný předpis neukládá burze povinnost využívaný obchodní systém vlastnit či mít k tomuto písemnou smlouvu.

V části IV.4 žaloby žalobce zpochybnil závěr ministra, že umožňoval uzavírat burzovní obchody domácnostem, neboť samotné domácnosti nemohou řídit průběh obchodu, nýbrž na straně zákazníka vystupuje dohodce, jenž na základě komisionářské smlouvy jedná svým jménem a na účet takového zákazníka. Žalobce ostatně od tohoto záměru nakonec ustoupil.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Shrnutí obsahu vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve shrnul průběh správního řízení, načež se vyjádřil k některým žalobním bodům. Skutkový stav byl podle žalovaného řádně zjištěn a ministr se ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem věnoval veškerým materiálním námitkám v rozkladu vzneseným. Podání ze dne 29. 10. 2013 neobsahovalo žádné již dříve neuvedené skutečnosti a žalobce ostatně neuvedl, nevypořádání se s jakou konkrétní námitkou mělo způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. K předpokladům aplikace ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách

žalovaný citoval z prvostupňového rozhodnutí: „Podmínkou řádného organizování burzovních obchodů je existence odpovídající institucionální a organizační struktury burzy, která vytváří nezbytný předpoklad pro řádný výkon činnosti burzy, a tedy též pro řádné organizování burzovních obchodů. [...] Pojem ‚řádne a průběžně organizovat burzovní obchody‘ v sobě zahrnuje nejen činnost směřující k uzavření burzovního obchodu, ale veškeré procesy nutné ke zprostředkování, uzavírání a vypořádání burzovních obchodů.“ (Str. 2 a 3.) Většina vytýkaných porušení měla podle názoru žalovaného charakter trvalého protiprávního stavu po celou dobu rozhodného dvanáctiměsíčního období. Žalovaný dále podotkl, že rozhodování o odnětí povolení není *stricto sensu* rozhodováním o správním deliktu, a zásady správního trestání se v něm automaticky neuplatňují; vytýkaná pochybení byla v oznámení o zahájení řízení vymezena dostatečně určitě. Výtky k průběhu správního řízení označil žalovaný za nedůvodné a upozornil na jejich obecnost a nejasnost. Nepravdivé je rovněž tvrzení, že žalobce nebyl na výtky státního dozoru předem upozorněn, neboť k tomu došlo mimo jiné i formou protokolů z kontrolní akce č. 2a/2013 a č. 2b/2013; o dobré víře ve správnost svých postupů tedy žalobce nemohl být přesvědčen. K jednotlivým žalobou napadeným pochybením odůvodňujícím odnětí povolení žalovaný zopakoval argumentaci obsaženou ve svém rozhodnutí.

Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Shrnutí obsahu repliky a doplnění žaloby

V replice datované 16. 6. 2014 žalobce reagoval na vyjádření žalovaného k žalobě. Povinností správního orgánu je podle § 68 odst. 3 správního řádu v rozhodnutí uvést, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, takže si správní orgán nemohl vybrat pouze „materiální“ námitky a ty ostatní pominout. Žalobce označil za úsměvné tvrzení žalovaného, že v žalobě nespecifikoval, které konkrétní nové tvrzení obsažené v podání ze dne 29. 10. 2013 ministerstvo pominulo, a dodal, že se jednalo o všechna tvrzení v něm obsažená, konkrétně o skutečnosti uváděné k tvrzené neplatnosti zasedání burzovní komory dne 25. 7. 2012, výběrového řízení na generálního sekretáře komoditní burzy, charakteristice používaného burzovního systému, doplnění k otázce prostorů sídla komoditní burzy a procesní nepoužitelnost shromážděných „poznatků“ členů burzovní komory jmenovaných státem. Nevypořádány však zůstaly i námitky z vyjádření k podkladům ze dne 3. 9. 2013, za všechny jeho bod č. 6. Oba správní orgány navíc u významné části tvrzení neodkázaly na podklady ze správního spisu, jež je mají odůvodňovat, zejména u vytýkaných pochybení č. 2, 6, 10, 13, 14, 17. Ve zbytku žalobce setrval na argumentaci obsažené v žalobě a zdůraznil, že převážná část vytýkaných pochybení nemá s řádným a průběžným organizováním burzovních obchodů ve skutečnosti nic společného, neboť je správní orgán zaměňuje za „opakované nebo závažné porušení povinností“.

V doplnění žaloby datovaném 5. 9. 2014 žalobce reagoval na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10A 37/2014 - 116 ze dne 25. 6. 2014, jímž byla zamítnuta žaloba Komoditní burzy Praha proti odebrání státního povolení žalovaným. Žalobce v obecné rovině vyjádřil souhlas s tím, že řízení o odnětí povolení k provozování burzy není řízením o správním deliktu, avšak zásady tohoto řízení je podle jeho názoru třeba použít

v posuzované věci obdobně. Závěr městského soudu, že žalobu je třeba zamítnout, pokud žalobce úspěšně nezpochybní všechny důvody pro odnětí povolení, pak nelze aplikovat na jednotlivá pochybení naplňující skutkovou podstatu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Z citovaného rozsudku totiž nevyplynulo, proč i přesto, že soud shledal vícero námitek důvodnými (nebo částečně důvodnými), měl zůstat naplněn důvod pro odnětí povolení uvedený v § 35 odst. 3 písm. f) zákona, když soud sám nehodnotil – a ani nemohl bez předchozího posouzení správním orgánem – dostatečnost zbylých pochybení k naplnění tohoto důvodu. Ve zbytku žalobce zopakoval svou dřívější argumentaci a setrval na svém žalobním návrhu.

V. Řízení před Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze (dále jen „soud“) nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadených rozhodnutí, toto rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Oba účastníci řízení souhlasili s tím, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání.

VI. Právní hodnocení

Napadeným rozhodnutím bylo žalobci odejmuto povolení k provozování burzy podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Podle tohoto ustanovení *„[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 naposled citovaného ustanovení *„[b]urza je povinna řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení“*.

Soud přisvědčuje žalobci v tom, že povolení nemůže být odejmuto podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách pro porušení povinností vymezených v § 8a odst. 1 písm. b) až g) téhož zákona. Ustanovení § 8a rozlišuje různé druhy povinností, avšak odnětí povolení je spojeno výslovně toliko s porušením té uvedené pod písm. a); mělo-li by tomu být opačně, neobsahoval by § 35 odst. 3 písm. f) výslovný odkaz na § 8a odst. 1 písm. a), nýbrž byl by formulován odlišným způsobem. Toto je však případ pouze vytýkaného pochybení č. 10 v prvostupňovém rozhodnutí.

Žalobci je třeba dát v obecné rovině za pravdu rovněž v tom, že povinnost řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení nelze chápat jako sběrnou skutkovou podstatu zahrnující dodržování veškerých povinností stanovených zákonem. Vymezením jejího obsahu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 202/2014 - 236 ze dne 19. 2. 2015 a konstatoval, že *„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, 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.“ Podmínky pro odebrání povolení tedy budou splněny tehdy, když konkrétní pochybení burzy bude mít za následek, že obchody nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení, přičemž správní orgán musí tvrdit a doložit konkrétní faktické nedostatky v této organizaci.

Zjištěné nedostatky přitom nemohou být toliko jednorázové povahy, nýbrž musejí trvat alespoň po dobu 12 měsíců bezprostředně předcházejících zahájení řízení o odnětí povolení, neboť zákon váže odnětí povolení na časovou podmínku „ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení“. Pokud tedy určité pochybení trvalo před zahájením řízení kratší dobu, nebo sice v minulosti trvalo delší dobu, avšak žalobce je ještě před zahájením řízení napravil, nemůže být důvodem pro postup podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona (k témuž závěru srov. bod 83 rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 202/2014). Naproti tomu však není vyžadována naprostá nečinnost při organizování burzovních obchodů, jak namítá žalobce, neboť pak by si zákonodárce vystačil v § 35 odst. 3 písm. f) s obratem „neorganizovala burzovní obchody“ a nepřipojil by dovětek „podle § 8a odst. 1 písm. a)“. Skutečnost, že zákonodárce užil obratu „neorganizovala ... podle“ a nikoli „organizovala ... v rozporu“, je zcela nepodstatná (srov. bod 81 rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 202/2014). Pro odnětí povolení k provozování burzy je přitom třeba, aby se nejednalo o formální nedostatky či bagatelní pochybení, ale o pochybení zásadní, které způsobují, že obchody nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

Pokud však žalobce namítá, že se správní orgány jeho námitkami ohledně rozsahu skutkové podstaty a návaznosti § 35 odst. 3 písm. f) na § 8a odst. 1 písm. a) zákona nijak nevypořádaly, nemá pravdu, neboť ministerstvo se těmito aspekty podrobně zabývalo na str. 2 a 3 svého rozhodnutí (*Podmínkou řádného organizování burzovních obchodů je existence odpovídající institucionální a organizační struktury burzy, která vytváří nezbytný předpoklad pro řádný výkon činnosti burzy, a tedy též pro řádné organizování burzovních obchodů. [...] Pojem „řádne a průběžně organizovat burzovní obchody“ v sobě zahrnuje nejen činnost směřující k uzavření burzovního obchodu, ale veškeré procesy nutné ke zprostředkování, uzavírání a vypořádání burzovních obchodů.“*) a rovněž ministr se na str. 5 uprostřed svého rozhodnutí k námitkám žalobce, byť nikoli ke každému jednotlivému argumentu, vyjádřil, když vysvětlil, jakým způsobem vykládá „řádnost“ organizování burzovních obchodů a proč ji zjištěné nedostatky narušují. Stejně tak není pravdou, že ministerstvo ani nenaznačilo, co rozumí pod pojmy jako podstatné či elementární principy burzovních obchodů, užitými v bodech 19 a 20 rozhodnutí; z kontextu je to naopak v obou případech zřejmé: v bodě 19 na str. 31 vysvětlil, že „*kdyby burza nestanovila vůbec žádné standardy (např. by nebylo určeno, v jakých jednotkách se zadává nabídka či poptávka), nebylo by fakticky možné, aby na burze byly standardizovaným způsobem uzavírány burzovní obchody. Absence*

jakýchkoli standardů v podstatě neguje roli burzy jako organizovaného trhu;“ v bodě 20 na str. 33 dole uvádí, že neplnění podstatných principů řádného zajištění provozu burzy spatřuje např. v dlouhodobém neobsazení pozic burzovního aparátu, absenci burzovního systému kvůli jeho finanční náročnosti či v neřádném a nepravidelném svolávání burzovních shromáždění.

Důvodnou není ani námitka, že ministerstvo odůvodnilo odnětí oprávnění závažností tvrzených pochybení toliko v souhrnu a v důsledku toho zůstala nezodpovězena otázka, při kolika – a hlavně pak při kterých – z vytýkaných pochybení by došlo k naplnění skutkové podstaty uvedené v § 35 odst. 3 písm. f) zákona. Úkolem správního orgánu v řízení o odnětí povolení k provozování burzy totiž není vytváření teoretických konstrukcí pro hypotetické případy – jaké různé kombinace jakých pochybení by pro odnětí ještě nepostačovaly, a jaké již ano –, nýbrž posoudit, jestli zjištěná provinění v konkrétním případě odůvodňují odnětí povolení, nebo nikoli.

Neurčitou soud shledal námitku, že správní orgány u významné části tvrzení neodkázaly na podklady ze správního spisu, jež je mají odůvodňovat (mělo se jednat zejména o vytýkaná pochybení č. 2, 6, 10, 13, 14, 17), neboť žalobce neuvedl, jaká konkrétní tvrzení nebyla podle jeho názoru nijak důkazně podložena. Jednotlivá vytýkaná pochybení totiž nezřídka obsahují více dílčích pochybení a mnoho skutkových závěrů (pro ilustraci zde soud podotýká, že např. vytýkané pochybení č. 2 zahrnuje 24 dílčích pochybení).

A) Nevypořádání se s některými námitkami

Žalobce namítl, že správními orgány obou stupňů byla vědomě opomenuta část jeho námitek, doručená ministerstvu 29. 10. 2013, tedy v poslední den lhůty poskytnuté žalobci k vyjádření se k podkladům rozhodnutí a zároveň v den vydání prvostupňového rozhodnutí.

Ze správního spisu se k tomu podává, že poslední den lhůty stanovené žalobci pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí připadl na 29. 10. 2013. Předmětné vyjádření tedy bylo podáno včas a ministerstvo porušilo svou povinnost stanovenou v § 68 odst. 3 správního řádu, když je v prvostupňovém rozhodnutí zcela pominuto. Žalobce se však mýlí v tom, že rozhodnutí bylo vydáno 29. 10. 2013, z čehož dovozuje porušení svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Vydáním rozhodnutí se podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; z kopie podacího archu České pošty s.p. vyplývá, že rozhodnutí bylo předáno k přepravě 30. 10. 2013. Skutečnost, že rozhodnutí bylo 29. 10. 2013 „autorizováno“, je bez právního významu, neboť takový pojem právní předpisy neznají; z hlediska soudního přezkumu má význam toliko datum vydání, k němuž došlo až po uplynutí lhůty stanovené žalobci k vyjádření

Shodnou námitku uplatnil žalobce již v rozkladu a ministr se s ní na str. 3 a 4 svého rozhodnutí vypořádal, když mimo jiné uvedl, že ministerstvo se tímto vyjádřením zabývalo a vyhodnotilo je jako nadbytečné a duplicitní. Ačkoli je tato pasáž zařazena do rekapitulační části rozhodnutí, je zřejmé, že vyjadřuje názor ministra, neboť reaguje na rozkladovou námitku obsaženou v rozkladu a hodnotí zákonnost postupu správního

orgánu prvního stupně při vydání rozhodnutí. Tato argumentace má sice dílčí nedostatky (skutečnost, že se vyjádřením ministerstvo zabývalo, vyplývá toliko ze zvýraznění některých jeho pasáží), avšak z hlediska soudního přezkumu je významný toliko závěr o duplicitnosti obsahu tohoto vyjádření.

Právě vyslovený závěr je dostatečně odůvodněný a přezkoumatelný, neboť znamená, že vyjádření neobsahovalo vůbec žádná tvrzení nebo argumenty, jež žalobce neuplatnil již dříve. V této situaci – a též vzhledem ke značnému rozsahu žalobcových podání – by bylo nemístně formalistické a procesně nevhodné po správním orgánu požadovat, aby ke každé jednotlivé tvrzené skutečnosti či argumentu uvedl, kdy přesně ji žalobce uplatnil. Jestliže bylo podání z 29. 10. 2013 ve vztahu k dřívějším žalobcovým podáním skutečně duplicitní, ministr rozhodl v souladu se zákonem, pokud naznal, že jeho opomenutí – ač nepochybně je vadou řízení – nezpůsobuje nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. Žalobci tak postačovalo k úspěšnému zpochybnění závěru ministra označit v žalobě jedinou konkrétní námitku, kterou dříve neuplatnil; žalobce tak však neučinil, když se omezil na krajně neurčité tvrzení, že správní orgány pominuly námitky v tomto vyjádření obsažené.

V replice ze dne 16. 8. 2014 žalobce v reakci na vyjádření žalovaného, jenž upozornil na neurčitost tohoto žalobního bodu, dodal, že se vztahuje ke „všem“ tvrzením obsaženým v podání z 29. 10. 2013, a konkretizoval, že se jedná „především o skutečnosti uváděné k tvrzené neplatnosti zasedání burzovní komory ze dne 25. 7. 2012, výběrového řízení na generálního sekretáře komoditní burzy, charakteristice používaného burzovního systému, doplnění k otázce sídla komoditní burzy a procesní nepoužitelnost shromážděných „poznatků“ členů burzovní komory jmenovaných státem.“ Toto doplnění žaloby však jednak bylo podáno po uplynutí lhůty stanovené v § 71 odst. 2 s. ř. s., jednak ani v něm žalobce neoznačil konkrétní námitky, jež měly správní orgány pominout, nýbrž vymezil je toliko tematicky. Všemi těmito námitkami se však ministerstvo ve svém rozhodnutí zabývalo, neboť je žalobce uplatnil již dříve, což ostatně sám potvrdil, když v podání z 29. 10. 2013 mnohokrát zdůraznil, že opakuje již dříve řečené („K uvedenému odkazuje účastník řízení na své vyjádření [...]“; „Komoditní burza profit od počátku deklarovala a takto se i vyjadřovala [...]“; „Účastník řízení si dovoluje opětovně zdůraznit [...]“; atd.). Vzhledem k tomu nelze žalobní námitku považovat za dostatečně určitou, soud není povinen porovnávat za žalobce každou řádku jeho podání z 29. 10. 2013 s veškerými dřívějšími podáními a zkoumat, zda obsahuje něco nového. Toto bylo úkolem žalobce, neboť soudy přezkouvávají napadená správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), tzn. skutkových či právních důvodů, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřípustným rozšířením žaloby ve shora uvedeném smyslu je rovněž další tvrzení žalobce obsažené v replice, že nevypořádané zůstaly i námitky z vyjádření k podkladům ze dne 3. 9. 2013, za všechny jeho bod č. 6.

Ministr se podle tvrzení žalobce dále nevypořádal s některými námitkami obsaženými v rozkladu. Pokud žalobce argumentuje, že v napadeném rozhodnutí zůstala nevypořádaná „celá řada námitek žalobce“ či že „ani u ostatních jeho námitek uvedených v podaném rozkladu nelze hovořit o tom, že by bylo v jejich mezích prvoinstanční rozhodnutí reálně přezkoumáno,“ soud se tímto žalobním bodem pro jeho neurčitost nemůže zabývat.

Stejně tak je příliš neurčité tvrzení, že skutkové závěry jsou činěny buďto na základě nezákonného souborného odůvodnění, nebo dokonce bez jakýchkoli jmenovaných důkazů; pokud žalobce považuje určité závěry či zjištění správního orgánu za nedostatečně odůvodněné nebo důkazně nepodložené, bylo jeho povinností konkrétním způsobem je označit. Užití slovního obratu „*je spisovým materiálem prokázáno, že prvostupňovým rozhodnutím specifikované skutky se staly*“ samo o sobě nemůže založit nezákonnost napadeného rozhodnutí, jakkoli je tento obrat nicneříkající. Náležitým způsobem žalobce označil dvě rozkladové námitky, jež měly zůstat zcela pominuty: 1) námitka č. 7 rozkladu vznesená proti tvrzení, že žalobce nedisponuje burzovním systémem; 2) námitka č. 8 rozkladu vznesená proti tvrzení, že burza nemá adekvátní burzovní prostory zabezpečené proti vniknutí a pohybu neoprávněných osob. K prvé z nich ministr na str. 8. a 9. svého rozhodnutí uvedl, že „[p]od pojmem řádné organizování burzovních obchodů však nelze akceptovat činnost komoditní burzy, která například více než 12 měsíců po svém vzniku nedisponuje burzovním systémem (nevlastní jej ani nemá v pronájmu), přičemž v žádosti o udělení státního povolení příslušnému orgánu státní správy deklarovala zabezpečení toto základní vybavení.“ K druhé z nich se ministr vyjádřil na tomtéž místě, když konstatoval, že „[v]yhodnocení zjištěných skutečností, které se týkají institucionálního vybavení burzy, provedené orgánem státního dozoru je též diametrálně odlišné od názoru účastníka řízení. Adekvátní finanční, materiální a organizační předpoklady provozu burzy jsou požadovány zákonem již při jejím vzniku,“ a dodal, že „[v] majetku Komoditní burzy PROFIT se nevyskytují žádná aktiva, prokazující potřebnou vybavenost materiální (server, výpočetní a zabezpečovací technika atd.),“ neboť právě chybějící zabezpečovací technika byla jednou z výtek k zabezpečení burzovních prostor, jež žalobce rozkladem zpochybňoval. O přesvědčivosti či dostatečnosti takového vypořádání lze polemizovat, zcela pominuty však tyto námitky nezůstaly. Žalobní námitkou zpochybňující důvodnost tohoto pochybení se soud bude zabývat níže.

B) Jiné námitky proti průběhu správního řízení

Oznámení o zahájení správního řízení podle názoru žalobce neobsahovalo natolik určité vymezená pochybení odůvodňující odejmutí povolení, jak vyžadují zásady řízení o správním deliktu, jemuž je řízení o odnětí povolení svou povahou velmi blízké. K této námitce je třeba předně odkázat na závěry již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 202/2014, podle nichž odnětí 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 uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění.*“]. Nejvyšší správní soud proto uvedl, že rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty, a jakkoliv může být odnětí povolení přísným opatřením, nemůže být považováno za sankci v trestním slova smyslu, a to ani za předpokladu, že je spojeno s chováním držitele povolení. Za těchto okolností se žalobce nemůže dovolávat zásad spadajících do oblasti správního trestání, a tedy ani jimi vyžadovaných náležitostí oznámení o zahájení řízení.

Podle § 46 odst. 1 věty druhé správního řádu oznámení o zahájení řízení z moci úřední musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Určitostí vymezení předmětu řízení se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž uvedl, že „[p]okud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně- trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“ (rozsudek č. j. 1 Afs 58/2009 - 541 z 31. 3. 2010).

Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 2. 8. 2013 vymezuje zahajované řízení nejprve obecně tak, že se s žalobcem zahajuje řízení z moci úřední o odnětí státního povolení k provozování burzy podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, neboť žalobce ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odnětí povolení, resp. od data svého vzniku neorganizoval burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona. Následně pak ministerstvo ve 21 bodech, které se obsahově shodují s konečnými důvody pro odnětí povolení, konkrétně popsalo jednotlivá pochybení žalobce při organizaci burzovních obchodů. Některé body se skutečně částečně překrývají, nemá to však žádný vliv na jejich určitost; argumentace zákazem dvojího přičítání je pak vyloženě absurdní, neboť takový stav nemůže postavení žalobce v konečném důsledku nijak zhoršit. Je pravdou, že bod 21 má sběrnou povahu, když zahrnuje porušení zákona „v celé řadě dalších jednotlivých ustanovení“, avšak vzápětí ministerstvo upřesnilo, že se měl žalobce dopustit porušení §§ 8 odst. 2 písm. f), 11 odst. 4, 4 odst. 2 a 20 odst. 2, 4. Jestliže ministerstvo např. uvedlo, že žalobce porušil § 4 odst. 2, podle nějž „burza uveřejní nejpozději do 30 dnů ode dne svého vzniku statut a řád burzovního rozhodčího soudu, pokud se zřizuje, způsobem umožňujícím dálkový přístup a zpřístupní je ve svém sídle k nahlédnutí,“ je zcela zřejmé, v čem pochybení žalobce spočívalo. Žalobce tak nemohl být na takových pochybách o předmětu řízení, jež by mu neumožnily v řízení se hájit. Tvrzení žalobce, že mu ministerstvo kladlo k tíži, že se nebyl s to vyjádřit k tvrzení, že porušil nebo porušuje zákon v celé řadě dalších ustanovení, tedy není pravdivé jednak proto, že ministerstvo specifikovalo konkrétní zákonná ustanovení, jednak proto, že nevyjádření se žalobci ve svém rozhodnutí nepřičetlo k tíži, nýbrž toliko konstatovalo (str. 34 uprostřed). Obdobně je tomu u bodu 2 prvostupňového rozhodnutí, kde je z každého podbodu zřejmé, v čem pochybení žalobce spočívalo. Předmět řízení byl tedy vymezen dostatečně určitě a nemohl způsobit zkrácení žalobce na jeho procesních právech.

Vadu řízení žalobce spatřuje rovněž v tom, že mu navzdory jeho žádostem nebyl předložen zápis z jednání rozkladové komise, takže není vůbec zřejmé, zda se konalo, jakož ani jména členů rozkladové komise, pročez nemohl namítat jejich podjatost. K této námitce soud předně uvádí, že ani návrh rozkladové komise, ani seznam jejích členů nelze chápat jako podklad rozhodnutí, s nímž by měl mít účastník právo se seznámit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu; pokud však o sdělení jmen členů rozkladové komise požádá, správní orgán je povinen mu je poskytnout, aby byla minimalizována rizika, která s sebou může přinášet případná podjatost osoby podílející se na řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 5/2010 - 163 z 22. 12. 2010). Ze správního spisu soud dále zjistil,

že je v něm obsažen zápis z jednání rozkladové komise konaného 9. 12. 2013, včetně návrhu rozhodnutí, i protokol o hlasování z téhož dne. Naproti tomu se ve správním spisu nenachází žádná žádost žalobce o poskytnutí jmen členů rozkladové komise; ostatně ani žalobce sám nijak neupřesnil, kdy měl tyto žádosti podat, ba ani neuvedl, zda je podal v písemné podobě. Za těchto okolností je tvrzení žalobce nepodložené a námitka nemůže být důvodná.

Žalobce dále vyjádřil pochybnosti, zda lze vůbec řízení o odnětí povolení považovat za spravedlivý proces, k čemuž jej vede řada indicí, např. to, že se o zahájení správního řízení dozvěděl s předstihem od zástupce konkurenční burzy, nebo to, že ministerstvo zároveň rozhodlo o likvidaci dvou dalších komoditních burz, což svědčí o řízené likvidaci konkurence na poli komoditních burz. Tato žalobcova tvrzení jsou však jednak nepodloženými spekulacemi, jednak nijak nesouvisejí s oprávněnými důvody, pro které mu bylo povolení odňato.

Předpokladem postupu podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona není předchozí upozornění na zjištěné nedostatky; naopak pokud zákonem vyžadované předpoklady splněny jsou, správní orgán udělení povolení odejmout musí a nemá možnost namísto toho uplatnit jiná, zejména sankční opatření. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 202/2014, „[u]stanovení § 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). Stejně tak burzovní komisař nemá stanovenou povinnost nedostatky svědčící pro odejmutí povolení dopředu burze vytknout a stanovit lhůtu k jejich odstranění.“ Je tedy nerozhodné, zda burzovní komisař žalobci určitá pochybení vytkl nebo nikoli, pro úplnost však soud podotýká, že burzovní komisař adresoval žalobci v roce předcházejícím zahájení správního řízení o odnětí povolení hned několik výtek a upozornění týkajících se chodu burzy: např. 25. 6. 2012 pod č. j. 20944/2012/03400/562 upozornil žalobce na nutnost přizpůsobení základních dokumentům burzy novelizovanému znění zákona o komoditních burzách; 5. 9. 2012 pod č. j. 35157/12/32300 vytkl žalobci neplatnost všech usnesení přijatých na jednání usnášení neschopné burzovní komory konaného 25. 7. 2012; dne 8. 4. 2013 vytkl pod č. j. 12542/2013/32300 žalobci nedostatky ohledně obchodního nástroje EnergyBroker a dokumentace umožňující nákup energií domácnostmi. Žalobcovy „vážené pochybnosti“ o podjatosti burzovního komisaře, jenž žalobce neinformoval o zjištěných nedostatcích, ba naopak si tvořil jejich seznam, tak nejsou nijak podloženy, nadto žalobce neuvedl, jakým způsobem by tvrzená podjatost měla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce (jakožto burza) však především musí být sám schopen dodržovat právní předpisy upravující jeho činnost, aniž by k tomu potřeboval upozornění na nedostatky od ministerstva či burzovního komisaře; pokud naznačuje, že toho není schopen, jen tím potvrzuje správnost závěrů žalovaného o své nezpůsobilosti k provozování burzy. Z citované pasáže rozsudku Nejvyššího správního soudu zároveň vyplývá, že ministerstvo nemohlo využít namísto odnětí oprávnění jiné zákonem předvídané sankce.

Žalobce dále bez jakéhokoli bližšího upřesnění namítl, že správní orgány své rozhodnutí nezákonně opírají o jakési poznatky členů burzovní komory jmenované státem, aniž by měl možnost ověřit jejich pravdivost např. při výslechu těchto členů burzovní komory. Správní orgány se na několika místech o těchto poznatcích skutečně zmiňují, avšak pro rozhodnutí samé z nich nic významného nevyvozují, protože tato skutečnost nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí: ministerstvo na str. 13 svého rozhodnutí uvedlo, že z nich vyplývá souběžné působení zaměstnanců ENSYTRA s.r.o. na Komoditní burze PROFIT, avšak samo zdůraznilo, že tuto skutečnost prokázalo jiným způsobem; kromě toho ministerstvo toliko bez souvislosti s odůvodněním odnětí povolení konstatovalo, že před 8. 11. 2012, kdy mu začaly být zasílány zápisy z burzovních komor, čerpalo informace ohledně činnosti burzy mimo jiné z kontaktů se členy burzy jmenovanými správním orgánem (str. 36); ministr se na takové poznatky odvolal v souvislosti s hmotným zabezpečením burzy (str. 7), avšak žádné své konkrétní tvrzení jimi nepodložil (ministerstvo veškeré své závěry k tomuto bodu podložilo jinými důkazy). Pokud jde o možnost výslechu příslušných členů burzovní komory, žalobce podle obsahu správního spisu výslech žádného svědka nenavrhoval.

Pravdivé není ani žalobcovo tvrzení, že správní orgán „zcela pominul“ výhrady vůči činnosti členů burzovní komory jmenovaných správním orgánem a jejich členství ve více burzovních komorách, neboť ministr se touto námitkou zabýval na str. 8 nahoře svého rozhodnutí, kde popsal, že *„námitky proti obsahu interních předpisů (zejména burzovních pravidel) byly vznášeny výhradně ze strany členů burzovní komory jmenovaných příslušným orgánem státní správy, avšak tyto námitky a doporučení nebyly adekvátním způsobem respektovány a řešeny,“* a dodal, že tito členové tvoří toliko třetinu burzovní komory a sami nejsou schopni zvrátit rozhodnutí členů burzovní komory volených valnou hromadou; důvody přípustnosti jmenování členů burzovní komory do více komor, jakož i svůj náhled na jejich roli oproti zbylým členům burzovní komory, pak žalobci vysvětlilo ministerstvo na str. 35 svého rozhodnutí, kde mimo jiné uvedlo, že vzhledem ke způsobu ingerence státu do chodu burzy mají spíše pozici nezávislého a odborného dohledu, neúčastní se burzovních obchodů a ministerstvo dbá, aby nebyli jmenováni do více burz zprostředkovávajících obchody se stejnými komoditami. Námitka spočívající v neurčitěm odkazu na bod 10 rozkladu či str. 19-21 prvního vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí, kde by měly být obsaženy blíže určené námitky, s nimiž se správní orgány údajně nevypořádaly, není dostatečně určitá; pokud měl žalobce za to, že se s jeho námitkami správní orgány nevypořádaly, bylo jeho povinností v žalobě uvést, o které konkrétní námitky se jedná.

C) Nepřízpůsobení statutu změně zákonné úpravy

Ministerstvo spatřovalo porušení § 8a odst. 1 písm. a) zákona v tom, že statut burzy byl od 1. 11. 2011 až do zahájení správního řízení o odnětí povolení v rozporu se zákonem o komoditních burzách, novelizovaným k uvedenému datu zákonem č. 247/2011 Sb.

Žalobce tuto skutečnost nezpochybnil, vyjádřil však přesvědčení, že jeho povinností nebylo přizpůsobit statut novelizovanému znění zákona, a dále namítl, že správní orgány onen tvrzený nesoulad nepopsaly dostatečně určitým způsobem.

K této námitce je třeba předně označit za mylné tvrzení žalobce, že pokud zákon č. 247/2011 Sb. neobsahuje přechodná ustanovení upravující podmínky přizpůsobení se nové úpravě pro již existující burzy, tato úprava na ně nedopadá. Jestliže zákon o komoditních burzách ve znění účinném od 1. 1. 2011 např. v § 8a odst. 1 stanoví, že „burza je povinná“, tato povinnost dopadá na všechny burzy, neboť působnost zákona není nijak osobně omezena. Jinak je tomu právě jen tehdy, když to vyplývá z přechodných ustanovení zákona. V tomto případě platilo, že všechny burzy byly povinny dostát povinnostem plynoucím ze zákona č. 247/2011 Sb. již ke dni jeho účinnosti, a k přípravě na tyto změny sloužila legisvakanční lhůta. Postoj žalobce, že na obsahu statutu nezáleží, neboť se v případě jeho rozporu se zákonem použije zákon, by nejenže vedl k naprostému popření smyslu statutu, jímž je informovat o institucionálních poměrech a pravidlech burzovních obchodů, ale právě naopak by jim zprostředkoval nesprávné informace.

Žalobci je však třeba přisvědčit v tom, že tvrzený rozpor statutu burzy se zákonem o komoditních burzách není ani v prvostupňovém, ani v napadeném rozhodnutí popsán dostatečně určitým způsobem. Ministerstvo ve svém rozhodnutí nejprve na str. 4 nahoře uvedlo, že se neprovedené změny statutu měly týkat *„zejména úpravy povinností členů burzy, stanovení kompetencí pro zveřejňování, zpracování výroční zprávy, zabezpečení nových požadavků mlčenlivost příslušných osob, dále např. změny částí statutu upravujících organizaci burzovního shromáždění, ale zejména mělo dojít k odstranění těch ustanovení, která jsou v rozporu s novým zněním zákona (např. možnost volby člena burzovní komory z řad finančních investorů a jiných osob),“* načež na téže straně dole doplnilo, že je *„postup při zprostředkování burzovních obchodů v rozporu s § 2, 12, 21, 23 a 2; plnění podmínek členství a výkon činnosti členů burzovní komory v rozporu s § 10 a § 18; zabezpečení četnosti burzovních obchodů v rozporu s § 25 atd.“* a že *„některé pasáže platného znění statutu burzy (viz čl. XVI., čl. XXV, čl. XXX atd.) jsou v přímém rozporu se zákonem o komoditních burzách“*. Ministerstvo tedy buď obecně označilo instituty, jichž se měly změny týkat, aniž by však specifikovalo, jaké konkrétní zákonné požadavky nebyly do statutu zapracovány; nebo konstatovalo, že určitý postup je v rozporu s konkrétním paragrafem zákona, aniž by však rozvedlo, která konkrétní část postupu je v rozporu s kterým požadavkem citovaného ustanovení; nebo označilo články statutu, jež mají být v rozporu se zákonem, aniž by však opět uvedlo, v čem tento rozpor spočívá. Jestliže má mít rozpor statutu se zákonem za následek odnětí povolení, je třeba, aby správní orgány popsaly určitým způsobem, které konkrétní části statutu jsou v rozporu s kterými ustanoveními zákona, případně která konkrétní ustanovení zákona burza neprovedla do svých stanov, aby bylo možné tento závěr přezkoumat. Tak tomu v posuzovaném případě nebylo.

Správní orgány se však nezabývaly ani tím, jaké konkrétní důsledky pro řádné a průběžné organizování burzovních obchodů zjištěné nedostatky měly, a spokojily se závěrem, že statut burzy byl v rozporu se zákonem. Takové zjištění však není ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 202/2014 pro odnětí povolení dostatečné.

D) Neustanovení generálního sekretáře

Důvodem pro odnětí povolení byla podle ministerstva rovněž skutečnost, že burza nemá řádně zvoleného sekretáře. Tento svůj závěr ministerstvo opřelo o skutečnosti, že Bc. Pavlína Nováková nebyla vybrána v konkursu organizovaném žalobcem; burzovní

komora konaná 25.9. 2012, na níž byla zvolena generálním sekretářem, nebyla usnášeníschopná; Bc. Pavlína Nováková nebyla v pracovním poměru k žalobci; nebyl udělen písemný souhlas burzy s výkonem činnosti generálního sekretáře, který provozuje podnikatelskou činnost či je v zaměstnaneckém nebo jiném obdobném poměru u jiného zaměstnavatele.

Funkce generálního sekretáře burzy je upravena v § 16 zákona o komoditních burzách. Podle 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 generální 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. Podle odstavce 3 generální sekretář burzy a) řídí činnost burzovního aparátu i všech ostatních zaměstnanců burzy, b) připravuje podklady pro zasedání burzovní komory, c) uveřejňuje závěry 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. Podle odstavce 4 generální sekretář burzy má právo účastnit se s hlasem poradním zasedání valné hromady, burzovní komory a burzovních výborů.

Ve vztahu k tomuto důvodu pro odnětí povolení je důvodná žalobní námitka, že správní orgány neprokázaly, že by tímto pochybením došlo k porušení povinnosti řádně organizovat burzovní obchody, a to s přihlédnutím k právnímu názoru vyjádřenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 202/2014. Správní orgány totiž – bez ohledu na to, zda generální sekretář byl řádně zvolen či nikoli – ve svých rozhodnutích neidentifikovaly žádná konkrétní pochybení, z nichž by vyplývalo, že obchody v důsledku jeho případného nezvolení nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení v uvedeném časovém období (srov. bod 114 rozsudku); samotné případné nezvolení generálního sekretáře takto hodnotit nelze, tím spíše, když mezi účastníky řízení není sporu o tom, že Bc. Pavlína Nováková tuto funkci fakticky vykonávala. Zabývat se otázkou, zda zákon pro výkon funkce generálního sekretáře vyžaduje existenci pracovního poměru, či mezi účastníky sporným antedatováním dodatku č. 1 k dohodě o provedení práce z 26. 9. 2012, by za těchto okolností bylo nadbytečné.

E) Povaha obchodního systému burzy

Dalším důvodem pro odnětí povolení byla podle názoru ministerstva (potvrzeného napadeným rozhodnutím) skutečnost, že žalobcem využívaný obchodní systém EnergyBroker nelze považovat za burzovní systém, neboť nesplňuje jeho atributy a v rozporu s § 27 odst. 4 zákona o komoditních burzách je vlastněn a provozován členem resp. soukromým dohodcem burzy.

Podle § 27 odst. 4 zákona je-li na burze používán automatizovaný systém zpracování dat, musí být obchod zaevidován v tomto systému. Burzovní komora je povinna učinit taková opatření, aby do tohoto systému neměly přístup nepovolané osoby, a zajistit ochranu a utajení dat v něm obsažených.

Podle § 25 odst. 1 zákona při burzovních obchodech musí být všem účastníkům dostupné ve stejnou dobu stejné informace o skutečnostech významných pro vývoj kursů komodit, s nimiž je na burze obchodováno.

Podle § 25 odst. 3 zákona osoby, 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 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.

Ministerstvo svůj závěr, že žalobce využíváním elektronického portálu EnergyBroker porušuje povinnost organizovat burzovní obchody řádně, odůvodnilo tím, že tento systém „je vlastněn, spravován a provozován členem burzy ENSYTRA s.r.o., který je zároveň soukromým dohodcem burzy a sám se tedy účastní burzovních obchodů, což zakládá důvodné pochybnosti o transparentnosti burzovních obchodů s ohledem na zřetelný střet zájmů“ (str. 14 uprostřed). Mezi atributy burzovních obchodů přitom patří zřízení věrohodného a transparentního institutu burzy, který je zřízen za účelem zprostředkování burzovních obchodů (str. 15 uprostřed). Ministerstvo zdůraznilo, že podle § 27 odst. 4 zákona musí burza zajistit, aby do burzovního systému neměly přístup nepovolané osoby, jakož i ochranu dat v něm obsažených, to však nelze zajistit, když jsou veškerá data v portálu EnergyBroker zpřístupněna pracovníkům ENSYTRA s.r.o. (přelom str. 15 a 16). Tvzení žalobce, že jsou tyto osoby rozsahem svých oprávnění odděleny od obchodních informací v portálu, je zcela zavádějící v situaci, kdy byl tento portál uvedenou společností vyvinut, je jí nadále vlastněn a spravován, a činnost burzy navíc zajišťují či zajišťovali zaměstnanci ENSYTRA s.r.o., přinejmenším Ing. Ondřej Grohar a Bc. Pavlína Nováková (str. 16 uprostřed). Tento člen burzy tudíž disponoval privilegovaným přístupem k informacím, jež ostatní účastníci obchodování nemohou nikdy získat, což zakládá nerovné postavení mezi účastníky (str. 17 nahoře).

Ministerstvo se též zabývalo tvrzenou odděleností modulu určeného k obchodování na burze od ostatních modulů v portálu EnergyBroker a seznalo, že tento modul není oddělný v tom smyslu, že znemožňuje přístup neoprávněným osobám, naopak, moduly jsou propojené: ministerstvo popsalo, že zákazník musí nejprve do portálu EnergyBroker vložit svá odběrná místa a smlouvy, na základě nichž „pracovník RC burzy“ „posoudí“ oprávněnost zařazení do evidence. Až po zařazení do evidence je zákazníkovi přidělen soukromý dohodce, s nímž uzavře smlouvu o zprostředkování burzovních obchodů. Není zde tedy přítomen samostatný modul určený výhradně pro burzovní obchody, nýbrž jedná se o internetový portál, jehož obsahem je směs činností, zejména správa odběrných míst odběratelů elektřiny a plynu a dále aukční systém zaměřený na výběr nejlevnějšího dodavatele elektřiny; modul „komoditní burza“ ostatně není ani na adrese www.kbprofit.cz, ani na adrese www.energybroker“ nikde vizuálně dostupný a celý tento portál je zcela orientován na odběratele energií (str. 16).

Námítky, že pojem „burzovní obchodní systém“ zákon nedefinuje a neobsahuje ani výčet jeho znaků, a dále že správní orgán si k jeho výkladu měl vyžádat odborné posouzení, nejsou důvodné, neboť Ministerstvo průmyslu a obchodu je jedním z odborných úřadů státní správy na úseku regulace komoditních burz (právě ono udělilo žalobci nyní odňaté povolení), a je tedy kompetentní k výkladu zákona, včetně otázky, jaké podmínky musí splňovat obchodní systém burzy. Jestliže zákon určitý pojem nevymezuje, je na správním orgánu, aby jej náležitě vyložil, a žalobce samozřejmě může správnost takového výkladu rozporovat.

Žalobce uvedl v žalobě, že „*neexistuje žádný logický důvod*“, proč by obchodní systém EnergyBroker, resp. jeho burzovní část, neměl být považován za systém burzovní, a dále, že mu „*není vůbec jasné*“, co by mělo plynout z úvah ministerstva ohledně jedné citované pasáže z odůvodnění rozhodnutí ministerstva, a že „*skutečně dosud neporozuměl ministerstvu*“, pokud jde o další citovanou pasáž, načež ironizoval argumentaci ministerstva základními atributy účelu, smyslu a existence portálu zaměřenému na elektronické aukce a burzovního obchodního systému s tím, že dopátrat se jich bude nepochybně značný problém i pro správní soud. Žalobce v tomto žalobním bodu vytrhl z kontextu několik pasáží odůvodnění (z jeho dalších částí je zřejmé, že samotná skutečnost, že burzovní modul je jedním z více modulů portálu EnergyBroker, sama o sobě zákonu neodporuje), k nimž neurčitě uvedl, že jim nerozumí, aniž by však věcně polemizoval s argumenty, jimiž ministerstvo odůvodnilo svůj závěr, že žalobcem využívaný obchodní systém nesplňuje zákonné podmínky.

Ministerstvo podrobně a pečlivě odůvodnilo, proč tento elektronický obchodní systém nesplňuje požadavky kladené zákonem o komoditních burzách, a popsalo, proč nelze v důsledku toho považovat organizování burzovních obchodů žalobcem za řádné, zkráceně řečeno: proč žalobce nedisponuje burzovním obchodním systémem. Automatizovaný systém zpracování dat podle zjištění ministerstva nesplňuje podmínky § 27 odst. 4 zákona, neboť do něj mohou mít vstup nepovolané osoby a nechrání data v něm obsažená, a obchodní portál EnergyBroker neumožňuje dodržování ani dalších povinností vyžadovaných pro činnost burzy zákonem, zejména kvůli střetu zájmů u společnosti ENSYTRA s.r.o. a jejích zaměstnanců a z toho plynoucí nerovnosti mezi účastníky obchodování na burze (k tomu srov. též str. 13 rozhodnutí ministerstva).

V žalobě nejsou obsaženy žádné věcné argumenty, jimiž by se žalobce pokusil zpochybnit předestřený názor ministerstva, tudíž námitka nemůže být úspěšná. Pro úplnost zde soud podotýká, že ani ve vyjádření ze dne 25. 10. 2013 se nenacházely žádné argumenty, s nimiž by se ministerstvo nevypořádalo, neboť v něm žalobce toliko s odkazem na svá dřívější vyjádření uvedl, že přístupová práva administrátora systému EnergyBroker jsou omezená a že není pravdou, že je tento systém zaměřen výhradně na odběratele energií, neboť jsou v něm prostřednictvím dohodce taktéž zadávány pokyny k prodeji ze strany obchodníka s komoditami. Tato žalobní námitka proto není důvodná.

V souvislosti s provozem obchodního systému však lze žalobci přisvědčit v tom, že zákon burze neukládá tento systém vlastnit či jej mít v pronájmu na základě písemné smlouvy, tudíž by tato skutečnost, pokud by byly dodrženy veškeré požadavky zákona, sama o sobě nemohla znamenat neřádné organizování burzovních obchodů.

F) Materiální zabezpečení provozu burzy

Podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách je podmínkou pro udělení povolení k provozování burzy mimo jiné 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.

Žalobní námitka, že závěry ohledně finančních, materiálních, personálních a organizačních předpokladů pro provozování burzy, prezentované na str. 7-9 napadeného rozhodnutí, jsou paušální a nevypořádávají se s podklady ve správním spisu, není dostatečně konkrétní, neboť žalobce neuvedl, které konkrétní závěry má na mysli a s kterými konkrétními podklady se správní orgán měl nevypořádat. Např. tvrzení ministra, že „[v] majetku Komoditní burzy PROFIT se nevyskytují žádná aktiva, prokazující potřebnou vybavenost materiální (server, výpočetní a zabezpečovací technika atd.),“ uvedené na str. 9 nahoře, za paušální či nekonkrétní označit nelze. Pokud jde o namítané nevypořádání se s námitkami obsaženými v bodě I.2 žaloby, soud se jím zabýval na jiném místě rozsudku. Žalobní námitka je přesto s přihlédnutím k právnímu názoru vyjádřenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 202/2014 důvodná, neboť správní orgány nepřinesly žádné konkrétní tvrzení či důkazy, jak konkrétně se jimi zjištěné nedostatky projevíly při organizování burzovních obchodů a zda byla skutečně narušena řádnost tohoto organizování.

G) Uzavírání burzovních obchodů spotřebiteli

Ministerstvo seznalo, že burza umožňovala v rozporu s § 21 odst. 1 písm. b) zákona o komoditních burzách uzavírat obchody osobám, konkrétně domácnostem (t. j. občanům a spotřebitelům), které k tomu nejsou podle zákona oprávněny.

Podle zjištění ministerstva bylo uzavírání obchodů osobami neoprávněnými umožněno změnou Burzovních pravidel v čl. IV bod 4.2.1 a 4.2.2, schválenou na zasedání burzovní komory konaném 25. 4. 2013, a od března 2013 byla prostřednictvím médií rozšiřována zpráva o možnosti nákupu energií na Komoditní burze PROFIT českými domácnostmi. Jelikož však bylo řízení o odnětí povolení zahájeno dne 6. 8. 2013, nebyla v tomto případě naplněna podmínka, že pochybení musí trvat alespoň po dobu 12 měsíců předcházejících zahájení tohoto řízení. Zabývat se souladem této změny Burzovních pravidel se zákonem by proto v tuto chvíli bylo nadbytečné. Námitka je důvodná.

H) Některé další důvody pro odnětí povolení

Žalobce se v žalobě jen na okraj ohradil ještě proti některým dalším výtkám správního orgánu. Lakonicky tak uvedl, že makléři složili zkoušky před komisí, aniž by však jakkoli rozporoval věcnou argumentaci ministerstva, na jejímž základě dospělo k opačnému závěru (str. 23 a 24 jeho rozhodnutí). Obdobně žalobce označuje za „naprosto nesmyslnou“ výtku ministerstva, že žalobce nevydával vstupenky na burzovní shromáždění, s poukazem na to, že při elektronickém obchodování je takový požadavek „zcela absurdní“, aniž by však rozvedl, v čem tuto absurdnost spatřuje; elektronický způsob obchodování ze své podstaty nevylučuje existenci elektronických vstupenek, jež by plnily shodnou funkci jako ty tištěné.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud tedy shledal některé žalobní body důvodnými. Žalobce má pravdu v tom, že některé z důvodů, jimiž ministerstvo odůvodnilo odnětí povolení k provozování burzy, nebyly důvodné, neboť zejména odpovídající pochybení netrvala po dobu 12 měsíců předcházejících zahájení řízení o odnětí povolení či správní orgány neprokázaly, že v jejich důsledku došlo k porušení povinnosti řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení.

Tyto nedostatky však samy o sobě nejsou důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobci bylo povolení k provozování burzy odňato z několika na sobě víceméně nezávislých důvodů. Jestliže soud shledá některé z těchto důvodů nezákonnými, avšak jiné důvody k odnětí povolení, jež správní orgán zjistil, při přezkumu zákonnosti ob stojí, nemůže napadené rozhodnutí zrušit, neboť za takových okolností správní orgán rozhodl v souladu se zákonem, když žalobci povolení k provozování burzy odňal.

Žalobce sice v žalobě uvedl, že je přesvědčen o nesprávnosti u všech 20 pochybeních připisovaných mu prvostupňovým rozhodnutím pochybení (vytýkané pochybení č. 3 vzalo ministerstvo ve svém rozhodnutí zpět), avšak v žalobě se výslovně ohradil jen proti části z nich, jak je zřejmé z jejich výčtu v úvodu rozsudku: žalobce nevznnesl žádné věcné výhrady např. proti vytýkaným pochybením č. 11, 13, 17, 19 či některým dílčím pochybením uvedeným pod č. 2. Soud proto mohl přezkoumat důvodnost toliko žalobou napadených důvodů pro odnětí povolení, přičemž důvodnou neshledal námitku směřující proti závěrům správních orgánů, že žalobce neorganizoval burzovní obchody řádně, neboť jím užívaný obchodní systém EnergyBroker nesplňoval požadavky kladené zákonem o komoditních burzách na provádění burzovních obchodů. V tomto případě přitom ministerstvo v souladu s požadavky Nejvyššího správního soudu, vyslovenými v rozsudku sp. zn. 9 As 202/2014, rovněž konkrétně uvedlo, jakým způsobem bude řádné organizování burzovních obchodů v důsledku vytýkaného pochybení narušeno. Ministerstvo tak popsalo, že využívaný burzovní systém nemá vlastnosti vyžadované od automatizovaného systému zpracování dat ustanovením § 27 odst. 4 zákona, neboť do něj mohou mít vstup nepovolané osoby a nechrání data v něm obsažená, a kvůli střetu zájmů společnosti ENSYTRA s.r.o., jež je členem a soukromým dohodcem burzy, avšak zároveň tento obchodní systém vyvinula, provozuje a udržuje, je jeho provoz v rozporu se zásadami transparentnosti a rovnosti účastníků obchodování na burze. Jedná se o naprosto zásadní a dlouhodobé pochybení, prostupující celým procesem organizování burzovních obchodů, jež odporuje základním zásadám stanoveným zákonem pro chod burzy. Žalobní námitky týkající se obchodního systému EnergyBroker soud důvodnými neshledal.

Ze shora uvedených důvodů tudíž vyplývá, že je správný závěr žalovaného, podle něhož žalobce sice průběžně organizuje burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení, avšak způsobem, který nelze označit jako řádný, přičemž tento stav trval po dobu více než 12 měsíců bezprostředně předcházejících zahájení správního řízení o odnětí povolení k provozování burzy. Jelikož soud v rozsahu žalobních bodů ani z úřední povinnosti nezjistil žádné vady řízení, jež mohly mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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 soudního řádu správního 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 30. dubna 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení: Simona Štěpinová