



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Plodinová burza Brno v likvidaci**, se sídlem Kotlářská 931/53, Brno, zast. Mgr. Gabrielou OTRAS Svobodovou, advokátkou se sídlem Washingtonova 1567/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2017, č. j. 11 A 6/2016 - 47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2017, č. j. 11 A 6/2016 - 47, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **17 228 Kč**, k rukám její zástupkyně Mgr. Gabriely OTRAS Svobodové, advokátky se sídlem Washingtonova 1567/25, Praha 1, **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti

rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 13. 11. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151 (dále jen „rozhodnutí ministra zemědělství“), a výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Rozhodnutím ministra zemědělství byl zamítnut rozklad stěžovatelky proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 29. 7. 2015, č. j. 39397/2015-MZE-13222 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Předmětem sporu je výklad pojmu *organizování burzovních obchodů*. Stěžovatelka je přesvědčena, že se jím rozumí vytváření podmínek pro obchodování na komoditní burze, žalovaný má za to, že zahrnuje též uzavírání burzovních obchodů.

[3] Prvostupňovým rozhodnutím bylo stěžovatelce podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o komoditních burzách“), odejmuto státní povolení k provozování komoditní burzy, které jí bylo uděleno rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 18. 2. 1993, č. j. 1020/93-111, a podle § 38 odst. 1 zákona o komoditních burzách jí byl jmenován likvidátor.

[4] Správní řízení bylo zahájeno z moci úřední dne 2. 12. 2014. V období 12 měsíců před jeho zahájením (tj. před doručením oznámení o zahájení správního řízení stěžovatelce) došlo k uzavření jediného burzovního obchodu, a to dne 2. 12. 2014 s 30 m³ smrkového dříví.

[5] Podle prvostupňového rozhodnutí spočívalo pochybení stěžovatelky v tom, že neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně. Činnost komoditní burzy nezahrnuje pouze teoretickou připravenost komoditní burzy zprostředkovat a vypořádat burzovní obchody, ale též praktickou schopnost zprostředkování a uzavření burzovních obchodů skutečně realizovat. Povinností burzy je nastavit vnitřní procesy (resp. vytvořit transparentní a důvěryhodné prostředí) tak, aby byly burzovní obchody skutečně uzavírány. Výsledkem organizování musí být uzavřené burzovní obchody. Uzavření jediného burzovního obchodu vylučuje, že by burzovní obchody byly organizovány průběžně a řádně. Komoditní burza v takovém případě neplní svou cenotvornou funkci (§ 27 odst. 7 zákona o komoditních burzách), ztrácí se účel její existence.

[6] Burzovní obchody nebyly organizovány řádně též s ohledem na porušení povinností, jež se týkala uzavřeného burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014. Burzovnímu dohodci Ing. R., který jej zprostředkoval, nebyla obchodovaná komodita v rozporu s § 30 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách přidělena (k tomu došlo až dne 16. 12. 2014). Nepřesné a zavádějící byly též smlouvy o zprostředkování uzavřené burzovním dohodcem Ing. R. ve dnech 20. 11. 2014 a 1. 12. 2014. Ke dni uzavření burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014 nebyly schváleny burzovní uzance (k tomu došlo až dne 16. 12. 2014) a řada ustanovení Pravidel burzovního obchodování, na něž zmíněné smlouvy o zprostředkování odkazovaly, odporovala zákonu o komoditních burzách. Pochybnosti se týkaly též zveřejněného termínu dodání obchodované komodity, který byl prodloužen pouze konkrétnímu zájemci.

[7] Rozhodnutím ministra zemědělství byly shora uvedené závěry prvostupňového rozhodnutí potvrzeny. Posláním komoditní burzy není pouhé pasivní soustřeďování

pokračování

nabídky a poptávky bez vytvoření podmínek, za nichž by nabídka a poptávka přecházela v uzavření burzovních obchodů. Povinností burzy není uzavírat burzovní obchody, ale organizovat burzovní obchody tak, aby byly skutečně uzavírány. Tím nejsou nijak dotčeny principy autonomie vůle a smluvní volnosti účastníků burzovního obchodu. Plnění povinnosti podle § 27 odst. 7 zákona o komoditních burzách umožňuje vytvářet výchozí základnu pro stanovení tržní ceny zboží.

[8] Městský soud v souladu s oběma správními rozhodnutími dospěl k závěru, že stěžovatelka neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně.

[9] Každé organizování burzovního obchodu nemusí nutně skončit jeho uzavřením. Organizování však není jen pasivním soustředěním nabídky a poptávky na určitém místě. Organizování je aktivní činnost směřující k vytvoření podmínek za účelem naplnění smyslu a cíle komoditní burzy, tj. uzavření burzovního obchodu. Je zapotřebí, aby činnost burzy směřovala k tomu, aby se nabídka a poptávka setkaly a aby došlo k uzavření burzovního obchodu. Burza musí k uzavření burzovního obchodu přispět, byť nelze vyloučit, že k uzavření burzovního obchodu s ohledem na zásadu smluvní volnosti nedojde.

[10] Burzovní seance (shromáždění), které se měly podle tvrzení stěžovatelky konat pravidelně každé dva týdny, nelze v důsledku absence shora popsané aktivity považovat za organizování burzovních obchodů. Vytvoření prostoru pro setkávání nabídky a poptávky a zveřejňování aktuální nabídky a poptávky na internetových stránkách burzy bez jakéhokoliv výsledku nepostačuje k závěru, že stěžovatelka vlastním jednáním organizovala burzovní obchody.

[11] Podrobná úvaha správních orgánů o tom, kdy lze organizování burzovních obchodů považovat za průběžné, by byla nadbytečná, neboť stěžovatelka v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení doložila uzavření pouze jednoho burzovního obchodu. Stěžovatelka tak burzovní obchody neorganizovala, natož průběžně a řádně. Z výroční zprávy stěžovatelky za rok 2014 je pro posouzení věci relevantní pouze to, že byl uzavřen jeden burzovní obchod, a to dne 2. 12. 2014 obchod s 30 m³ smrkového dříví. Ohledně aktivní činnosti stěžovatelky směřující k uzavření burzovních obchodů z ní nic jiného dovodit nelze. Burzovním obchodem ze dne 2. 12. 2014 se správní orgány zabývaly, absence hodnocení obsahu uvedené výroční zprávy proto nemá na zákonnost jejich rozhodnutí žádný vliv.

[12] Pokud se jedná o otázku cenové tvorby, platí s odkazem na § 27 zákona o komoditních burzách, že cenová informace má být vytvořena na základě cen z uzavřených burzovních obchodů. Zveřejňuje-li stěžovatelka jiné ceny, nemůže naplnit požadavek zákona o komoditních burzách.

[13] K řádnosti organizování burzovních obchodů městský soud uvedl, že posuzována byla v souvislosti s burzovním obchodem, který byl uzavřen dne 2. 12. 2014. Tento obchod byl v rozporu s § 30 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách zprostředkován burzovním dohodcem Ing. R., který k tomu nebyl oprávněn, neboť mu obchodovaná komodita nebyla burzovní komorou přidělena. Nejedná se pouze o formální

pochybení, neboť toto pravidlo má zaručit profesionalitu činnosti burzovních dohodců. Ke dni uzavření burzovního obchodu neměla stěžovatelka schváleny burzovní uzance. Ani toto pochybení nelze považovat za formální. Z obsahu správního spisu nadto plyne, že nedostatky se týkaly též smluv o zprostředkování a termínů dodání obchodované komodity a možného uzavření burzovního obchodu, k nimž stěžovatelka nic neuvádí. Všechny uvedené nedostatky byly ve svém souhrnu hodnoceny jako organizování burzovního obchodu, které není řádné.

[14] Odkaz na rozsudek ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014 - 236, je, navzdory tomu, že se týkal jiného skutkového případu, přílehlavý a důvodný. NSS zde totiž vyložil § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, který byl aplikován i v posuzované věci.

[15] Odejmутí povolení není sankcí, nýbrž opatřením státního dozoru, které má zajistit, aby burzovní obchody byly organizovány v souladu s právními předpisy.

II. Obsah kasační stížnosti

[16] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Namítá, že nejsou dány důvody pro odejmутí povolení podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Městský soud toto ustanovení vyložil nesprávně.

[18] Komoditní burzou je právnická osoba zřízená podle zákona o komoditních burzách k organizování burzovních obchodů (§ 1 odst. 1 zákona o komoditních burzách). Důvodová zpráva k zákonu č. 229/1992 Sb. definuje komoditní burzu jako institut trhu vytvářející podmínky pro zhodnocení zboží, protože organizováním obchodu umožňuje soustředit nabídku a poptávku. NSS charakterizoval komoditní burzu jako relativně uzavřený systém určený k usnadnění obchodování svým členům, jehož cílem není dosahování zisku (rozsudek ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 Afs 125/2014 - 66, odstavec 32). Smyslem komoditní burzy je zefektivnění obchodních vztahů prostřednictvím standardizace kvality komodit a tzv. clearingů.

[19] Organizováním burzovních obchodů se rozumí vytvoření podmínek pro soustředění nabídky a poptávky po komoditách, zavedení standardů kvality komodit a vytváření možností uzavírat burzovní obchody. K uzavření burzovního obchodu dojít nemusí. Takovou podmínku nelze dovodit ani z definice burzovního obchodu podle § 2 zákona o komoditních burzách. Závazku komoditní burzy, aby docházelo k uzavírání burzovních obchodů, odporuje, že subjekty těchto obchodů jsou odlišné od burzy a uzavírají je na základě principů autonomie vůle a smluvní volnosti. Uvedené dokládá i to, že provozní činnost burzy může být hrazena pouze z členských příspěvků a případný zisk z provizí za uzavřené burzovní obchody je pro ni jen bonusem (§ 1 odst. 3 zákona o komoditních burzách). Neuskutečňování burzovních obchodů je otázkou ekonomickou,

pokračování

nikoli právní. V souladu s výroční zprávou za rok 2014 vytvořila stěžovatelka v tomto roce podmínky pro obchodování se 71 311 tunami zemědělských komodit a 6 200 m³ dříví.

[20] Stěžovatelka organizovala burzovní obchody průběžně a řádně. Burzovní obchody je zapotřebí organizovat pravidelně a řádně, a to v závislosti na významu a charakteru obchodovaných komodit. Četnost tedy ovlivňuje sezónnost produkce, závislost na počasí, nutnost fyzické přepravy, minimální hranice objemu obchodu či primární určení k dalšímu zpracování v rámci zavedeného výrobního řetězce. V roce 2014 stěžovatelka organizovala burzovní obchody tím, že se každé dva týdny v jejím sídle konaly burzovní seance (shromáždění). Ty spočívaly v setkávání členů stěžovatelky (případně dalších pozvaných osob), prezentování nabídek, informování o aktuální i očekávané poptávce a sdílení informací. Aktuální nabídku a poptávku stěžovatelka zveřejňovala též na svých internetových stránkách.

[21] Dále v obecné rovině namítala, že odkazy městského soudu na rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 236 nejsou pro posuzovaný případ nijak vypovídající. Ke zprostředkování burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014 dohodcem, kterému neměla být obchodovaná komodita přidělena, uvedla, že odborná úroveň burzovních dohodců je zajištěna jinými nástroji (např. jmenování se souhlasem burzovního komisaře, povinná školení a zkoušky) a s touto skutečností nejsou spojeny žádné právní následky. Nakonec uvedla, že odejmutí státního povolení je sankcí, proto je na posuzovaný případ nezbytné vztáhnout pravidla správního trestání. Nadto mu mělo předcházet vytknutí nedostatků a požadování jejich odstranění ve stanovené lhůtě burzovním komisařem podle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách, což dovozuje ze systematického zařazení tohoto ustanovení v zákoně o komoditních burzách a z principu, že správní orgán musí nejprve užít méně invazivní prostředky vedoucí k dosažení právem požadovaného stavu.

[22] Navrhla zrušit rozsudek městského soudu a v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s. též rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňové rozhodnutí.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[23] Organizování burzovních obchodů zahrnuje činnosti směřující k uzavírání burzovních obchodů (např. soustřeďování nabídky a poptávky) i činnosti spojené s jejich uzavíráním a vypořádáním. Důvodová zpráva k § 2 zákona o komoditních burzách uvádí, že povinnost burzy nespočívá pouze v soustřeďování nabídky a poptávky. Komoditní burza se podílí na nákupu a prodeji zboží tím, že organizuje shromáždění, na nichž se sjednávají obchody. Organizování burzovních obchodů nelze od jejich uzavírání oddělit, jedná se o jeden a tentýž proces. Pokud by organizování burzovních obchodů nezahrnovalo jejich uzavírání, neměla by existence komoditní burzy smysl. Výklad stěžovatelky by navíc vedl k absurdnímu závěru, že pouze soustřeďování nabídky a poptávky by muselo podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách probíhat průběžně a řádně, jejich uzavírání však nikoli. Ostatně zákon o komoditních burzách upravuje celý proces realizace burzovních obchodů (nikoli pouze soustřeďování nabídky a poptávky).

[24] Zisk není pro komoditní burzu primárním cílem činnosti, není však ani pouhým bonusem. Je prostředkem k zajištění jejího provozu a dalšího rozvoje, tedy nezbytným předpokladem k řádnému plnění povinnosti organizovat burzovní obchody (tj. realizovat jejich zprostředkování a uzavření, zajistit likviditu trhu, kvalitu obchodovaného zboží, chránit zájmy účastníků při sjednávání a plnění smluv i při řešení sporů z nich vzniklých).

[25] Výroční zpráva za rok 2014 nedokládá organizování burzovních obchodů. Situace o činnosti stěžovatelky v roce 2014 byla žalovanému známa, přičemž burzovní obchod ze dne 2. 12. 2014 při rozhodování zohlednil; stěžovatelka ostatně ani netvrdila, že by v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení k realizaci jiného burzovního obchodu došlo. Údaje o shromážděné nabídce nejsou pro závěr o organizaci burzovních obchodů dostačující.

[26] Burzovní obchody nebyly organizovány průběžně proto, že v období 12 měsíců došlo k uzavření jediného burzovního obchodu. Odkaz na specifika komoditního trhu proto nejsou pro posuzovaný případ relevantní. K průběžnému organizování burzovních obchodů nepostačuje konání burzovních seancí (shromáždění) a zveřejňování informací o aktuální nabídce a poptávce na internetových stránkách, neboť se jedná o pouhé soustřeďování nabídky a poptávky bez žádného či pouze sporadicky uzavřeného burzovního obchodu. Na burzovních shromážděních (§ 20 odst. 1 zákona o komoditních burzách) nebyla stěžovatelka schopna vytvořit podmínky pro uzavírání a zprostředkování burzovních obchodů na pravidelné bázi. Povinností komoditní burzy není uzavírat burzovní obchody, ale vytvořit podmínky (tj. transparentní a důvěryhodné prostředí) k tomu, aby byly burzovní obchody uzavírány.

[27] Závěry rozsudku č. j. 9 As 202/2014 - 236 jsou pro posuzovaný případ vypovídající. Nepřidělení komodity dohodci nebylo jediným nedostatkem burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014. Odejmutí povolení není sankcí, nýbrž nápravným institutem státního dozoru. V případě odejmutí povolení podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není nutné postupovat nejprve podle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách.

[28] Navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

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

pokračování

[31] Správní orgán je povinen odejmout povolení v případech, kdy po zákonem stanovenou dobu komoditní burza burzovní obchody vůbec neorganizovala nebo kdy je organizovala, nikoli však řádně, průběžně nebo v rozsahu uděleného povolení (srov. rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 244, odstavce 80 a 81). V této souvislosti soud poznamenává, že neshledal důvodnou námitku, že uvedený rozsudek NSS nelze na posuzovaný případ vůbec použít. Stěžovatelka nekonkretizovala, v čem nepřiléhavost odkazů spatřovala, a to ani při polemice s právními závěry městského soudu. Kasační soud proto jen v obecné rovině uvádí, že rozhoduje-li správní soud případ, který je skutkově obdobný případu, o němž již NSS (opakovaně) rozhodl, je tímto dříve vysloveným právním názorem vázán. I tehdy rozhoduje-li správní soud případ, který je skutkově odlišný od případu, o němž již NSS rozhodl, může svou právní argumentaci (částečně) založit na již vysloveném právním názoru, resp. z něj vyjít a dále jej rozvést.

[32] Správní orgány i městský soud dospěly k závěru, že stěžovatelka neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně, jelikož po zákonem stanovenou dobu na ní došlo k uzavření pouze jednoho burzovního obchodu. Vyšly z úvahy, že činnost komoditní burzy nemůže spočívat pouze v soustředování nabídky a poptávky, musí směřovat též k tomu, aby skutečně došlo k uzavírání burzovních obchodů. Uzavírání burzovních obchodů je součástí (vyvrcholením) organizování burzovních obchodů, je podmínkou činnosti komoditní burzy.

[33] Kasační soud nepřehlédl, že městský soud spojil organizování burzovních obchodů s jejich uzavíráním v tom smyslu, že každé organizování burzovního obchodu sice nemusí skončit jeho uzavřením, avšak pokud organizování burzovních obchodů nikdy neskončí jeho uzavřením, o organizování nejde. V tomto smyslu městský soud podmínil organizování burzovních obchodů jejich „občasným“ uzavřením. Zároveň však posuzování průběžnosti a řádnosti organizování burzovních obchodů stěžovatelkou spojil výhradně s uzavřeným burzovním obchodem ze dne 2. 12. 2014 (na straně 8 napadeného rozsudku uvedl, že *„uzavření jednoho burzovního obchodu nelze považovat ... za průběžné organizování burzovních obchodů“*; dále viz též strany 9 a 11). Tím by však uzavření burzovního obchodu bylo podmínkou jeho organizování vždy. Navzdory tomu, že jsou výše shrnuté právní závěry městského soudu vnitřně rozporné, nepřistoupil kasační soud ke zrušení jeho rozsudku pro nepřezkoumatelnost, neboť pro posouzení věci není uvedené odlišení podstatné. Kasační soud se totiž neztotožnil s právním závěrem, že by organizování burzovních obchodů bylo podmíněno jejich uzavíráním.

[34] Do zákona o komoditních burzách byly § 35 odst. 3 písm. f) a § 8a odst. 1 písm. a) vloženy novelou provedenou zákonem č. 247/2011 Sb. Tato novela reagovala (vedle jiného) na to, že *„státní dozor má podle dosavadních právních předpisů relativně slabé možnosti odebrání licencí (státního povolení), resp. přísnější kontroly u těch komoditních burz, které porušují zákon nebo statut. Státní dozor tak nemůže efektivně ovlivnit existenci neobchodujících komoditních burz, tedy možných burz pro forma, stejně jako složité reaguje na situace, kdy někdo sice činnost provozuje, ale závažně.“* (viz obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., část A, bod 1). Rizika nepřijetí novely byla shledána *„ve stávajících velmi omezených možnostech orgánu státního dozoru reagovat na selhání komoditních burz, resp. jejich nečinnost“* (viz obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., část A, bod 1), proto *„možnosti zahájení správního řízení stojí nově na selhání*

komoditní burzy vč. její nečinnosti, analogicky s principy obchodního zákoníku ...“ (viz zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb., k čl. I, k bodům 45 a 46).

[35] Z důvodové zprávy plyne pouze to, že cílem novely zákona o komoditních burzách provedené zákonem č. 247/2011 Sb. bylo posílit státní dozor ve vztahu ke komoditním burzám. Správní orgán byl vybaven efektivnějšími nástroji, jimiž by reagoval na selhání komoditní burzy, a to ve formě konání i nekonání. Zjednání nápravy by tedy mělo být možné dosáhnout i tehdy, nevyvíjí-li komoditní burza činnost, k níž je povinna (tj. v případě komoditní burzy *neobchodující, pro forma, nečinné*).

[36] Organizování burzovních obchodů je činností, k níž je komoditní burza nejen povinna [§ 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách], ale jež ji vymezuje jako takovou. Právě tímto specifickým předmětem činnosti se odlišuje od jiných právnických osob, jelikož výhradně komoditní burzy mohou organizovat burzovní obchody podle § 2 zákona o komoditních burzách.

[37] Předně platí (a mezi účastníky o tom není sporu), že činnost komoditní burzy nespočívá v uzavírání burzovních obchodů. Burza není účastníkem burzovních obchodů (srov. § 23 odst. 4 zákona o komoditních burzách), ani osobou oprávněnou k burzovním obchodům (srov. § 21 odst. 1 zákona o komoditních burzách ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o komoditních burzách). Zároveň burza nemá možnost účastníky burzovních obchodů, resp. osoby oprávněné k burzovním obchodům, k uzavření burzovních obchodů přimět. Uzavírání burzovních obchodů je totiž postaveno na principech autonomie vůle a smluvní volnosti osob od komoditní burzy odlišných.

[38] Činnost komoditní burzy spočívá ve vytváření podmínek pro uzavírání burzovních obchodů. Za tímto účelem burza soustřeďuje nabídku a poptávku po komoditách (popř. komoditních derivátech, které nejsou investičním nástrojem) a vytváří další (zejména informační, právní, organizační a materiální) podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. V obecné rovině lze proto souhlasit s městským soudem a správními orgány v tom smyslu, že organizování burzovních obchodů nelze omezovat pouze na konání burzovních shromáždění, kde se soustřeďuje nabídka a poptávka, a zveřejňování aktuálních informací o nabídce a poptávce na internetových stránkách burzy. Organizování burzovních obchodů totiž vedle jiného zahrnuje zajištění profesionálního a transparentního prostředí (srov. např. § 22 a 25 zákona o komoditních burzách), standardizaci podmínek obchodu (např. jejich předmětu, množství, jakosti, termínů dodávek či placení) či vypořádání burzovních obchodů (tzv. clearing). Ostatně činnosti odlišné od soustřeďování nabídky a poptávky zahrnula pod pojem organizování burzovních obchodů též stěžovatelka.

[39] Organizování burzovních obchodů nelze podmínit jejich (občasným) uzavíráním. Komoditní burza burzovní obchody neuzavírá. Uzavírání burzovních obchodů může ovlivnit pouze tím, že k němu vytváří podmínky. Skutečnost, že na komoditní burze nebyl po zákonem stanovenou dobu uzavřen (téměř) žádný burzovní obchod (v posuzovaném případě jeden), neznamená, že burza neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně. Počet (popřípadě objem) uzavřených burzovních obchodů není rozhodující. Ostatně, i pokud by organizování burzovních obchodů mělo být podmíněno

pokračování

jejich „občasným“ uzavíráním, nebylo by vůbec zřejmé, jaký počet (případně objem) uzavřených burzovních obchodů by postačoval, jelikož z pojmu organizování žádné kritérium dovodit nelze.

[40] Neuzavírání burzovních obchodů na komoditní burze je pro správní orgán pouze indicií. Může být totiž způsobeno tím, že komoditní burza nevytvářela podmínky pro jejich uzavírání, tedy neorganizovala burzovní obchody řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Neuzavírání burzovních obchodů však může být též důsledkem nepříznivé ekonomické situace či jiných okolností. Komoditní burze lze přičítat pouze to, že nevytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. V posuzovaném případě správní orgány takovato pochybení, s výjimkou těch, která se týkají primárně burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014 (k tomu viz odstavec [48]), stěžovatelce nevytýkaly.

[41] Podmínky pro uzavírání burzovních obchodů je komoditní burza povinna vytvářet v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem o komoditních burzách. V tomto smyslu zákon požaduje, aby burza organizovala burzovní obchody průběžně, řádně a v rozsahu uděleného povolení. Zároveň je zřejmé, že okruh činností, které komoditní burza v konkrétním případě vykonává, odvisí od toho, zda k uzavření burzovního obchodu dojde. Jestliže burzovní obchod uzavřen není, komoditní burza z povahy věci nevykonává všechny činnosti zahrnuté v organizování burzovních obchodů (např. burzovní obchod nevypořádává).

[42] Shora uvedenému závěru svědčí též to, že stěžovatelka je specifickou formou právnické osoby, jejímž cílem není dosažení zisku, ale organizování obchodu a zajištění prostředků na svůj provoz (srov. § 1 odst. 3 zákona o komoditních burzách; zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 229/1992 Sb., k části I, k § 1 a 2; přiměřeně též rozsudek ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 Afs 125/2014 - 66, odstavce 29 až 33). Ani cílem členů burzy uvedených v § 17 odst. 1 písm. a) a c) zákona o komoditních burzách není dosáhnout zisku ze samotné účasti na burze, ale z obchodů, které burza organizuje.

[43] Organizování burzovních obchodů nelze podmínit jejich (občasným) uzavíráním i proto, že by správní orgán usiloval nápravnými prostředky státního dozoru o zajištění žádoucího chování, k němuž není komoditní burza povinna (ani oprávněna) a jež může ovlivnit pouze omezeně (vytvářením podmínek pro uzavírání burzovních obchodů). Obdobné by platilo i pro postihování komoditní burzy za správní delikt podle § 36a odst. 9 písm. b) zákona o komoditních burzách. Takový výklad by nadto vedl k absurdním závěrům. Pokud by totiž k (občasnému) uzavření burzovního obchodu nedošlo, činnost, kterou by burza vykonávala (např. konání burzovních shromáždění) by nemohla být považována za organizování burzovního obchodu; vyloučena by tak byla např. odpovědnost komoditní burzy za správní delikt podle zmíněného § 36a odst. 9 písm. b) zákona o komoditních burzách.

[44] Právní závěr kasačního soudu plyne i z důvodové zprávy k zákonu č. 229/1992 Sb., podle níž je komoditní burza „*institutem trhu vytvářejícím podmínky pro zhodnocení zboží, protože organizováním obchodu umožňuje v určitém místě, ve stanovenou dobu a prostřednictvím oprávněných osob soustřeďovat nabídku a poptávku*“ (viz její obecná část). Na organizování burzovních obchodů se komoditní burza podílí tak, že „organizuje

*shromáždění, na nichž se sjednávají obchody (burzovní shromáždění), nebo umožňuje uzavřít burzovní obchod i mimo burzovní shromáždění za podmínek a způsobem určeným statutem“ (zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 229/1992 Sb., k části I, k § 1 a 2). Dospěla k němu též komentářová literatura (Dědič, J., Barák, J., Zagar, T. *Zákon o komoditních burzách (komentář)*. Praha: SEVT, 1992, str. 21).*

[45] Institucionálnímu pojetí burzy jako právnické osoby, která organizuje burzovní obchody ve shora uvedeném smyslu, svědčí i pojetí, které zdůrazňuje její ekonomickou stránku. Podle něho je totiž burza místem, kde se obchodníci pravidelně scházejí, aby mohli obchodovat ve velkém se zastupitelným zbožím (k tomu srov. Dědič, J. *Burza cenných papírů a komoditní burza*. Praha: PROSPEKTRUM, 1992, str. 17 až 19).

[46] Závěru kasačního soudu nasvědčuje též § 1 odst. 1 zákona č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů, podle něhož *burza cenných papírů je právnickou osobou oprávněnou organizovat na určeném místě a ve stanovenou dobu prostřednictvím oprávněných osob poptávku a nabídku registrovaných cenných papírů, investičních instrumentů, které nejsou cennými papíry, popř. jiných instrumentů kapitálového trhu, v rozsahu, v jakém to vyplývá z povolení podle § 2*. Jestliže předmětem činnosti burzy cenných papírů bylo organizovat nabídku a poptávku, je již z jazykového výkladu zřejmé, že její činnost nebyla podmíněna uzavíráním burzovních obchodů. Uvedený zákon byl zrušen zákonem č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“), i přesto se zákonem o komoditních burzách souvisí. Oba byly přijímány ve stejném období a shodovaly se v základních principech právní regulace. Odlišovaly se předmětem burzovních obchodů (zboží ideální na straně jedné a zboží reálné na straně druhé) a důsledky s tím spojenými, což však není pro posouzení sporné otázky podstatné. Není proto důvod se domnívat, že se burza cenných papírů a komoditní burza odlišovaly v předmětu své činnosti, tj. činit zásadní kvalitativní rozdíl mezi *organizováním poptávky a nabídky* a *organizováním burzovních obchodů*. Obdobné ostatně platí i pro § 37 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, podle něhož *organizovat regulovaný trh v České republice může pouze organizátor regulovaného trhu*.

[47] Pro úplnost kasační soud dodává, že městský soud pochybil v tom, že výklad pojmu organizování burzovních obchodů podepřel odkazem na rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 236, jelikož NSS v uvedeném rozsudku tuto otázku nikterak neposuzoval.

[48] Správní orgány odejmuly povolení stěžovatelce proto, že neorganizovala burzovní obchody průběžně a řádně, jelikož po zákonem stanovenou dobu na ní došlo k uzavření pouze jednoho burzovního obchodu. Nadto dodaly, že stěžovatelka neorganizovala burzovní obchody řádně též pro pět konkrétních okruhů pochybení, jež se týkala primárně burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014 (shrnutí jsou v odstavci [6]), proti nimž stěžovatelka, se dvěma výjimkami před městským soudem a s jednou výjimkou před kasačním soudem, nijak nebrojila. Z rozhodnutí správních orgánů však není seznatelné, zda by souhrn těchto pochybení sám o sobě postačoval k odejmutí povolení. Důvodem pro odejmutí povolení totiž mohou být jen zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti komoditní burzy (srov. rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 236, odstavce 83, 84 a 87). Vytýkaná pochybení však primárně souvisela s burzovním obchodem ze dne 2. 12. 2014 a především obsah prvostupňového rozhodnutí (viz strana 7, odstavec II. 2.) nasvědčuje tomu, že je

pokračování

žalovaný nepovažoval za nosný důvod odejmutí povolení. Námitkou stěžovatelky týkající se nepřidělení obchodované komodity burzovnímu dohodci Ing. R. se kasační soud s ohledem na uvedené pro nadbytečnost nezabýval.

[49] V dalším řízení žalovaný posoudí, zda je dán důvod pro odejmutí povolení stěžovatelce podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách, tedy zda stěžovatelka v rozporu se zákonem neorganizovala burzovní obchody ve shora uvedeném smyslu (tj. nevytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů). Neopomene ani, že důvodem pro odejmutí povolení mohou být jen zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti komoditní burzy.

[50] Námitka, že odejmutí povolení je sankcí za správní delikt, není důvodná. Jedná se totiž o oprávnění navazující na výkon státního dozoru, tedy nápravný prostředek dozoru; v této souvislosti soud plně odkazuje na rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 236, odstavce 88 až 93.

[51] Námitku dovolávající se toho, že odejmutí povolení mělo předcházet vytknutí nedostatků a požadování jejich odstranění ve stanovené lhůtě burzovním komisařem podle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách, stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem. V souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. proto není přípustná a kasační soud se jí nemohl věcně zabývat. S ohledem na procesní stav posuzovaného případu soud i přesto nad rámec rozhodovacích důvodů v této souvislosti odkazuje na rozsudek č. j. 9 As 202/2014 - 236, odstavce 84 až 86, 95 a 97 až 100.

V. Závěr a náklady řízení

[52] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před městským soudem dány důvody pro to, aby bylo zrušeno rozhodnutí ministra zemědělství, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí nemohl učinit nic jiného, než uvedené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Současně se zrušením rozhodnutí městského soudu proto rozhodl podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení rozhodnutí ministra zemědělství a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[53] O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

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

[55] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Žalovaný ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, neboť rozsudek městského soudu i rozhodnutí ministra zemědělství byly zrušeny, a proto jí Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení proti žalované.

[56] Náklady řízení sestávají z částky 9 000 Kč za zaplacené soudní poplatky. V řízení před městským soudem zaplatila stěžovatelka soudní poplatek za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě v celkové výši 4 000 Kč a v řízení před kasačním soudem soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Dále sestávají z nákladů právního zastoupení ve výši 8 228 Kč.

[57] Zástupkyně stěžovatelky učinila v řízení před městským soudem jeden úkon právní služby, kterým je převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Zástupkyně stěžovatelky doložila osvědčení o registraci DPH. K nákladům řízení o žalobě se tedy přičítá DPH v sazbě 21 %, tj. 714 Kč. Celková částka za řízení před městským soudem činí 4 114 Kč.

[58] Zástupkyně stěžovatelky učinila v řízení před kasačním soudem jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé (kasační stížnost) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Celková částka za řízení před kasačním soudem činí 4 114 Kč včetně DPH.

[59] Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení v řízení o kasační stížnosti, jak zástupkyně stěžovatelky požadovala v přípisu ze dne 8. 1. 2018, neboť zástupkyně zastoupení převzala již v průběhu řízení před městským soudem. Pro úplnost soud dodává, že nemohl přiznat ani náhradu nákladů za doplnění žaloby ze dne 21. 1. 2016 spočívající v zaslání výpisu z obchodního rejstříku stěžovatelky a rozhodnutí ministra zemědělství k výzvě městského soudu ze dne 15. 1. 2016, neboť se nejedná o úkon právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu.

[60] Celková částka náhrady nákladů řízení před městským soudem a před Nejvyšším správním soudem činí 17 228 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný stěžovatelce zaplatit k rukám její zástupkyně Mgr. Gabriely Otrasy Svobodové, advokátky se sídlem Washingtonova 1567/25, Praha 1. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

pokračování

V Brně dne 6. února 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu