



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Českomoravská komoditní burza Kladno**, sídlem náměstí Sítňá 3127, Kladno, zastoupená Mgr. Jaroslavem Borovičkou, LL.M., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 32, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu ze dne 21. 9. 2018, č. j. MPO-66744/18/21100/01000, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2022, č. j. 5 A 236/2018-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný (dále též „ministerstvo“) vydal dne 18. 7. 2018 pod č. j. MPO 31954/18/41700/41000 usnesení, kterým zastavil řízení o žádosti žalobkyně o udělení státního povolení ke změně statutu žalobkyně. Požadovaná změna spočívala v novém vymezení předmětu burzovních obchodů, konkrétně ve změně komodit, které jsou předmětem burzovních obchodů. Ve statutu tak byla namísto dosavadní kategorie „zdravotnické

materiály“ nově uvedena kategorie „zdravotnické prostředky“ a výčet komodit byl doplněn o další kategorii „léčivé přípravky“. Žalobkyně k žádosti připojila usnesení valné hromady o změně statutu, nové znění statutu a notářský zápis osvědčující rozhodnutí valné hromady. Žalovaný usnesením ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPO 31954/18/41700/41000, vyzval žalobkyni k doplnění žádosti o projekt technicko-organizačního zajištění provozu obchodování s uvedenými komoditami (tzv. *prefeasibility study*, neboli studie proveditelnosti) s odkazem na § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, k doplnění této náležitosti stanovil lhůtu 30 dnů a řízení přerušil. Žalobkyně požadovaný projekt nedoplnila, a to ani poté, co došlo k zamítnutí rozkladu proti usnesení o přerušení řízení rozhodnutím ministryně průmyslu a obchodu ze dne 13. 7. 2018, č. j. MPO 49880/18/21100/01000.

[2] Proti usnesení žalovaného o zastavení řízení se žalobkyně bránila rozkladem, který ministryně průmyslu a obchodu zamítla rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku a prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení potvrdila. Nepřisvědčila námitce, že požadavek na doplnění projektu přesahoval rámec náležitostí vyžadovaných zákonem pro povolení změny statutu. Ministryně dospěla k závěru, že pokud se požadovaná změna statutu týkala rozšíření působnosti žalobkyně o další obchodovatelné komodity, byla s ohledem na charakter těchto komodit a požadavek transparentního obchodování výzva k doložení projektu (studie proveditelnosti) opodstatněná.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Neztotožnil se s námitkou žalobkyně, že navzdory jednoznačnému obsahu žádosti, která směřovala pouze ke změně statutu, po ní žalovaný neoprávněně požadoval také doložení projektu, ačkoli tuto náležitost je žalovaný oprávněn žádat pouze v případě rozhodování o žádosti o povolení k vlastnímu provozování burzy. Městský soud přisvědčil závěrům obsaženým v rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu, že v daném případě (s ohledem na povahu komodit, o něž měl být rozšířen výčet komodit obchodovatelných na burze) měla rozhodovací pravomoc ministerstva charakter povolovací, nikoli pouze formálně registrační. Městský soud nesouhlasil ani s námitkou porušení zásady legitimního očekávání. Připomněl, že v případě předchozí změny statutu, ke které došlo rozšířením obchodovatelných komodit o zdravotnický materiál, nebyl projekt požadován, neboť pojem „zdravotnický materiál“, který není zákonem definován, byl a je používán pro širokou škálu spotřebního materiálu užívaného ve zdravotnictví. Pokud ale žalobkyně učinila předmětem žádosti také lékařské přípravky a zdravotnické prostředky, definované zákonem, nejednalo se o srovnatelnou situaci, která by zakládala legitimní očekávání.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Shodně jako v podané žalobě zpochybnila požadavek žalovaného na doložení projektu, přičemž v této souvislosti namítala, že na burze lze obchodovat toliko zastupitelné a standardizované komodity, přičemž konkrétní specifikace zboží je předmětem následných regulací a specifikací produktů v burzovních pravidlech. Pro realizaci burzovního obchodu tedy nepostačuje pouhá změna výčtu obchodovatelných komodit. Stěžovatelka dále upozornila, že navzdory přesvědčení o nezákonnosti požadavku projekt doplnila v rámci odvolání (posouzeného jako rozklad) proti usnesení žalovaného o zastavení řízení. Pokud se

pokračování

tedy ministryně průmyslu a obchodu dodatečně doloženým projektem nezabývala, bylo řízení zatíženo vadou. Městský soud měl z tohoto důvodu rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, v němž by bylo věcně posouzeno naplnění podmínek pro vyhovění žádosti a povolení změny statutu. Stěžovatelka městskému soudu také vytýkala, že se nevypořádal s omezením rozhodovací pravomoci žalovaného dle § 6 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, dle kterých je možno souhlas se změnou statutu neudělit toliko v případě rozporu změny statutu s právními předpisy nebo za situace, kdy by navrhovaný druh burzovních obchodů mohl ohrozit trh základních surovin, s nimiž má být na burze obchodováno.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Podle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách je *k provozování burzy třeba státní povolení (dále jen „povolení“) Ministerstva průmyslu a obchodu nebo Ministerstva zemědělství v oblastech jejich působnosti (dále jen „příslušný orgán státní správy“)*. Dle odst. 2 písm. c) téhož ustanovení zákona *příslušný orgán státní správy udělí povolení k provozování burzy na žádost zakladatelů burzy přede dnem jejího zápisu do obchodního rejstříku, které po vzniku burzy na ni přechází, a to za podmínek, 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*.

[8] Podle § 5 odst. 5 věty první a druhé zákona o komoditních burzách platí, že *povolení je třeba též k návrhu na změnu názvu burzy, statutu, řádu burzovního rozhodčího soudu a na přijetí za člena burzy, s výjimkou člena burzy podle § 17 odst. 1 písm. b), jinak jsou změny nebo vznik členství neplatné. K žádosti o povolení změny názvu nebo statutu burza přiloží usnesení valné hromady o změně statutu a nové znění statutu*.

[9] Městský soud v napadeném rozsudku ve shodě se správními orgány obou stupňů dospěl ke správnému závěru, že změna statutu spočívající ve výčtu komodit obchodovatelných na burze, konkrétně v tom, že namísto dosavadní kategorie „zdravotnické materiály“ bude ve statutu nově uvedena kategorie „zdravotnické prostředky“ a výčet bude doplněn o kategorii „léčivé přípravky“, představuje rozšíření okruhu obchodovatelných komodit na burze provozované stěžovatelkou. S odkazem na definice léčivých přípravků a zdravotnických prostředků obsažené v zákoně č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), a v zákoně č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, a s účinností od 1. 4. 2015 upřesněné v zákoně č. 268/2014 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, pak správně dovodil, že stěžovatelčino tvrzení, že toliko požádala o povolení ke změně statutu spočívající v pouhém formálním přejmenování označení komodity, neodpovídá zákonným definicím, a je tedy tvrzením nepřesným a zavádějícím.

[10] V souzeném případě soud správně nepřehlédl, že se podanou žádostí o změnu statutu podstatným způsobem věcně měnil charakter komoditní burzy tím, že mělo dojít k rozšíření

její působnosti o komodity odlišné od původně povolených, nadto o komodity specifické, jejichž vstup na trh a obchodování s nimi je podmíněno registracemi a licencemi Státního ústavu pro kontrolu léčiv, resp. Ministerstva zdravotnictví. Bylo proto požadavkem zcela legitimním, aby žalovaný zkoumal žádost o změnu statutu a naplnění zákonných podmínek nikoli pouze formálně, ale též z materiálního hlediska. V opačném případě by se totiž zcela vytrácela podstata a smysl povolovacího mechanismu a udělování povolení by se stalo zcela nadbytečným. Komoditní burza by pak mohla burzovní obchody organizovat s jakýmkoli komoditami a dozorová působnost správního orgánu nad jejím provozováním a fungováním by se omezila toliko na formální schvalování požadovaných změn statutu.

[11] Shodný závěr k této otázce Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014-236, č. 3193/2015 Sb. NSS (viz bod 69), dle kterého povolením k obchodování s novými komoditami ve skutečnosti nedochází k pouhé změně statutu, nýbrž k vlastnímu udělení povolení k provozování burzy s těmito komoditami ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách. Ve světle tohoto závěru proto nelze požadavek žalovaného na doložení projektu technicko-organizačního zajištění provozu obchodování s dotčenými komoditami [s odkazem na § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách] považovat za neoprávněný, nezákonný, či dokonce svévolný. Předložení projektu prokazujícího náležité materiální, personální a organizační zabezpečení nové sekce obchodování na burze naopak představovalo z hlediska řádného a úplného posouzení podané žádosti (včetně ověření finančních, materiálních, personálních a organizačních předpokladů pro provozování burzy tohoto zaměření) požadavek nezbytný a opodstatněný. Nejednalo se totiž o pouhou formální změnu statutu, jak naznačuje stěžovatelka, nýbrž materiálně o vydání povolení k provozování burzy s dalšími komoditami. Žalovaný proto právem vyzval stěžovatelku, aby doložila, že ve vztahu k navrhovanému rozšíření působnosti komoditní burzy splňuje podmínky stanovené v § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách, neměl-li o tom poznatky ze své úřední činnosti. V souladu se zásadou materiální pravdy byl žalovaný povinen obstarat si k posouzení žádosti veškeré podklady, které považoval za potřebné pro vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil stěžovatelčině námitce, že požadavek na doložení projektu byl v rozporu se zákonem.

[12] S ohledem na obsah dalších stěžovatelkou vznesených námitek je pak nutno připomenout, že v souzené věci je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro neodstranění podstatných vad a náležitostí podané žádosti, které bránily v řízení pokračovat a věcně o žádosti rozhodnout.

[13] Vzhledem k tomu, že z důvodu nedoložení podstatné náležitosti nebylo o žádosti rozhodováno věcně, nedošlo v řízení k posouzení, zda by bylo vydáno povolení k obchodování dotčených komodit na burze, včetně toho, zda vůbec mohou být předmětem obchodování na komoditní burze (s uvedením konkrétních důvodů těchto závěrů), ani to, zda by k realizaci obchodování se zdravotními prostředky a léčivými přípravky na burze bylo zapotřebí dalších regulací v burzovních pravidlech či jiných předpisech, včetně předchozí registrace a licencí Státního ústavu pro kontrolu léčiv, resp. Ministerstva zdravotnictví. Námitky tohoto obsahu se míjejí s důvody, o které se opírá rozhodnutí o zastavení řízení.

pokračování

[14] Z týchž důvodů je nepřipadný také stěžovatelčin odkaz na § 6 odst. 1 písm. c) a d) zákona o komoditních burzách, dle kterých je možno souhlas se změnou statutu neudělit toliko v případě rozporu změny statutu s právními předpisy nebo za situace, kdy by navrhovaný druh burzovních obchodů mohl ohrozit trh základních surovin, s nimiž má být na burze obchodováno. Stěžovatelčina žádost nebyla posuzována věcně, a proto žalovaný nerozhodoval o tom, zda se povolení ke změně statutu uděluje či neuděluje a z jakých konkrétních důvodů.

[15] Protože stěžovatelka v této souvislosti namítala také nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu nevypořádání této žalobní námítky, Nejvyšší správní soud konstatuje, že za dané procesní situace nelze povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí pojímat až tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý dílčí argument účastníka řízení (viz např. již nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, N 3/36 SbNU 19 nebo ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, N 108/41 SbNU 349). Podobně k této otázce přistupuje také judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Afs 27/2017-39, ze dne 10. 10. 2017, č. j. 7 Azs 217/2017-20, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30), dle které postačuje, že je možné názor soudu na určitou otázku či námitku seznat z kontextu odůvodnění. Tak tomu zjevně bylo i v nyní souzené věci. Dospěl-li městský soud v odůvodnění rozsudku k závěru, že řízení o žádosti bylo zastaveno v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, je z něj současně patrné, že nebylo-li o žádosti rozhodováno věcně, nemohlo dojít ani k aplikaci § 6 odst. 1 písm. c) a d) zákona o komoditních burzách.

[16] Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu nelze spatřovat ani v namítaném nevypořádání se s doložením požadovaného projektu v rámci stěžovatelčina odvolání (kvalifikovaného jako rozklad) proti usnesení o zastavení řízení. Opírá-li se totiž kasační stížnost o nové důvody, které nebyly uplatněny v žalobě před městským soudem, ač tak stěžovatelka mohla učinit, nemůže se jimi Nejvyšší správní soud pro nepřipustnost zabývat. Z ustálené judikatury (viz např. již rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS) vyplývá, že § 104 odst. 4 s. ř. s. zavádí do řízení před Nejvyšším správním soudem koncentrační princip, který zajišťuje, aby uplatněné výhrady účastníků řízení byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, kterým byly v žalobách předestřeny, a až poté může zákonnost jejich posouzení, promítly-li se zároveň i do námitek kasačních, přezkoumat Nejvyšší správní soud. K tomu ovšem v daném případě nedošlo, neboť stěžovatelka námitku tohoto obsahu v podané žalobě vůbec nevznesla. Podaná žaloba neobsahovala ani jen zárodek tohoto žalobního bodu ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 33. Námitku tohoto obsahu stěžovatelka poprvé uplatnila až v kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci

úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 25. května 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu