



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **Plodinová burza Brno v likvidaci**, IČO: 48533149
se sídlem Kotlářská 931/53, Brno
zastoupená Mgr. Gabrielou Otrás Svobodovou, advokátkou
se sídlem Šafaříkova 453/5, Praha 2 – Vinohrady

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1 – Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 21. 10. 2019, č. j. 52382/2019-MZE-11181,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Ministerstvo zemědělství (dále „žalovaný“ nebo „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 16. 7. 2019, č. j. 34986/2019-MZE-11184, podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění účinném od 1. 7. 2017 (dále jen „zákon o komoditních burzách“), odebralo žalobkyni státní povolení k provozování a jmenovalo likvidátora žalobkyni, jelikož žalobkyně ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odejmutí povolení neorganizovala řádně a průběžně burzovní obchody. Ministr žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím (nyní napadené žalobou) zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdil.
2. O této věci již Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) jednou rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 19. 12. 2017, č. j. 11 A 6/2016-47, kterým zamítl žalobu podanou žalobkyní proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 13. 11. 2015, č. j. 57302/2015-MZE-12151. K podané kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 Afs 3/2018-52, č. 3870/2019 Sb. NSS (dále jen „zrušující rozsudek“), tento rozsudek městského soudu a stejně tak i rozhodnutí ministra žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem správních orgánů ani městského soudu a dospěl k závěru, že pro posouzení splnění podmínky dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách (možnost odejmutí povolení neorganizovala-li burza řádně a průběžně burzovní obchody) není důležitý počet uzavřených burzovních obchodů (v posuzované věci pouze jeden uzavřený obchod dne 2. 12. 2014 za 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení), jelikož burza nemá přímou možnost ovlivnit uzavírání obchodů, ale je podstatné, zda burza vytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. Dle kasačního soudu pět pochybení, jež správní orgány v jednání žalobkyně identifikovaly, se všechny primárně týkaly burzovního obchodu ze dne 2. 12. 2014, a zejména se nejednalo o rozhodné důvody správních rozhodnutí. Z rozhodnutí také nebylo seznatelné, zda by souhrn těchto pochybení sám o sobě postačoval k odejmutí povolení. Nejvyšší správní soud proto správní orgány zavázal, aby posoudily, zda žalobkyně vytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů, přičemž neměly opomenout, že důvodem pro odejmutí povolení mohou být jen zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti komoditní burzy.
3. V návaznosti na to ministr žalovaného zrušil v pořadí první rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný vyzval žalobkyni, aby se vyjádřila k podkladům rozhodnutí a následně vydal již zmíněné rozhodnutí ze dne 16. 7. 2019. V něm uvedl řadu pochybení, kterých se měla žalobkyně dopustit, čímž dle jeho názoru byla naplněna podmínka pro odejmutí povolení, jelikož žalobkyně neorganizovala burzovní obchody řádně a průběžně v rozsahu uděleného povolení dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Žalovaný jednotlivá pochybení žalobkyně spatřoval v tom, že burzovním dohodcům Ing. R. a Ing. Š. byly komodity přiděleny až dne 16. 12. 2014 (po zahájení správního řízení dne 2. 12. 2014), tedy všechny obchody organizované žalobkyní za období 12 měsíců před zahájením správního řízení byly činěny v rozporu s § 30 odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách [**pochybení 1**]. Z § 21 odst. 1 zákona o komoditních burzách dle žalovaného plyne, že dohodci nejsou oprávněni k burzovním obchodům, avšak v burzovních pravidlech žalobkyně v části III, čl. 3, odst. 1 bylo uvedeno, že dohodci jsou také oprávněni obchodovat na burze [**pochybení 2**]. Podle části IX, čl. 2 burzovních pravidel

mohou ujednání ve smlouvě upřesňovat burzovní uzance (pravidla), což je však v rozporu s § 12 odst. 2 písm. o) zákona o komoditních burzách, jelikož burzovní uzance musí být schváleny burzovní komorou. Z části I, čl. 1 burzovních pravidel žalovaný dovozoval, že vstupem na burzovní shromáždění se účastníci obchodování podrobují burzovním pravidlům, proto dané protizákonné ustanovení dopadá na všechny účastníky, nejenom na ty, kteří nějaký obchod uzavřely. Modifikace standardů je dle žalovaného v podstatě narušením standardizovaného způsobu uzavírání obchodů, a tedy negací role burzy jako organizovaného trhu a narušuje rovný přístup ke všem účastníkům burzy [**pochybení 3**]. Žalobkyně měla na svých internetových stránkách umístěné informace označené jako burzovní uzance. Tyto však neschválila, jelikož ke schválení burzovních uzancí došlo až 16. 12. 2014, tedy po zahájení správního řízení. V době uzavření obchodu ze dne 2. 12. 2014 a ani při obchodech předcházejících nebyly v rozporu s čl. II 3 statutu žalobkyně burzovní komorou schváleny burzovní uzance [**pochybení 4**]. Dle žalovaného byly burzovní pravidla zmatečná a vnitřně rozporná. V části II, čl. 1 je uvedeno, že „*na parketu burzy jsou obchodní místa, z nichž je možno podávat a přijímat nabídky koupě a prodeje*“ (odst. 2), což je v rozporu s odst. 3, který uvádí, že „*registračním místem je sektor určený pro podávání nabídek koupě a prodeje*.“ V části VII, čl. 1 se v souvislosti se změnou nebo zrušením příkazu k organizování burzovního kola odkazuje na postup v souladu s čl. IV burzovních pravidel, přičemž tato pravidla žádný čl. IV neobsahují a žádný postup tak v něm upraven není. Jsou zde rovněž obsaženy pojmy, které nejsou nijak vysvětleny, např. obchodní podmínky. Pro některé procesy je používáno různé označení (*burzovní kolo* versus *komoditní kolo*), což vyplývá např. ze srovnání části VII, čl. 1 s částí VII, čl. 2 burzovních pravidel. V části VI, čl. 1 burzovních pravidel jsou odkazy na neexistující články, kde se má jednat o definování oficiální komunikace mezi dohodcem a jeho zákazníkem. V části VII, čl. 6 je uvedeno, že „*podaná nabídka je odvolána, je-li zcela přijata*“, což žalovaný rovněž považuje za zcela zmatečné. V části VII, čl. 4 je odkazováno na „*burzovní rozhodčí soud*“, avšak na jiném místě je uvedeno, že „*Plodinová burza Brno nemá zřízen burzovní rozhodčí soud*.“ V části VII, čl. 6 je uvedeno, že „*oprávněné osoby podávají svůj návrh kupní smlouvy*“, což je však v rozporu s částí VII, čl. 7 odst. 4 burzovních pravidel, dle kterého „*na každý uzavřený burzovní obchod je vystaven závěrkový list. Závěrkový list je kupní smlouvou se všemi z toho plynoucími právními důsledky*.“ Burzovní pravidla vykazovala takový nesoulad se zákonem o komoditních burzách, který je neslučitelný s požadavkem na řádné organizování burzovního obchodu [**pochybení 5**]. Žalovaný rovněž žalobkyni vyčítal, že v místnosti, kde se konají shromáždění, nebyl k dispozici na veřejně přístupném místě statut žalobkyně a ani pravidla chování návštěvníků (povinnost dle § 20 odst. 4 zákona o komoditních burzách), což společně s pochybením 5) způsobilo netransparentnost prostředí [**pochybení 6**]. Smlouvy o zprostředkování uzavřené v souvislosti s uskutečněným obchodem ze dne 2. 12. 2014 vykazovaly vady, jelikož je v nich odkazováno na již neplatný obchodní zákoník. Rovněž je v nich uvedeno, že „*zájemce bude využívat zprostředkovatele jeho funkci soukromého dohodce PBB*“. Ing. R. však nebyl soukromým dohodcem. Ve smlouvě je rovněž uvedeno, že „*k přebírání příkazů k obchodování na ČMBK [...] jsou oprávněny zde jmenované kontaktní a oprávněné osoby*“. ČMBK je označení pro Českomoravskou komoditní burzu Kladno, tedy jinou komoditní burzu, která s daným obchodem neměla nic společného. V těchto smlouvách je i odkazováno na rozhodčí soud při žalobkyni. Ten však neexistuje. Dle žalovaného smlouvy o zprostředkování související s daným obchodem ze dne 2. 12. 2014 jsou svým obsahem zavádějící a nepřesnosti v nich obsažené jsou neslučitelné s požadavkem na řádné organizování burzovního obchodu [**pochybení 7**]. V části VIII, čl. 1 burzovních

pravidel, týkající se cenotvorby, bylo uvedeno, že do „těchto kursů jsou zahrnuty jak údaje o obchodech uzavřených na burzovním shromáždění i mimo parket, tak i další ceny, nahlášené burze oprávněnými osobami a členy burzovní komory“. Takovou cenotvorbu považoval žalovaný za rozpornou s § 27 odst. 5 zákona o komoditních burzách, dle kterého se kurs komodit a komoditních derivátů stanovuje po skončení burzovního shromáždění na základě údajů dohodců a členů burzy, kteří jsou oprávněni k přímým burzovním obchodům, o cenách, za které bylo v období vymezeném statutem obchodováno (cenová kotace). Podle § 27 odst. 7 zákona o komoditních burzách se kursy mají uvádět v kursovním listu. Žalobkyně však uvedla, že „uverejňuje na svém webu v záložce „Ceny komodit“ tzv. cenovou informaci. Jedná se o negarantovanou předpověď cen odborníků a podnikatelů v zemědělství s výslovným dodatkem, že se nejedná o ceny kotované.“ Tímto byla porušena čestnost burzovního obchodu, jelikož žalobkyně vytvářela iluzi o cenách komodit [**pochybení 8**]. V souvislosti s uzavřeným obchodem ze dne 2. 12. 2014 došlo k nerovnému přístupu k účastníkům obchodování, jelikož po dotazu kupujícího byl prodloužen termín dodání komodity, aniž by údaj o prodloužení byl zveřejněn. Toto pochybení je dle žalovaného velmi závažné porušení zákona o komoditních burzách, což plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 9 As 202/2014-236, č. 3193/2015 Sb. NSS, bod 125 [**pochybení 9**]. Žalovaný uzavřel, že na burze žalobkyně měly být v období 12 měsíců před zahájením správního řízení organizovány obchody v řádu stovek milionů, aniž by však byly vytvářeny řádné a zákonné podmínky pro uzavírání těchto obchodů, jak plyne z výše uvedených pochybení. Všechna daná pochybení se projevila při obchodu ze dne 2. 12. 2014. Žalobkyně dle žalovaného závažným způsobem porušovala ustanovení zákona o komoditních burzách, statutu, jakož i dalších svých interních burzovních předpisů, které zákon o komoditních burzách předpokládá, či která ze zákona o komoditních burzách přímo vycházejí, čímž je zároveň vyloučeno, aby byla schopna vytvářet podmínky pro uzavírání obchodů. Prostředí, ve kterém žalobkyně organizovala obchody, postrádalo jakékoliv známky profesionality, transparentnosti a standardizace, coby důležitých principů fungování komoditní burzy, tedy v dlouhodobém horizontu neorganizovala burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení řádně a průběžně.

4. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, ve kterém namítala, že žalovaný pochybení vyskytující se u jednoho obchodu vztáhl na všechny obchody, které žalobkyně organizovala, což však nelze. Žalobkyně přiznala, že ne vždy postupovala zcela správně [**pochybení 7**] v části týkající se odkazu na obchodní zákoník], avšak to nemohlo způsobit neplatnost burzovních obchodů a nelze bez dalšího dospět k závěru, že došlo k porušení principů transparentnosti a profesionality. Žalobkyně nesouhlasila ani s tvrzením, že burzovním dohodcům nebyly burzovní komorou přiděleny komodity [**pochybení 1**]. S neurčením konkrétních komodit burzovní komorou zákon nespojuje žádné následky, proto neobstojí závěr, že žalobkyně nekonala transparentně a odborně. Burzovní dohodce je určen burzovní komorou se souhlasem burzovního komisaře a musí vykonat odbornou zkoušku. Tím je zajištěn účel a cíl právní úpravy, aby obchody organizovaly osoby zdatné. Žalobkyně v rozkladu rovněž namítala, že změna burzovních pravidel při jakékoliv změně pojmů by znamenala výrazné administrativní zatížení a významná četnost změn dokumentů týkajících se burzy by v konečném důsledku znamenala zmatečnost a ztrátu víry účastníků v řádnost obchodování na burze. Žalobkyně nikdy nebyla účastníkem sporu proti ní. Obchodovala podle vypracovaných uzancí, které jsou zveřejněny na internetových stránkách a v místnosti určeném pro obchodování. Za porušení zveřejnění pravidel chování návštěvníků burzy nebylo možné dle žalobkyně odebrat jí povolení [**pochybení 6**]. Ohledně

uzavření obchodu ze dne 2. 12. 2014 žalobkyně namítala, že se obě strany dohodly na termínu dodání XI-XII.2014, čemuž však předcházela veřejná nabídka, a to až do doby, kdy byl obchod uzavřen a následně byla nabídka stažena [**pochybení 9**]. Žalobkyně k rozkladu přiložila vlastní dopis z 29. 11. 2011, kde se vyjádřila k evidenci cen a kurzů [**pochybení 8**], a sdělení Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky o rozhodčí doložce [**pochybení 5** a **7**] týkající se rozhodčího soudu].

5. Ministr žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí zopakoval závěry prvostupňového správního orgánu a následně se vyjádřil k jednotlivým námitkám uvedeným v rozkladu. Ministr žalovaného nesouhlasil s námitkou, že prvostupňový správní orgán přenesl pochybení týkající se jednoho burzovního obchodu na veškeré obchody organizované žalobkyní. K této námitce uvedl, že v prvostupňovém správním rozhodnutí jsou naopak popsány postupy burzy týkající se všech obchodů, zakotvené zejména v jejích vnitřních pravidlech, které se týkají všech obchodů organizovaných burzou v časovém horizontu nejméně 12 měsíců před zahájením správního řízení. Zjištěné skutečnosti byly vesměs obecné a evidentně se netýkaly jen jediného obchodu, ale všech obchodů. Dle ministra žalovaného ve svém souhrnu zjištěná pochybení představují takový komplex vskutku závažných nedostatků, že narušují principy transparentnosti a profesionality. Burza vůbec nevytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. Ministr žalovaného byl oproti žalobkyni toho názoru, že dohodci nejsou oprávněni zprostředkovávat obchody s komoditami, které jim burza nepřidělila. Každá komodita má svá specifika, od čehož se odvíjí proces zprostředkování. Přidělení určité komodity dohodci tedy nelze považovat pouze za formální akt, ale za imanentní součást zajištění profesionálního a transparentního prostředí. Dle ministra žalovaného je nutné burzovní pravidla podrobovat pravidelné revizi s ohledem na změny právního řádu. Rigidní nezaměnitelnost burzovních pravidel nemůže obstát, jelikož právě takovým postupem by mohlo dojít k pomýlení účastníků, když mohou nabýt dojmu, že stávající znění burzovních pravidel jsou stále platná, i když odporují platnému právnímu řádu. Skutečnost, že ze strany účastníků nebyly v činnosti burzy shledány zásadní nedostatky, nemá žádnou právní relevanci. Burzovní uzance nebyly schváleny burzovní komorou, proto nemůže obstát tvrzení, že žalobkyně obchodovala podle uzancí vypracovaných na všechny obchodovatelné komodity. Povinnost na viditelném a přístupném místě vyvěsit pravidla chování návštěvníků je stanovena v zákoně o komoditních burzách. Toto pravidlo patří do souhrnu těch požadavků, které mají zajistit transparentnost prostředí, ve kterém se burzovní shromáždění koná. Byla-li tato povinnost ignorována, je zákonem požadovaná transparentnost narušena. Ministr žalovaného uvedl, že žalobkyně brojila v rozkladu pouze proti výtce týkající se pravidel chování návštěvníků a nikoliv již statutu, který sice k dispozici byl, ale nikoliv na veřejně přístupném místě. Ministr žalovaného trval na názoru prvostupňového správního orgánu, dle kterého v případě obchodu ze dne 4. 12. 2014 byl prodloužen termín nabídky, aniž by byl zveřejněn. Žalobkyně tak vskutku měnila podmínky, které nebyly předem známy všem účastníkům trhu. K dopisu z 29. 11. 2011 ministr žalovaného uvedl, že se jedná o přiznání žalobkyně, že cenotvorba se neuskutečňovala na základě cen z uzavřených obchodů, jak předepisuje zákon a žalobkyně skutečně vytvářela iluzi o cenách komodit. Vyjádření Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky nemohlo vyvrátit názor žalovaného, že ve smlouvách o zprostředkování bylo nesprávně uvedeno, že u žalobkyně existuje rozhodčí soud, ač žádný takový neexistoval. Ministr žalovaného shrnul, že v rozkladu žalobkyně sporovala pouze nepatrnou část argumentů prvostupňového

správního orgánu, některé vlastní pochybení žalobkyně bagatelizovala a nepředložila relevantní protiargumenty.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Žalobkyně v žalobě nejprve obecně namítá, že napadaná rozhodnutí byla vydána nezákonně, jelikož výklad právních norem ze strany správních orgánů byl extenzivní a v důsledku nesprávného výkladu byla vydána nepřiměřená rozhodnutí; správní orgán nesprávně aplikoval právní normy; prvostupňový správní orgán nedostatečně zjistil skutkový stav věci; nedostatečně se vypořádal s námitkami žalobkyně a v důsledku toho vydal rozhodnutí vadné a nezákonné.
7. Žalobkyně dále vzpomněla předchozí rozhodnutí správních soudů a konkrétně namítá, že žalovaný pochybení vyskytující se u jednoho obchodu vztáhl na všechny obchody, které žalobkyně organizovala, což však nelze. Žalobkyně přiznala, že ne vždy postupovala zcela správně, tato pochybení jí nebyla vytknuta, neměla za následek neplatnost burzovních obchodů a nelze bez dalšího dospět k závěru, že by mohla způsobit porušení principů transparentnosti a profesionality. Žalobkyně namítá, že je snaha zneužít výkladu jednotlivých pojmů s cílem vytvoření závěru, že nejednala řádně a transparentně. Žalobkyně je názoru, že nebyly naplněny právní závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené ve zrušujícím rozsudku sp. zn. 9 Afs 3/2018. Žalovaný vytýká žalobkyni řadu drobných pochybení. Je však nutné sledovat hlavní účel a smysl a nehledat pouze procesní nedostatky. Žalobkyně se domnívá, že je nutno naplnit závěry Nejvyššího správního soudu tak, aby konkrétně byla uvedena její pochybení v burzovních obchodech, v její činnosti, aby bylo jednoznačně prokázáno zásadní a dlouhotrvající pochybení v její činnosti, což prokázáno nebylo. Sankce odejmutí povolení k provozování burzy je nejvyšší sankcí a měla by být řádně a jednoznačně opodstatněná a užita pouze výjimečně v okamžiku, kdy burza ohrožuje zájmy třetích osob.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobní argumentace je v podstatě shrnutí toho, co bylo uvedeno v rozkladu. Žaloba nepřináší žádné nové skutečnosti. Žalobní námitky byly všechny již vypořádány v odůvodnění obou žalobou napadených rozhodnutí správních rozhodnutí. K části obecného nesouhlasu s napadenými rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně nijak své námitky nekonkretizovala. Rozhodnutí správních orgánů vycházela ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Odejmutí povolení není nepřiměřenou sankcí, dospěje-li správní orgán k naplnění podmínek daných v § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Tato skutečnost nastala a zákon nedává správním orgánům možnost posoudit „adekvátnost“ takového postupu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne sp. zn. 9 As 202/2014). Výklad právních norem tak nebyl extenzivní a excesivní, jak tvrdila žalobkyně.
9. Žalobkyně dle žalovaného nijak nerozporuje detailně popsání zjištění správních orgánů, ale jen tvrdí, že nejsou tak závažné povahy, aby vedly k odejmutí povolení. Toto tvrzení o menší závažnosti však nerozvádí. V řízení bylo prokázáno, že porušení pravidel fungování burzy, zakotvených v zákoně o komoditních burzách, byla celá řada a z celého komplexu zjištěných pochybení a nedostatků plyne, že žalobkyně neorganizovala obchody tak jak má. Žalovaný připomenul konkrétně pochybení 1), 4), 5), 6) a 8), ze kterých plyne, že žalobkyně neorganizovala obchody řádně. Zdůraznil, že všechna tato pochybení se projevovала při obchodování burzy po celé rozhodné období a netýkala se pouze jediného uzavřeného obchodu.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

10. Žalobkyně v podané replice pouze stručně zopakovala svá tvrzení již uvedená v žalobě.

III. Posouzení žaloby

11. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně sice navrhla provedení důkazu, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Žalobkyně navrhla důkaz rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 7. 2019 a rozhodnutím ministra žalovaného napadené žalobou. Tato rozhodnutí jsou součástí správního spisu. Soud tyto návrhy k důkazu neprovedl, neboť při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází ze správního spisu, přičemž správním spise se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Žalobkyně navrhla rovněž k provedení důkazu zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu. Veřejně přístupnou judikaturou českých soudů se dokazování rovněž neprovádí.
12. Městský soud na úvod poznamenává, že žalobkyně již v podaném rozkladu brojila z 9 pochybení, které prvostupňový správní orgán v jejím postupu spatřoval, pouze proti 6 z nich a proti některým pouze částečně (viz bod [4] tohoto rozsudku). Ministr žalovaného na všechny vznesené námitky dle názoru soudu řádně a dostatečně reagoval. V podané žalobě pak již žalobkyně nebrojí proti žádnému z jí vytýkaných pochybení. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Jak již bylo uvedeno, soud je vázán vymezenými námitkami (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran sporu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS, či rozsudek kasačního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31). Vzhledem k tomu, že žalobkyně nijak nerozporuje, že se všech devíti pochybení dopustila (skutkové zjištění) a ani nesporně posouzení těchto jednání žalobkyně jako nezákonné (právní posouzení), městský soud ze závěrů správních orgánů vychází jako ze správných. Ve svém posouzení se tak zaměří na námitky žalobkyně rekapitulované v bodech [6] a [7] tohoto rozsudku.
13. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, je právním názorem vysloveným kasačním soudem ve zrušujícím rozsudku vázán krajský soud i Nejvyšší správní soud i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu (obdobně viz i usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, které byly správními soudy již pravomocně zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval

v souladu se závazným právním názorem správního soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „není prostor pro polemiku“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, nebo ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010-65).

14. 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).*
15. Podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách je burza povinna *řádne a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení.*
16. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku správní orgány a i správní soudy zavázal k tomu, aby posoudily, zda žalobkyně vytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů, přičemž neměly opomenout, že důvodem pro odejmutí povolení mohou být jen zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti komoditní burzy. Pro rozhodnutí o odejmutí přitom není dle kasačního soudu podstatný počet skutečně uzavřených obchodů.
17. Správní orgány se dle městského soudu tímto závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu řídily. Jak plyne z bodu [3] tohoto rozsudku prvostupňový správní orgán velmi důkladně a pregnantně popsal celkem 9 pochybení, kterých se žalobkyně při provozu burzy dopustila. Správní orgány vytýkaly žalobkyni, že burzovním dohodcům nepřidělila komodity [pochybení 1)], burzovní dohodci byli oprávněni k burzovní obchodům [pochybení 2)], smlouvou bylo možné upravovat burzovní uzance [pochybení 3)], burzovní komora neschválila burzovní uzance [pochybení 4)], burzovní pravidla byla v rozporu se zákonem o komoditních burzách [pochybení 5)], v místnosti, kde se konají burzovní shromáždění, nebyly k dispozici dokumenty, které výslovně předepisuje zákon o komoditních burzách jako povinné, aby se právě v ní nacházely [pochybení 6)], smlouvy o zprostředkování týkající se obchodu z 2. 12. 2014 vykazovaly vady [pochybení 7)], cenotvorba se uskutečňovala v rozporu se zákonem o komoditních burzách [pochybení 8)] a v souvislosti s obchodem z 2. 12. 2014 došlo k nerovnému přístupu k účastníkům obchodování [pochybení 9)]. Pouze 2 z těchto 9 pochybení [konkrétně pochybení označená soudem 7) a 9)] se týkala uzavřeného obchodu ze dne 2. 12. 2014. Oba správní orgány ve svých rozhodnutích zdůraznily, že zjištěná pochybení se netýkají pouze jednoho obchodu, ale celého rozhodného období (12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení). S tímto názorem soud souhlasí, jelikož takový závěr plyne ze samotného popisu těchto pochybení. Námitka žalobkyně, že pochybení týkající se uzavřeného obchodu ze dne 2. 12. 2014 správní orgány vztahovaly i na jiné obchody tak není důvodná.
18. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně v žalobě nijak nerozporovala, že se dopustila jí vytýkaných pochybení ani nerozporuje právní posouzení vytýkaných pochybení, tedy například nesporné, že způsob její cenotvorby byl v rozporu se zákonem, snižuje však závažnost pochybení tvrzením, že se jedná o drobná procesní pochybení, která v konečném důsledku nemohou mít intenzitu zásadního pochybení. Toto vlastní tvrzení však nijak dále nerozvádí a ve svém tvrzení tak zůstala pouze na úrovni obecného konstatování. Městský soud souhlasí se správními orgány, že žalobkyní vytýkaná pochybení nejsou pouze drobnými pochybeními. Za velmi závažné pochybení považuje městský soud zejména skutečnost, že žalobkyně porušila zákon o komoditních burzách v případě cenotvorby, že nebyly řádně schváleny burzovní uzance, tyto burzovní uzance byly ve velkém rozsahu v rozporu se zákonem, burzovní dohodci mohli na burze obchodovat a že bylo umožněno smlouvou upravovat burzovní uzance. Těchto pět porušení mají přímý dopad na celou funkci burzy,

jelikož nebyly správným procesem schváleny pravidla jejího fungování, zveřejněná pravidla fungování byla v rozporu se zákonem, burzovní dohodci mohli být přímí účastníci obchodu, a tedy nebyl zaručen jejich nestranný přístup ke všem účastníkům obchodu, byla stanovena možnost se odchýlit od burzovních uzancí a nebyly zaručeny zákonné podmínky pro jeden z nejdůležitějších parametrů každého obchodu, jeho cenu. Za stále závažné pochybení považuje městský soud skutečnost, že burzovním dohodcům nebyly přiděleny komodity a že nebyly řádně zveřejněny povinné dokumenty na veřejně přístupném místě. Tato dvě pochybení však dle městského soudu nemusela mít na organizování a fungování burzy tak závažný vliv jako výše uvedená pochybení, avšak stále to jsou pochybení, kterých se žalobkyně dopustila. Správní orgány vytýkaly žalobkyni i pochybení, které se vyskytly při obchodu ze dne 2. 12. 2014, k čemuž však dodaly, že se v tomto obchodu projevila právě výše zmíněná pochybení. S tímto závěrem soud souhlasí. Vady v obchodu ze dne 2. 12. 2014 vykreslují vliv, který měla pochybení týkající se organizování burzy na konkrétním případě. Nejedná se však dle městského soudu o samostatný a dostatečný důvod pro odebrání povolení. To však nebylo ani nutné, jelikož pro závěr, že žalobkyně porušila § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách *řádne a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení*, je zcela dostatečných zbylých 7 pochybení, jež správní orgány žalobkyni vytýkaly.

19. Městský soud uzavírá, že správní orgány vytknuly žalobkyni zásadní a dlouhotrvající pochybení, které způsobily, že žalobkyně řádně a průběžně nevytvářela podmínky pro uzavírání burzovních obchodů. Tím správní orgány naplnily zákonný požadavek k přistoupení odebrání povolení a i závazný právní názor vyjádřený ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.
20. Žalobkyně namítá, že jí vytknutá pochybení nebyla vytknuta dříve a pochybení neměla za následek neplatnost burzovních obchodů. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 202/2014 uvedl, že „*předpokladem odejmutí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není předchozí upozornění na zjištěné nedostatky. [...] Před zahájením řízení o odejmutí povolení dle tohoto ustanovení není správní orgán povinen komoditní burzu o zjištěných nedostatecích dopředu informovat, či jí stanovovat lhůtu k nápravě (na rozdíl od postupu dle § 35 odst. 2 zákona o komoditních burzách).*“ Bez významu je i skutečnost, že pochybení neměla za následek neplatnost burzovních obchodů. Obdobně jako Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že pro posouzení zákonnosti odejmutí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není podstatná četnost uzavřených obchodů, není podstatná ani případná neplatnost uzavřených obchodů. Podstatná je pouze skutečnost, zda žalobkyně vytvářela podmínky pro uzavírání obchodů. Je samozřejmě představitelné, že i přes nedostatečné podmínky pro uzavírání obchodů některé obchody budou uzavřeny a účastníci je nebudou sporovat. Tato skutečnost nemůže vyvrátit detailní popsání pochybení, kterých se žalobkyně dopustila.
21. Žalobkyně rovněž v žalobě namítá, že napadaná rozhodnutí byla vydána nezákonně, jelikož výklad právních norem ze strany správních orgánů byl extenzivní a v důsledku nesprávného výkladu byla vydána nepřiměřená rozhodnutí; správní orgán nesprávně aplikoval právní normy, prvostupňový správní orgán nedostatečně zjistil skutkový stav věci, nedostatečně se vypořádal s námitkami žalobkyně a v důsledku toho vydal rozhodnutí vadné a nezákonné. Tyto námitky jsou zcela obecného charakteru. Obsah, rozsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Jak již bylo uvedeno, není úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Městský soud proto ve stejném obecném měřítku

posoudil tyto vznesené námitky a neseznal je důvodné. Správní orgány zjistily skutkový stav v rozsahu potřebném k rozhodnutí věci, přičemž tato zjištění žalobkyně konkrétními námitkami nezpochybňovala. Na základě zjištěného skutkového stavu na věc aplikovaly zákon o komoditních burzách způsobem, jež nelze označit jako extenzivní, nejedná se tak o nezákonné rozhodnutí. Rozhodnutí není nepřiměřené, jelikož byly naplněny podmínky § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 202/2014 uvedl, že *„odejmutí povolení je adekvátním prostředkem k tomu, aby bylo zajištěno, že na burzách organizované obchody budou probíhat v souladu se zákonem. To je v zájmu jak státu, tak samotných účastníků burzovních obchodů.“* Konečně se správní orgány vypořádaly i s námitkami, které žalobkyně vznesla. Žalobkyně žádnou opomenutou námitka sama neoznačila.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

22. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
23. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je kasační stížnost přípustná (§ 102 s. ř. s.). Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na niž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s. Kasační stížnost se podává ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 27.06.2023

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.