



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci žalobce: **Ing. J.L.**, proti žalovanému: **Komora auditorů** se sídlem Opletalova 55, Praha 1, zastoupena JUDr. Karlem Fialou, advokátem se sídlem Národní 10, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2015, č.j. 2124/2015/EP09/2010/Mi

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2015, č.j. 2124/2015/EP09/2010/Mi, kterým bylo zastaveno kárné řízení vedené proti žalobci pod sp. zn. EP09/2010 proti žalobci.

Žalobce poukázal na skutečnost, že byl úspěšný se svou dřívější správní žalobou, kdy bylo zrušeno první rozhodnutí v kárném řízení, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný však věc neprojednal a řízení zastavil s odůvodněním, že žalobce již není auditor, protože mu v jiném řízení a v jiné věci bylo pravomocně uloženo kárné opatření trvalého zákazu auditorské činnosti, a nemůže tak být účastníkem řízení.

Žalobce namítá, že právní stav účastníka je nutno posuzovat podle stavu v době, které se věc týká, a nikoli v době, kdy se řízení koná. Žalovaný nevzal v úvahu, že v odůvodnění

rozhodnutí, na jehož základě žalobce přestal být auditorem, bylo argumentováno právě tím, že žalobce byl již kárně potrestán podmíněným zákazem auditorské činnosti. Žalobce je přesvědčen, že takový doslovný výklad platné právní úpravy není v souladu s principy řádné veřejné správy a že veřejná moc je uplatňována nad míru předvídanou zákonem.

Žalobce uvádí, že získal možnost zvrátit rozhodnutí o podmíněném zákazu výkonu auditorské činnosti a tím i možnost zvrátit rozhodnutí o trvalém zákazu auditorské činnosti, protože by byly dány důvody pro obnovu řízení o trvalém zákazu auditorské činnosti. Žalobce také zcela jistě získal možnost domáhat se náhrady škody, která mu vznikla za dobu od zrušeného rozhodnutí o podmíněném zákazu auditorské činnosti do doby trvalého zákazu auditorské činnosti.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že pravomocným uložením kárného opatření ve formě trvalého zákazu činnosti žalobce přestal být statutárním auditorem. Kárná komise proto nemá pravomoc vést s žalobcem řízení, neboť ze zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, je tato pravomoc omezena pouze vůči členům žalovaného. Žalovaný je přesvědčen, že postupoval plně v souladu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Současně uvedl, že podle zákona o auditorech se ustanovení správního řádu týkající se obnovy řízení nepoužijí, navíc již uplynula objektivní tříletá lhůta od právní moci rozhodnutí.

Při jednání u Městského soudu v Praze žalobce poukázal na podanou žalobu, zdůraznil správnost rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 7A 53/2011, kterým bylo předcházející rozhodnutí žalovaného zrušeno, žalovaný však usnesením řízení zastavil a nerespektoval právní názor soudu v uvedeném rozsudku. Žalobce poukázal na délku své praxe a zdůraznil, že dle jeho názoru v jeho činnosti ani ve vztahu k České národní zdravotní pojišťovně nedošlo z jeho strany k pochybení, kontrola NKÚ se týkala jiného období, než které je žalobci vytýkáno. Žalobce byl poškozen, neboť mu byl vysloven trvalý zákaz auditorské činnosti, když v odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo argumentováno i kárným opatřením, spočívajícím v dočasném zákazu výkonu auditorské činnosti. Uvedl, že se bránil i proti rozhodnutí o trvalém zákazu výkonu auditorské činnosti, nebyl však u soudu úspěšný, protože pochybil při podávání odvolání. Žalobce setrval na svém návrhu a navrhl, aby soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zástupce žalovaného s odkazem na odůvodnění rozhodnutí a vyjádření k podané žalobě setrval na stanovisku o nedůvodnosti podané žaloby, navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že rozhodnutím Kárné komise žalovaného ze dne 21. 10. 2010, č.j. 1773/EP09/2010/No bylo žalobci uloženo kární opatření spočívající v dočasném zákazu výkonu auditorské činnosti podle ustanovení § 6 zákona o auditorech na dobu jednoho roku, protože žalobce vydal nesprávný výrok při auditu účetní závěrky subjektu veřejného zájmu České národní zdravotní pojišťovny za rok 2008. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které bylo rozhodnutím Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 14. 1. 2011, č.j. RVDA-7/2011 zamítnuto s odůvodněním, že provedené důkazy prokazují, že žalobce nedodržel a neakceptoval základní požadavky formulované v ISA a způsobil tím stav, ze kterého mohli být všichni potenciální uživatelé uvedeni v omyl.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2015, č.j. 7 A 53/2011 bylo rozhodnutí Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 14. 1. 2011 zrušeno s odůvodněním, že v předmětném řízení se neuplatní zásada koncentrace řízení, správní orgán je povinen neupínat se jen k tvrzením obviněného a nezřící se vlastní důkazní aktivity v případě, že

obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování, a také že byl správní orgán povinen vypořádat se jak s tvrzeními obviněného, tak i s nabízenými důkazy.

Rozhodnutím Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 5. 8. 2015, č.j. RVDA-188/2015 bylo rozhodnutí Kárné komise žalovaného ze dne 21. 10. 2010 zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání tomuto prvostupňovému orgánu.

Usnesením Kárné komise žalovaného ze dne 7. 9. 2015, č.j. 2124/2015/EP09/2010/Mi bylo kárné řízení vedené proti žalobci zastaveno. Toto usnesení bylo vydáno s odkazem na ustanovení § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) s odůvodněním, že účastníkem kárného řízení může být pouze statutární auditor, kterým Ing. J.L. není, protože v roce 2011 bylo jmenovanému uloženo kárné opatření trvalého zákazu výkonu auditorské činnosti, tím přestal být statutárním auditorem a účastníkem kárného řízení. Bylo konstatováno, že uvedené usnesení se pouze poznamenává do spisu, není proti němu možno podat odvolání. Písemně bylo vyhotoveno uvedené usnesení dne 24. 9. 2015 pod č.j. 2124/2015/EP09/2010/Mi.

Proti uvedenému usnesení ze dne 7.9.2015 směřuje žaloba.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě. Při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále „s.ř.s.“) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V souvislosti s posouzením otázky, zda jsou splněny podmínky pro to, aby se soud mohl věcně žalobou zabývat, posoudil nad rámec žaloby charakter napadeného usnesení. Soud se zabýval otázkou, zda napadené usnesení, kterým bylo zastaveno zahájené správní řízení, podléhá přezkumu soudem. Usnesení o zastavení nese v sobě znaky procesního rozhodnutí, přesto však v dané věci soud napadené usnesení nepovažoval za rozhodnutí, kterým by žalobce nebyl dotčen ve svých právech či povinnostech, či za rozhodnutí, kterým bylo pouze zformalizovaným způsobem procesně ukončeno zahájené správní řízení. Ačkoliv nebylo ve věci rozhodnuto meritorně, soud shledal napadené usnesení za rozhodnutí, které naplňuje definiční znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s.ř.s..

Vzhledem k tomu, že napadené usnesení je usnesením, které bylo vydáno prvostupňovým správním orgánem a s přihlédnutím k ustanovení § 5 s.ř.s., podle něhož se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, zabýval se soud i otázkou, zda žalobce byl povinen před podáním žaloby k soudu vyčerpat řádné opravné prostředky.

Jak již bylo uvedeno, napadené usnesení odkazuje na ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu. Použití správního řádu v řízeních, která jsou vedena podle zákona o auditorech, je upraveno v ustanovení § 50 tohoto zákona, podle něhož ve věcech uvedených – mimo jiné i v § 25 – se postupuje podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon něco jiného. Ustanovení § 66 správního řádu pak není uvedeno v negativním výčtu ustanovení správního řádu, která se nepoužijí. Protože v dané věci není zákonem o auditorech stanoveno jinak, je nutno postupovat podle správního řádu.

Podle ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu, podle něhož řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že v řízení, ve kterém nemohou pokračovat

právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamenává do spisu. Podle § 76 odst. 5 správního řádu proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, se nelze odvolat. Z výše uvedených ustanovení je zřejmé, že proti usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu nelze podat odvolání, tedy řádný opravný prostředek, proto přichází v úvahu přímé podání žaloby na přezkum takového usnesení soudem.

Soud se dále zabýval důvodností v žalobě uplatněných námitek.

Žalobce v podané žalobě namítal zkrácení svých práv, když žalovaný, přesto, že na základě rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 7A 53/2011 zrušila Rada pro veřejný dohled předcházející rozhodnutí o uložení kárného opatření a věc vrátila žalovanému k novému projednání, ten však věc již neprojednal, ale řízení zastavil. Namítl porušení svých práv, protože právní stav účastníka je nutno posuzovat v době, které se věc týká a nikoliv v době, kdy se koná řízení. Uvedené námitky neshledal soud důvodnými.

V daném případě je zřejmé, že původní rozhodnutí žalovaného o uložení kárného opatření ze dne 21. 10. 2010 ve spojení s rozhodnutím Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 14. 1. 2011 bylo zrušeno na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2015 č.j. 7A 53/2011 – 76. Bylo povinností správních orgánů při novém rozhodování respektovat právní názor, který soud vyjádřil v uvedeném rozsudku. To však platí pouze za situace, kdy je ve věci znovu rozhodováno meritorně, to znamená za situace, kdy by byla řešena otázka, zda jsou splněny podmínky pro to, aby žalobci bylo kárné opatření spočívající v dočasném zákazu výkonu auditorské činnosti uloženo.

Z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že žalobou napadeným usnesením bylo zastaveno kárné řízení, které bylo zahájeno proti žalobci podle § 25 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o auditorech“). Konkrétně bylo žalobci uloženo kárné opatření podle § 25 odst. 1 písm. d) zákona o auditorech, podle něhož může Komora auditorů uložit statutárnímu auditorovi zákaz výkonu auditorské činnosti na dobu nejdéle 5 let. Z uvedeného právního ustanovení vyplývá, že toto kárné opatření může Komora auditorů uložit statutárnímu auditorovi.

Statutárním auditorem je podle § 2 písm. d) zákona o auditorech fyzická osoba, které bylo Komorou vydáno rozhodnutí o oprávnění provádět auditorskou činnost.

Není sporu o tom, že v mezidobí (od zahájení řízení do vydání napadeného usnesení) žalobce pozbyl postavení statutárního auditora. Protože kárná komise Komory auditorů není oprávněna vést kárné řízení s nikým jiným, než se statutárním auditorem, nebyla oprávněna o uložení kárného opatření žalobci rozhodnout ve věci samé. Protože šlo o řízení, které bylo již zahájeno, bylo nutno toto řízení ukončit. To se stalo právě napadeným usnesením.

Z ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu je zřejmé, že správní orgán zastaví usnesením řízení, které je vedeno z moci úřední (tato podmínka byla splněna), jestliže zjistí, že v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci (tato podmínka je rovněž splněna, protože odpovědnost za kárné provinění se může vztahovat výlučně k fyzické osobě, která se měla kárného provinění dopustit) odpadl důvod zahájení řízení. Výčet důvodů, pro které lze zastavit řízení je pak demonstrativně uveden. Z tohoto demonstrativního výčtu je zřejmé, že jde o situace, kdy zde není účastník, se kterým by bylo možno řízení vést anebo odpadl předmět řízení, tedy věc nebo právo, jehož se řízení týká. Pro závěr o tom, že zde není účastník řízení, se kterým by bylo možno určité řízení vést, není nutné, aby došlo k jeho

zániku či úmrtí, jak je uvedeno v demonstrativním výčtu, postačí, aby účastník řízení, se kterým je řízení vedeno, ztratil postavení, které je základní podmínkou pro to, aby takové řízení mohlo být vůbec zahájeno.

Lze zde poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 – 93, ve kterém se zabýval možnou aplikací ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu se závěrem, že podle tohoto ustanovení lze postupovat v řízení, kde budou kumulativně splněny dvě základní podmínky, a to, že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení. Dopadá tak na případy, kdy v průběhu řízení pominou podmínky řízení (existence způsobilých účastníků řízení a existence předmětu řízení), za kterých je správní orgán oprávněn ve věci rozhodnout.

Právě tato situace nastala v dané věci. Jak vyplývá z ustanovení § 25 zákona o auditorech, je Komora auditorů oprávněna vést kárné řízení pouze se statutárním auditorem. V okamžiku, kdy fyzická osoba pozbyla postavení statutárního auditora, není Komora auditorů oprávněna ve věci rozhodnout. Není zde tedy způsobilý účastník řízení, se kterým by bylo možno vést správní řízení ve věci vyvození kárné odpovědnosti.

Pokud jde o námitku, v níž žalobce namítal, že měl být posuzován právní stav účastníka řízení v době, které se věc týká a nikoliv v době, kdy se řízení koná, je nutno konstatovat, že ani zákon o auditorech ani správní řád výslovně neřeší otázku, zda má být ve věci rozhodováno podle skutkového a právního stavu v době tvrzeného provinění nebo v době vydání rozhodnutí. Obecně platná zásada o tom, že rozhodný je skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Uvedený závěr je zřejmý z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011 č.j. 1As 24/2011 – 79 (dostupný na www.nssoud.cz), který zdůraznil, že: „*teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení ... i to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení ...*“.

Uvedená zásada o tom, že rozhodný je skutkový a právní stav v době, kdy je rozhodnutí (zde usnesení) vydáno, by neplatila jen v případě, pokud by zákon o auditorech nebo správní řád stanovily výslovně jinak. Protože tomu tak není, platí, že žalovaný při vydávání usnesení ze dne 7. 9. 2015 musel vycházet z právního a skutkového stavu v době, kdy toto usnesení vydával.

Argumentace žalobce o tom, že v rozhodnutí, kterým byl vysloven trvalý zákaz výkonu auditorské činnosti žalobci, bylo argumentováno tím, že žalobci byl vysloven dočasný zákaz činnosti auditora, je irelevantní. Toto rozhodnutí o trvalém zákazu činnosti není předmětem přezkumu v této věci, proto se jím soud nezabýval. Tvrzení žalobce o možnosti zvrátit rozhodnutí o trvalém zákazu auditorské činnosti případnou změnou rozhodnutí o podmíněném zákazu auditorské činnosti a o možnosti domáhat se náhrady škody je nutno považovat za tvrzení, která nelze považovat za námitky ve vztahu k napadenému rozhodnutí, neboť jde o úvahy žalobce o tom, jaká by mohla v budoucnu nastat situace, která v obsahu spisového materiálu nemá oporu.

Důvodnou neshledal soud ani námitku, v níž žalobce poukazoval na rozpor s principy veřejné správy, když je zřejmé, že tuto námitku žalobce uplatnil právě v souvislosti se svým

názorem o tom, že věc měla být posuzována v době, které se věc týká a nikoliv v době, kdy se řízení koná. Jak je výše uvedeno, soud tuto námitku neshledal důvodnou.

Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému právo na náhradu nákladů řízení soud nepřiznal, protože žalovaný je správním orgánem, který disponuje dostatečným personálním obsazením proto, aby obhájil před soudem své vlastní vydané rozhodnutí (usnesení).

P o u ě n í :

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

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

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

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

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

V Praze dne 15. června 2017

JUDr. Hana V e b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Zuzana Lazecká