



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: **Česká národní banka** se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: a) BDO Audit, s.r.o. se sídlem Olbrachtova 1980/5, Praha 4, b) doc. Ing. J. D. c) Ing. P.S., proti žalovanému: **Rada pro veřejný dohled nad auditem** se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2014, č.j. RVDA – 247/2014

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 11. 12. 2014, č.j. RVDA – 247/2014 a usnesení kárné komise Komory auditorů České republiky ze dne 2.10.2014 č.j. 1674/2014/CNB 20/2012/Ci **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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 správního orgánu ze dne 11. 12. 2014, č.j. RVDA – 247/2014, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Kárné komise Komory auditorů České republiky ze dne 2. 10. 2014, č.j. 1674/2014//CNB20/2012/Ci o zastavení kárného řízení proti BDO Audit, s.r.o., doc. Ing. J. D. a Ing. P. S.

Žalobce pokládá žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uplatnil nesprávný výklad a aplikaci zákona č. 93/2009 Sb., ve znění do 31.12.2014 (dále jen „zákon o auditorech“), ve znění účinném do 12. 1. 2015. Žalobce se domnívá, že jej jako navrhovatele kárného řízení neváže prekluzivní lhůta 1 roku podle ust. § 25 odst. 5 zákona o auditorech. Uvedená lhůta váže pouze orgán oprávněný k zahájení řízení, kterým je Komora auditorů, respektive její Kárná komise. Žalobce své stanovisko podepřel odkazem na ustanovení dalších zákonů, ze kterých vyplývá, že běžnou legislativní technikou je stanovení prekluzivní lhůty pro zahájení řízení orgánu, který řízení vede, nikoli navrhovatelům. Pokud zákonodárce stanoví lhůty pro podání návrhu, činí tak výslovně a jednoznačně. Dále žalobce argumentuje systematickým výkladem, neboť stanovení lhůty není výslovně zařazeno do ust. § 26 zákona o auditorech, jak to zákonodárce učinil v jiných případech. Pokud by příslušným orgánem v ust. § 25 odst. 5 zákona o auditorech měl být rozuměn navrhovatel podle ust. § 26 odst. 1 zákona o auditorech, pak by lhůty podle ust. § 25 odst. 5 zákona neplatily pro členy Prezidia Rady, kteří jsou také osobami oprávněnými k podání návrhu, ale nejsou orgánem.

Žalobce dále namítá nesprávný výpočet a posouzení jednoroční lhůty Kárnou komisí, pokud jde o pochybení auditora zjištěná žalobcem u Slavia pojišťovny. Změna účetních metod požadovaná novým auditorem podle žalobce dokládá, že metody používané pojišťovnou, které společnost BDO Audit akceptovala, nebyly správné, a že minimálně audit účetní závěrky pojišťovny k 31. 12. 2010 nebyl proveden BDO Audit s odbornou péčí. Rozhodné skutečnosti odůvodňující, že Slavia pojišťovna používala nesprávné účetní metody, byly žalobcem zjištěny až na základě popisu změny účetních metod v bodě 4.1 přílohy účetní závěrky k 31. 12. 2011 ve spojení s dokumentem nazvaným Audit memoranda k účetní závěrce Pojišťovny k 31. 12. 2011 ze dne 23. 4. 2012. Žalovaný tedy nepostupoval správně, když jednoroční prekluzivní lhůtu počítal u všech pochybení auditora bez rozlišení podle toho, kdy se žalobce o jednotlivých pochybeních dozvěděl.

Žalobce namítá, že Komora auditorů řádně nevypořádala námítky žalobce a pouze uvedla obecný výklad k ust. § 44 správního řádu a § 25 odst. 5 zákona o auditorech. Stejně tak se ani žalovaný nevypořádal s námítkami žalobce, jen odkázal na blíže nespecifikované vyjádření v předchozím řízení a na dikci předmětného ustanovení. Kárná komise neměla zastavit řízení usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť takový postup je možný pouze návrhů, kde není jakákoli pochybnost o jejich nepřipustnosti. V dané věci se ovšem konalo ústní jednání a již bylo vydáno rozhodnutí. Kárná komise proto měla vydat namísto usnesení rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a uvedl, že v posuzovaném případě uplynula jednoroční prekluzivní lhůta podle ust. § 25 odst. 5 zákona o auditorech, neboť žalobce se o důvodech pro zahájení kárného řízení dozvěděl dne 2. 5. 2011, návrh ovšem uplatnil až dne 3. 10. 2012.

Práva osob zúčastněných na řízení uplatnili společnost BDO Audit, s.r.o., doc. Ing. J. D. a Ing. P.S. Z těchto osob vyjádření k žalobě nepodala žádná z uvedených osob.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem 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 soudního řádu správního) a dospěl k závěru, že

žaloba je důvodná. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce i žalovaný s projednáním bez nařízení ústního jednání vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“).

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že dne 3. 10. 2012 bylo zahájeno kárné řízení ve věci podezření ze zaviněného porušení povinností podle ustanovení zákona o auditorech, a to na základě návrhu žalobce.

Kárná komise Komory auditorů České republiky rozhodnutím ze dne 24.5.2013, č.j. 886/2013/CNB20/2012/Ci shledala auditory doc. Ing. J. D. a Ing. P. S. a auditorskou společnost BDO Audit, s.r.o. vinnými z porušení ustanovení zákona o auditorech, a to ve vztahu k auditům společností Slavia pojišťovna a.s. a družstevní záložny AKCENTA, spořitelní a úvěrové družstvo. K odvolání uvedených osob žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Usnesením ze dne 23. 4. 2014, č.j. 654/2014/CNB20/2012/Ci Kárná komise rozhodla o zastavení kárného řízení vůči auditorské společnosti BDO Audit, s.r.o. a auditorům doc. Ing. J. D. a Ing. P.S., neboť návrh byl podán opožděně. Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 6. 2014, č.j. RVDA – 124/2014 bylo odvolání žalobce vyhověno a věc se vrátila k novému projednání Kárné komisi s odůvodněním, že při posuzování dodržení lhůt pro předložení návrhu na zahájení kárného řízení je nutné odlišit dva případy návrhu. V jednom případě se jednalo o nedostatky práce auditorů a auditorské společnosti v případě Slavia pojišťovna, a.s., kdy bylo podání návrhu učiněno po lhůtě, a žalovaný tak shledal závěr Kárné komise opodstatněný. K opačnému závěru ale žalovaný došel v případě posouzení auditu družstevní záložny AKCENTA, spořitelní a úvěrové družstvo, kdy byl návrh žalobce podán ve lhůtě.

Dne 2. 10. 2014 vydala Kárná komise pod č.j. 1673/2014/CNB20/2012/Ci rozhodnutí, kterým shledala společnost BDO Audit, s.r.o. a auditory doc. Ing. J. D. a Ing. P. S. vinnými kárným proviněním ve vztahu k auditu družstevní záložny AKCENTA, spořitelní a úvěrové družstvo (bylo upuštěno od uložení kárného opatření).

Téhož dne, tj. 2.10.2014 vydala Kárná komise pod č.j. 1674/2014/CNB20/2012/Ci usnesení o zastavení kárného řízení : „z důvodu a v rozsahu zjevné právní nepřípustnosti části návrhu, která vymezuje skutkové jednání kárně obviněných účastníků řízení při provádění auditu účetní závěrky klienta Slavia pojišťovna, a.s., za účetní období končící dnem 31. 12. 2010“. Správní orgán samostatně posoudil případy návrhu na zahájení kárného řízení z hlediska včasnosti podaných návrhů, proto v rozsahu výše uvedeném rozhodl o zastavení kárného řízení, ve vztahu k auditu účetní závěrky klienta Slavia pojišťovna, a.s. dospěla komise k závěru, že návrh ČNB byl podán po uplynutí zákonem stanovené subjektivní lhůty.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 16. 10. 2014 odvolání, ve kterých uplatnil námitky v zásadě shodné, jako v následně podané žalobě.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 12. 2014, č.j. RVDA – 247/2014 odvolání žalobce zamítl a odůvodnil jej tak, že podle ust. § 25 odst. 5 zákona o auditorech lze kárné řízení zahájit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti auditorem došlo. Protože podle ust. § 26 odst. 1 rozhoduje Kárná komise o uložení kárného opatření na návrh ministra financí, dozorčí komise, člena Prezidia, orgánu státního dozoru nebo České národní banky, nebo bez návrhu, jsou tyto subjekty příslušným orgánem k podání návrhu a

vztahuje se na ně lhůta stanovená v § 25 odst. 5 zákona o auditorech. Žalobce se ale prokazatelně dozvěděl o skutečnostech rozhodných pro podání návrhu již dne 2. 5. 2011, kdy obdržel výroční zprávu pojišťovny a zprávu auditora o ověření účetní závěrky, proto podání návrhu až dne 3. 10. 2012 bylo učiněno po lhůtě. Ke způsobu zastavení řízení žalovaný uvedl, že právně nepřipustný návrh správní orgán dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaví. Právní nepřipustnost návrhu v daném případě spočívá v procesní překážce zmeškání lhůty.

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2014 a předchozího usnesení Kárné komise o zastavení řízení ze dne 2. 10. 2014.

Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, že ho jako navrhovatele kárného řízení neváže jednorozhodnutí prekluzivní lhůta a tuto námitku shledal důvodnou.

Podle ustanovení § 25 odst. 5 zákona o auditorech lze kárné řízení zahájit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti auditorem došlo. Podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona o auditorech o uložení kárného opatření podle § 25 rozhoduje kárná komise Komory na návrh ministra financí, dozorčí komise, člena Prezidia, orgánu státního dozoru nebo České národní banky, nebo bez návrhu.

Z ustanovení § 26 odst. 1 zákona o auditorech nevyplývá, že by návrh na zahájení kárného řízení musela některá z osob, oprávněných k podání návrhu, musela podat ve stanovené lhůtě. Pro navrhovatele zákon žádnou lhůtu nestanoví.

Z ustanovení § 25 odst. 5 zákona o auditorech vyplývá, že lhůta je stanovena ve vztahu k zahájení kárného řízení. Kárné řízení lze zahájit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti auditorem došlo. Zahájení kárného řízení je tedy vázáno jednak na vědomost příslušného orgánu o existenci důvodu pro zahájení řízení (jednoletá subjektivní lhůta), jednak na dobu porušení právních povinností (tříletá objektivní lhůta).

Pro posouzení důvodnosti, či nedůvodnosti žalobcem uplatněné námitky je rozhodný závěr o tom, kdo je „příslušný orgán“ ve smyslu uvedeného ustanovení, neboť od vědomosti o existenci důvodu pro zahájení kárného řízení ze strany příslušného orgánu se odvíjí běh jednoleté subjektivní lhůty.

Podle názoru soudu „příslušným orgánem“ je orgán, který je příslušný k rozhodnutí o uložení kárného opatření. Subjekty, které jsou podle § 26 odst. 1 zákona o auditorech oprávněny podat návrh (dále též „navrhovatel“), mezi něž patří ministr financí, dozorčí komise, člen prezidia, orgán státního dohledu, či Česká národní banka nejsou orgánem, který by byl příslušný o uložení kárného opatření rozhodnout. Jmenované subjekty jsou pouze v postavení toho, kdo je oprávněn podat návrh, tedy učinit úkon, v důsledku něhož je řízení zahájeno.

Navrhovatel je oprávněn pouze podat návrh na zahájení kárného řízení, je pak na příslušném orgánu, aby o tomto návrhu rozhodl. Navrhovatele nelze považovat za příslušný orgán, protože to není orgán, který by byl příslušným orgánem o kárném provinění rozhodnout, resp. byl by oprávněn rozhodnout o uložení kárného opatření.

Z ustanovení § 26 odst. 1 zákona o auditorech pak vyplývá, že u uložení kárného opatření rozhoduje kárná komise Komory, kárná komise je tedy tím příslušným orgánem, jemuž je zákonem svěřeno oprávnění rozhodovat v kárném řízení o uložení kárného opatření. Příslušným odvolacím orgánem je pak podle § 38 odst. 2 písm. j) Rada pro veřejný dohled nad auditem.

Protože nelze za „příslušný orgán“ považovat navrhovatele, ale správní orgán, kterému je zákonem svěřena pravomoc rozhodnout ve věci, pak pro posouzení běhu lhůty je rozhodný okamžik, kdy se tento příslušný správní orgán (zde kárná komise) dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení o uložení kárného opatření. Tímto okamžikem byl den doručení návrhu žalobce, od tohoto data počala běžet subjektivní jednoletá lhůta.

Uvedený závěr samozřejmě neznamená, že uložit kárné opatření lze bez jakéhokoliv časového omezení. Vždy jako nejzazší lhůta platí tříletá objektivní lhůta, která se počítá ode dne, kdy k porušení povinnosti auditorem došlo. To znamená, že nelze uložit kárné opatření v případech, kdy sice došlo k zahájení kárného řízení v rámci běhu subjektivní jednoleté lhůty v situaci, pokud objektivní tříletá lhůta již marně uplynula. V takových případech je pak na místě buď zastavení řízení (v případě, že byl podán návrh ze strany subjektu uvedených v § 26 odst. 1 zákona o auditorech), nebo nezahájení řízení (v případě, kdy návrh podán nebyl a zahájení správního řízení je v dispozici správního orgánu).

Argumentaci žalobce o tom, že stanovení subjektivní a objektivní prekluzivní lhůty pro zahájení řízení orgánu oprávněnému k vedení řízení je obvyklé s tím, že vždy jde o stanovení prekluzivní lhůty pro zahájení řízení ve vztahu k orgánu, který řízení vede, považuje soud za opodstatněnou. Kromě právních předpisů, na které výslovně poukázal žalobce (zákon č. 15/1998 Sb., zákon č. 256/2004 Sb., zákon č. 21/1992 Sb.), lze odkázat i na řadu jiných právních předpisů, jako je např. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, konkrétně ustanovení § 182 odst. 3 tohoto zákona, nebo ustanovení § 125 l) odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon. Ve všech těchto případech je stanovena subjektivní lhůta pro zahájení správního řízení o uložení sankce za správní delikt od okamžiku, kdy se o rozhodných skutečnostech dozvěděl správní orgán, který je příslušným správním orgánem řízení vést a o provedeném řízení ve věci rozhodnout.

Ze shodných důvodů soud shledal důvodnou i námitku žalobce, v níž poukazuje na to, že pokud by byla stanovena lhůta pro navrhovatele pro podání návrhu, muselo by tak být výslovně uvedeno, resp. v případech, kdy je lhůta pro navrhovatele stanovena, je to výslovně v právním předpise uvedeno (viz např. § 33 zákona č. 85/1999 Sb. o advokacii).

Lze uzavřít, že za „příslušný orgán“ je nutno považovat orgán, který je oprávněn rozhodnout ve věci samé, tedy v daném případě kárná komise, která je oprávněna rozhodnout o uložení kárného opatření. Za „příslušný orgán“ nelze považovat subjekty, které jsou oprávněny podat návrh na zahájení takového řízení.

Pokud jde o námitku, v níž žalobce namítal nesprávný výpočet lhůty u jednoho pochybení auditora, konkrétně u Slavia pojišťovny, v níž žalobce namítal, že i při výkladu zastávaného kárnou komisí a žalovaným, byla roční lhůta zachována u posledního pochybení pod bodem ad 3) v bodě 31 návrhu, je nutno konstatovat, že v této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by se žalovaný touto námitkou, kterou žalobce uplatnil i v odvolání proti rozhodnutí kárné komise blíže zabýval.

Prisvědčit lze žalobci i to, že se žalovaný nevypořádal konkrétně s námitkami, které byly uplatněny v podaném odvolání, když je zřejmé, že žalovaný se soustředil na obhájení názoru o tom, že návrh na zahájení kárného opatření byl žalobcem, který byl v postavení navrhovatele, podán opožděně. Pokud žalovaný argumentoval ustanovením § 44 správního řádu či rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A1/2001-53, je nutno konstatovat, že nejde o argumentaci přiléhavou, neboť jak z uvedeného ustanovení, tak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že otázka zahájení, či vědomosti o porušení povinnosti se vztahuje vždy ke správnímu orgánu, který měl ve věci rozhodnout.

Důvodnou shledal soud i námitku o nedodržení formy rozhodnutí kárnou komisí – usnesení – když podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, zastavit řízení usnesením podle uvedeného ustanovení lze pouze v případě, kdy jde o žádost zjevně právně nepřipustnou. Neurčitý právní pojem „zjevná právní nepřipustnost“ je nutno vykládat restriktivním způsobem, protože správní orgán v daném případě věc neprojednává a řízení zastaví. Jak plyne z judikatury, například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č.j. 2 As 74/2007, musí být skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět, a to již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. V posuzovaném případě prvostupňový orgán nejprve rozhodl ve věci samé rozhodnutím ze dne 24.5. 2013 (uloženy pokuty ve výši 150.000 Kč a 900.000 Kč), návrh tedy nebyl natolik zjevně právně nepřipustný, aby řízení usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavil. Teprve po zrušení tohoto meritorního rozhodnutí bylo vydáno nejprve usnesení ze dne 23.4.2014 a následně nyní napadené usnesení ze dne 2.10.2014.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba byla podána důvodně, proto žalobou napadené rozhodnutí Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 11. 12. 2014, č.j. RVDA – 247/2014 a usnesení kárné komise Komory auditorů ČR ze dne 2.10.2014 č.j. 1674/2014/CNB 20/2012/Ci zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, odst. 3, odst.4 s.ř.s.). Na žalovaném bude, aby se znovu zabýval návrhem žalobce, resp. zajistil projednání jeho návrhu kárnou komisí Komory auditorů, s tím, že právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Pro úplnost soud odkazuje na ustanovení § 41 s.ř.s., podle něhož v případech, kdy zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných, nebo disciplinárních, nebo jiných správních deliktů stanoví lhůty pro zánik odpovědnosti, popř. pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle soudního řádu správního neběží.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náklady řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,-Kč.

Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, proto jim náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s.ř.s.). Protože osoby zúčastněné na řízení náklady ani nepožadovaly, soud o nich nerozhodoval samostatným výrokem.

Poučení:

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 20. března 2017

JUDr. Hana Veberová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Kotlanová