



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **ATLAS AUDIT s.r.o.**, IČO 25652320
sídlem K Bílému vrchu 1717, 250 88 Čelákovice
zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Matznerem, Ph.D., LL.M.
sídlem Anny Letenské 34/7, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Rada pro veřejný dohled nad auditem**
sídlem Vodičkova 1935/38, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované z 3. 3. 2025, čj. RVDA-224/2025, sp. zn. ZN/97/23

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí žalované z 3. 3. 2025, čj. RVDA-224/2025, sp. zn. ZN/97/23, a věc se jí vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 21 405 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobkynina zástupce, advokáta JUDr. Jiřího Matznera, Ph.D., LL.M.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Kontrolní výbor žalované shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku, neboť neposkytla potřebnou součinnost pro zahájení kontroly. Žalobkynino odvolání následně zamítla žalovaná napadeným rozhodnutím.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

2. Mezi žalobkyní a žalovanou je sporná především otázka pravomoci žalované k provedení kontroly. Podobným přestupkem stejné žalobkyně a podobnými otázkami se zdejší soud již zabýval v rozsudku z 11. 12. 2024, čj. 18 A 13/2024-66.

2. Argumentace účastníků

2.1 Žalobní argumentace

3. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nesprávné. Navrhuje, aby ho soud zrušil a přiznal jí náhradu nákladů řízení. V žalobě uplatnila osm žalobních bodů, které soud pro přehlednost rozdělil do následujících argumentačních okruhů. Soud zachoval žalobkynino číslování jednotlivých bodů, nicméně upozorňuje, že žalobkyně vynechala šestý žalobní bod (po pátém následuje sedmý – str. 8 žaloby).
4. **První okruh** se týká pravomoci žalované provádět u žalobkyně kontrolu.
5. Žalobkyně namítá (druhý žalobní bod), že žalovaná nebyla oprávněna provádět kontrolu kvality, neboť od 1. 1. 2021 není žalobkyně auditorkou *provádějící povinný audit alespoň u jednoho subjektu veřejného zájmu* (§ 24 odst. 5 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech). Žalobkyně prováděla audit u subjektu veřejného zájmu za účetní období 2018, za období 2019 až 2022 žádný takový audit neprováděla. Žalobkyně prováděla audit u subjektů dle § 24 odst. 5 písm. a) i b) zákona o auditorech a je přesvědčena, že by se na ni měla vztáhnout kratší doba (3 roky), po které je považována za auditora subjektů veřejného zájmu. Žalovaná se však v napadeném rozhodnutí nesprávně ztotožnila s názorem zdejšího soudu z rozsudku čj. 18 A 13/2024-66, že se na ni vztahuje doba delší (6 let). Žalobkyně je přesvědčena, že teleologická argumentace svědčí pro její výklad.
6. Žalobkyně dále namítá (osmý žalobní bod), že i kdyby přistoupila na výklad žalované, že měla kontrolní pravomoc, zanikla by 31. 12. 2023. Podle § 17 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), projednává přestupek, kterého se měla žalobkyně dopustit, *orgán, který je příslušný k provedení kontroly, v souvislosti s nímž byl přestupek spáchán*. Tato úprava představuje zvláštní úpravu k úpravě v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, a váže pravomoc projednat přestupek na kontrolní pravomoc. Pokud kontrolní pravomoc zanikne, zaniká i pravomoc projednat přestupek. Zanikla-li dle žalované její kontrolní pravomoc vůči žalobkyni 31. 12. 2023, zanikla v ten okamžik i pravomoc projednat přestupek.
7. **Druhý okruh** žalobních námitek se týká provádění kontroly.
8. Žalobkyně namítá (čtvrtý žalobní bod), že zahájení kontroly bylo svévolné. Žalovaná má povinnost plánovat kontroly na základě analýzy rizik. To se v žalobkynině věci nestalo, neboť správní spis ani napadené rozhodnutí neobsahují žádnou analýzu rizik. Tato vada má za následek nezákonnost zahájení kontroly i kontroly samotné. Za takové situace neměla žalobkyně povinnost poskytnout součinnost, a nemohla proto ani spáchat přestupek. Žalovaná v napadeném rozhodnutí tuto otázku nesprávně posoudila (devátý žalobní bod), a její rozhodnutí je proto nezákonné.
9. Žalobkyně zpochybňuje i rozsah kontroly (třetí žalobní bod). Žalovaná žalobkyni 29. 5. 2023 sdělila, že předmětem kontroly budou spisy tří společností (Schafer – Menk s.r.o., Isolit-Bravo, spol. s r.o., SNEO, a.s.). Žalobkyně výrok auditora vydala ve dvou případech až 30. 6. 2023, a spis v těchto případech měla proto povinnost uzavřít do 60 dní od vyhotovení zprávy auditora (§ 20a odst. 3 zákona o auditorech). Rozsah kontroly byl dle žalobkyně nezákonný, protože jí ukládal povinnost, kterou nemohla fakticky splnit a nerespektoval

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

zákonnou úpravu. Protože je nezákonný rozsah kontroly, je nezákonné i napadené rozhodnutí.

10. **Třetí okruh** se týká samotného přestupku a napadeného rozhodnutí.
11. Žalobkyně namítá (pátý žalobní bod), že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaná se totiž nijak nevypořádala s její námitkou, že nebylo nařízeno ústní jednání, přestože to bylo nezbytné pro zjištění stavu věci a uplatnění žalobkyniných práv. Tuto námitku žalobkyně vznesla v doplnění odvolání z 5. 12. 2023, žalovaná na ni však nijak nereagovala.
12. Dále je žalobkyně přesvědčena (první žalobní bod), že skutek, který v prvostupňovém rozhodnutí vymezil kontrolní výbor a kterým měla žalobkyně naplnit skutkovou podstatu přestupku, se nestal. Žalobkyně měla spáchat přestupek tím, že „*nezajistila přítomnost osoby oprávněné k předložení směrnic ISQC1 a ISQM1, dokumentace vnitřního kontrolního systému a spisů auditora vybraných ke kontrole*“. To však není pravda. Kontrolující osoby se totiž v žalobkynině sídle setkaly s paní B., která je žalobkyninou prokuristkou, a jde tedy o osobu oprávněnou předložit požadované dokumenty. Skutek, jak ho vymezil kontrolní výbor, se tedy nestal a řízení o přestupku mělo být zastaveno.
13. Pokutu, kterou žalobkyně za přestupek dostala, považuje za nepřiměřenou (sedmý žalobní bod). Spor je primárně o pravomoc žalované a žalovaná nesprávně vyhodnotila polehčující okolnosti. Ty dle žalované spočívají v tom, že pokud má žalovaná ve věci pravomoc, dopustila se žalobkyně přestupku v právním omylu. Přestupku se též dopustila poprvé. Žalovaná nesprávně posoudila též okolnosti přitěžující. Není možné žalobkyni přičítat k tíži, že nepředložila určenou dokumentaci, neboť jde o jednání, které je podstatou přestupku. Za přitěžující okolnost též nelze považovat, že žalobkyně měla lživě uvést, že kontrola není možná ze zdravotních důvodů jejího jednatele. Tento závěr je totiž v rozporu s obsahem spisu, neboť žalobkyně doložila lékařské zprávy, které jednatelův zdravotní stav prokazují. Pokud žalované nestačila zdravotní dokumentace, měla nařídit ústní jednání. Závěry o lživosti tvrzení považuje žalobkyně též za nepřezkoumatelné.

2.2 Vyjádření žalované

14. Žalovaná považuje žalobu za nedůvodnou. Setrvala na správnosti napadeného rozhodnutí a odkázala též na rozsudek čj. 18 A 13/2024-66, z něhož lze podle ní vycházet i v této věci.
15. K **prvnímu okruhu** žalobní argumentace uvedla, že pravomoc ve věci měla. Odkázala na odůvodnění rozsudku 18. senátu, které přejala do napadeného rozhodnutí. Žalobkyně dezinterpretuje závěry Ministerstva financí, což potvrdil i autor stanoviska, které žalobkyně cituje.
16. Žalovaná nespornuje, že od 1. 1. 2024 přešla kontrolní pravomoc nad žalobkyní na Komoru auditorů. To však není podstatné pro zachování pravomoci k projednání přestupku. Úprava § 17 kontrolního řádu se vztahuje k době, kdy byl přestupek spáchán. Vedení přestupkového řízení je na kontrole nezávislé. Žalovaná kontrolu s ohledem na změnu příslušného kontrolního orgánu ukončila, to však nemá vliv na její pravomoc vést přestupkové řízení.
17. K **druhému okruhu** uvedla, že souhlasí s tím, že kontroly kvality musí být plánovány na základě analýzy rizik. Dle správní praxe žalované nebyla analýza součástí kontrolního spisu a žalovaná ji vnímala jako svůj interní postup. V rámci odvolacího řízení však svůj postup přehodnotila a došla k závěru, že analýza rizik bude nově součástí kontrolního spisu. Podstatné však je, že absence analýzy v kontrolním spise nezakládá kontrolovanému

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

auditorovi (žalobkyni) právo neumožnit provedení kontroly, ani není důvodem pro zpětné legalizování nesoučinnosti.

18. Požadavek na dosud neuzavřené spisy za rok 2022 vznesla žalovaná nedopatřením a jde o zjevnou chybu. To potvrzuje i to, že kontrolované spisy žalovaná vybrala z přehledu klientů vyžádaného od žalobkyně za rok 2021, nikoliv 2022. Toto pochybení není důvodem pro odepření součinnosti.
19. K **třetímu okruhu** uvedla, že argumentace k nevypořádání odvolací námitky se zjevně týká předchozího přestupku (posuzovaném v rozsudku čj. 18 A 13/2024-66). To plyne mj. z datace doplnění odvolání, které žalobkyně zmiňuje. V projednávané věci tuto odvolací námitku žalobkyně vůbec nevznesla a její požadavek na konání ústního jednání vypořádal kontrolní výbor usnesením z 25. 1. 2024, proti kterému se žalobkyně odvolala a žalovaná její odvolání zamítla 30. 4. 2024.
20. Žalovaná je též přesvědčena, že skutek, jak ho vymezil kontrolní výbor, se stal. Žalobkyní zmiňovaná prokuristka pouze zopakovala důvody, proč žalobkyně neumožní kontrolu kvality. Zjevně proto nebyla připravena k poskytnutí požadované součinnosti za účelem provedení kontroly (včetně předložení směrnic). Pokud byla prokuristka oprávněná k předložení dokumentů, není zřejmé, proč je nepředložila. Dle žalované je tomu tak proto, že jediným důvodem, proč byla na místě kontroly prokuristka, bylo, aby zopakovala domnělé překážky bránící faktickému provedení kontroly. Jde o stejný *modus operandi* jako v případě prvního neposkytnutí součinnosti.
21. Uloženou pokutu nepovažuje žalovaná za nepřiměřenou. Přístup žalobkyně nelze bagatelizovat, neboť znamená, že kontrolovaný subjekt nemusí kontrolu umožnit jen proto, že má jiný názor. Takovým způsobem se auditor ocitá mimo jakoukoliv veřejnou kontrolu a znemožňuje prostřednictvím systému kontroly kvality garantovat řádný výkon své auditorské činnosti. Žalovaná nesouhlasí ani s tím, že by se dopustila dvojího přičítání v rámci posuzování přitěžujících okolností. Nesoučinnost může mít různé podoby a správní orgán musí v konkrétních případech hodnotit závažnost přestupkového jednání. Znakem skutkové podstaty není konkrétní forma nesoučinnosti, a je proto nezbytné, aby správní orgán hodnotil závažnost konkrétních skutkových okolností. Žalovaná nicméně dodala, že kontrolní výbor se v prvostupňovém rozhodnutí zabýval spíše hodnocením povahy a závažnosti přestupku než přitěžujícími okolnostmi. Takovou formulační nepřesnost však žalovaná nepovažuje za podstatnou.
22. Jde-li o žalobní argumentaci ohledně zdravotních problémů jednatele, žalovaná opět upozornila, že žalobkyně zde použila argumentaci z předchozího přestupkového řízení, která není v nyní posuzované věci relevantní.

3. Ústní jednání

3.1 K postupu při předvolání účastníků

23. Ve věci se konalo ústní jednání, k němuž soud předvolal účastníky v souladu s § 49 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.). Soud přitom nepředvolal samostatně žalobkyni, ale pouze jejího zástupce s tím, že toto předvolání platí i pro žalobkyni jako zastoupenou účastnici.
24. Zdejší soud si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud (NSS) v několika svých rozsudcích uvedl, že předvolání k ústnímu jednání je nutné zasílat nejenom zástupci účastníka řízení,

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

ale i přímo účastníku řízení samostatně.¹ NSS sice v citovaných rozsudcích posuzoval konkrétní skutkovou situaci, odůvodnění však formuloval obecně a kategoricky. NSS přitom v jiných rozsudcích dospěl přesně k opačnému závěru.² Pro příklad lze citovat z rozsudku z 20. 6. 2012, čj. 7 Azs 17/2012-53, ve kterém uvedl, že „§ 42 odst. 2 s. ř. s. řeší případy, kdy má účastník zástupce a přichází do úvahy doručování buď pouze tomuto zástupci, nebo jak tomuto zástupci, tak účastníkovi. Má-li účastník zástupce s procesní plnou mocí (vždy v případě zastoupení advokátem), doručují se písemnosti vždy jen tomuto zástupci, pokud zákon nestanoví něco jiného. Nejenom zástupci, ale také účastníku samotnému se doručuje v případě, že má účastník sám osobně něco vykonat. Úkony, které má účastník osobně v řízení vykonat se rozumí případy, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný. Musí jít tedy o tzv. jednání nezastupitelné. Jestliže ve sporném řízení účastník nenavrhne důkaz svou vlastní výpovědí, není ani zásadně důvodu účastníka osobně předvolávat k ústnímu jednání; soud v tomto případě vyrozumí o jednání jen zástupce s plnou mocí pro celé řízení“. V bodě 25 rozsudku z 8. 3. 2024, čj. 5 Ads 223/2023-168, NSS vzpomenul svůj rozsudek čj. 1 As 107/2008-100, ale naznačil, že úkonem nezastupitelným zástupcem účastníka řízení by byla osobní výpověď účastníka řízení na ústním jednání.

25. Mimo výše uvedený výslovný nesouhlas s názorem, že je nutné zasílat předvolání i přímo účastníku řízení, vyplývá z rozhodovací praxe NSS i nesouhlas implicitní. V bodě 20 rozsudku čj. 8 Afs 101/2024-84 (a téměř shodně i v bodě 20 rozsudku čj. 5 Azs 246/2022-49) NSS uvedl, že „již samotné nepředvolání stěžovatelky k jednání před městským soudem představovalo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení napadeného rozsudku“. NSS tak situaci spočívající v předvolání pouze zástupce účastníka řízení a nikoliv i samotného účastníka řízení označil za vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy za vadu, ke které musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet *ex officio*. Přihlíží-li NSS k této vadě z úřední povinnosti, je nutno dospět k závěru, že všude tam, kde rozhodnutí krajského soudu nezrušil pro tuto vadu, nepovažoval postup krajského soudu za vadný. Takový postup nicméně odporuje závěrům vyjádřeným v citovaných rozsudcích čj. 8 Afs 101/2024-84 a čj. 5 Azs 246/2022-49. Zdejší soud např. v rozsudcích z 20. 5. 2024, čj. 18 Af 24/2022-67 (bod 12), z 5. 6. 2023, čj. 17 A 22/2023-45 (bod 14), z 29. 9. 2022, čj. 19 Az 15/2021-29 (bod 50) a z 24. 1. 2022, čj. 18 A 26/2021-33 (kapitola V.), uvedl, že na nařízené ústní jednání se žalobce ani jeho právní zástupce nedostavili. Z vnitřního informačního systému zdejšího soudu plyne, že ve všech těchto věcech soud předvolával k jednání pouze žalobcova zástupce a nikoliv samostatně i žalobce. Všechny tyto rozsudky NSS přezkoumal (rozsudky z 21. 11. 2024, čj. 1 Afs 126/2024-44, z 9. 11. 2023, čj. 9 As 190/2023-50, z 11. 1. 2023, čj. 6 Azs 235/2022-14, a z 20. 4. 2023, čj. 6 Azs 25/2022-25), nicméně v žádném z těchto rozsudků neuvedl, že by rušil rozhodnutí zdejšího soudu z toho důvodu, že řádně nepředvolal žalobce.
26. V judikatuře NSS tak existuje (výslovný i implicitní) rozpor v otázce, zda musí krajský soud doručovat samostatně předvolání k ústnímu jednání i zastoupenému účastníku řízení, či postačí předvolání doručit toliko jeho zástupci (v případech, kdy zastoupený účastník nemá v řízení samostatně nic vykonat). Za takové situace si krajský soud může vybrat, ke které

¹ Rozsudky ze 4. 2. 2009, čj. 1 As 107/2008-100, z 31. 3. 2009, čj. 5 Afs 102/2008-106, z 28. 8. 2013, čj. 4 Ads 67/2013 21, z 29. 3. 2013, čj. 4 Ads 109/2012-69, ze 17. 10. 2022, čj. 5 Azs 246/2022-49, z 19. 3. 2025, čj. 8 Afs 101/2024-84, a naposledy z 19. 9. 2025, čj. 5 As 42/2025-41.

² Rozsudky z 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, ze 7. 12. 2005, čj. 3 Azs 421/2004-86, z 16. 8. 2006, čj. 8 Ans 4/2005-84, ze 7. 4. 2011, čj. 1 As 100/2010-60, body 9 až 12, nebo z 30. 7. 2014, čj. 8 Azs 53/2014-19, body 22 a 28.

judikatorní linii se přikloní. Zdejší soud se kloní k té, dle které postačuje zaslat předvolání k jednání platné jak pro účastníka řízení, tak pro jeho zástupce pouze zástupci účastníka řízení. Vedou ho k tomu následující důvody.

27. NSS v rozsudcích, v nichž uvedl, že je nutné předvolat i přímo účastníka řízení, vycházel primárně z nálezů Ústavního soudu z 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, a z 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07. Dle zdejšího soudu však Ústavní soud v těchto nálezech kategoricky nevyslovil, že je nutné předvolání k ústnímu jednání samostatně zasílat i účastníku řízení (je-li zastoupen zástupcem), ale posuzoval konkrétní (specifické) situace.
28. V nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 Ústavní soud zdůraznil okolnosti posuzované věci. Poukázal na to, že krajský soud předvolal pouze zástupce účastníků. Ten se z důvodu poruchy vozidla nejprve prostřednictvím faxu omluvil z jednání a poté druhým faxovým podáním sdělil soudu, že se dozvěděl, že účastníci nebyli soudem samostatně předvoláni, takže o termínu jednání nevěděli. Na dalším jednání, které bylo nařízeno pouze za účelem vyhlášení rozhodnutí, se jeden z účastníků domáhal, aby se mohl vyjádřit k věci a uváděl, že o původním jednání nevěděl. Obdobně v nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 považoval Ústavní soud za podstatné zdůraznit, že z protokolu o ústním jednání neplyne, že by soud zjišťoval od zástupce účastníka, zda ho o termínu jednání vyrozuměl. Právě „za tohoto stavu“ pak uzavřel Ústavní soud, že práva účastníka byla porušena, pokud nebyl samostatně předvolán.
29. Názor, že Ústavní soud v obou těchto nálezech vyslovil svůj závěr na podkladě specifické skutkové situace, potvrdil i ve svých navazujících rozhodnutích. V usnesení z 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 378/04, Ústavní soud ke svému předchozímu nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 uvedl: *„Odkaz na nález sp. zn. II. ÚS 145/02 není případný, neboť ten řešil situaci, kdy v důsledku procesního pochybení soudu, když bylo doručeno jen právnímu zástupci, rozhodl soud bez účasti dané strany na jednání (viz Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 27, str. 99). Tak tomu v tomto případě zjevně nebylo, protože stěžovatel byl v řízení zastoupen svým advokátem, který byl na jednání přítomen“*. Shodný názor zopakoval i v usnesení z 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 681/04. V bodě 8 nedávného usnesení z 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, Ústavní soud k nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07 uvedl: *„V souvislosti s tímto (ne)předvoláním k soudnímu jednání dne 14. 9. 2021 stěžovatel s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 138/07 namítá, že pokud obecný soud předvolá k nařízenému jednání pouze právního zástupce účastníka a neobešle samostatně také účastníka řízení, porušuje tím základní právo garantované v čl. 38 odst. 2 Listiny. Stěžovatel však v námitce nereflektuje, že současná právní úprava (kterou se řídily obecné soudy), podle které se písemnosti doručují zásadně pouze zástupci účastníka řízení v souladu s § 50b o. s. ř., překonává závěry tohoto nálezu Ústavního soudu, podle kterého (za účinnosti dřívější právní úpravy) nepostačovalo doručit předvolání k jednání pouze zvolenému zástupci. Procesní předpisy upravují i případy, kdy je nutno doručit písemnost také do rukou účastníka řízení (vedle jeho právního zástupce), především pokud má být vyslechnut nebo něco osobně vykonat, ale to není případ každého ústního jednání (stejně jako v nyní posuzovaném případě). Proto Ústavní soud považuje za přiměřený výklad, podle kterého účastník řízení realizuje svá práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 prostřednictvím svého zástupce, jehož si za účelem efektivního a kvalitního uplatnění svých práv zvolil“*. V bodě 18 nálezu z 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 2537/11, Ústavní soud s odkazem na svůj nález sp. zn. II. ÚS 145/02 zdůraznil, že o změně termínu konání jednání nebyl vyrozuměn účastník řízení ani jeho právní zástupce, čímž došlo k porušení práva být přítomen u soudního jednání, které vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny. Konečně v usnesení ze 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2309/08, k námitce nezaslání předvolání i přímo zastoupenému (bod 2 nálezu) Ústavní soud uvedl, že ve věci řešené

pod sp. zn. II ÚS 145/02 existovalo pouze jednostupňové správní soudnictví, a to v době, kdy *„nebyl ustaven Nejvyšší správní soud jako instance rozhodující o mimořádných opravných prostředcích ve správním soudnictví. V onom případě bylo tudíž porušení práva, které stěžovatel namítá, pro účastníky fatální“* (bod 5). Lze proto shrnout, že ani sám Ústavní soud nepovažuje závěry vyslovené v nálezech sp. zn. II. ÚS 145/02 a sp. zn. II. ÚS 138/07 za všeobecně platné, ale zdůrazňuje specifické skutkové okolnosti, které v nich Ústavní soud posuzoval.

30. Zdejší soud má za to, že není nutné zasílat předvolání samostatně i přímo účastníku řízení, je-li zastoupen zástupcem, i z dalších důvodů.
31. Z judikatury Ústavního soudu i NSS není zcela zřejmé, zda povinnost soudu předvolat samostatně i účastníka řízení dovozuje přímo z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nebo z toho, že jde o nezastupitelný úkon [ve smyslu § 42 odst. 2 s. ř. s., resp. § 50b odst. 4 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.)]. Zdejší soud je přesvědčen, že tato povinnost neplyne přímo z Listiny a o nezastupitelný úkon se nejedná.
32. Pro závěr, že povinnost nevyplývá přímo z Listiny svědčí kromě výše podrobně rozebrané rozporné judikatury, též např. závěry rozšířeného senátu NSS vyslovené v usnesení z 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že samotný zájem cizince na osobní účasti v řízení před soudem není dostačující pro přiznání odkladného účinku, neboť svá práva může zpravidla dostatečně hájit prostřednictvím zástupce. Tím rozšířený senát překonal předchozí judikaturu, která možnost osobní účasti účastníka v řízení spojovala právě s právem na spravedlivý proces (např. usnesení NSS ze 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012-58). Pokud z práva na spravedlivý proces neplyne právo účastníka se vždy účastnit ústního jednání, není zřejmé, proč by z něj měla plynout povinnost soudu zastoupeného účastníka samostatně předvolávat.
33. Zdejší soud je dále přesvědčen, že účast na jednání není nezastupitelným úkonem. Takovými jsou úkony *„charakteristické svým osobním prvkem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího (účastníka řízení), a to tak, že jiná osoba nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat“* (usnesení Nejvyššího soudu z 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, R 1/2001 civ.). Tento závěr přijal za svůj i rozšířený senát v rozsudku z 22. 7. 2005, čj. 2 Afs 187/2004-69, č. 726/2005 Sb. NSS. Jako příklady nezastupitelných úkonů uvádí nejvyšší soudy výslech účastníka, strpění ohledání, podrobení se znaleckému zkoumání či vydání určité věci. Je přitom zjevné, že samotná účast na jednání takovým nezastupitelným úkonem není. Naopak – jde o typický úkon, který je zastupitelný a který za účastníka může vykonat (a v drtivé většině i vykonává) jeho zástupce. Obdobně například NSS jednoznačně dovodil, že výzva dle § 51 s. ř. s. se zasílá pouze zástupci, nikoliv (též) samotnému účastníkovi (rozsudek ze 7. 9. 2005, čj. 4 Azs 471/2004-55, či např. již zmíněný rozsudek sp. zn. 5 Ads 223/2023), přičemž i (ne)souhlas s rozhodnutím bez jednání se zjevně týká účastníkovy práva na veřejné ústní projednání. Výsledkem přístupu části judikatury NSS je tak situace, kdy se na jedné straně může zástupce účastníka vzdát jeho práva na nařízení ústního jednání (aniž by soud vyžadoval souhlas i samotného účastníka), ale není možné pouze tomuto zástupci zaslat předvolání v případě, kdy je jednání nařízeno.
34. Zdejší soud proto shrnuje, že judikatura NSS není jednotná v tom, zda je třeba, aby soud zaslal předvolání k ústnímu jednání vždy samostatně účastníkovi i jeho zástupci. Rozhodnutí, v nichž Ústavní soud tento názor v minulosti přijal, byla přitom skutkově specifická, čemuž odpovídá odůvodnění Ústavního soudu i jeho navazující judikatura. Tato specifika část judikatury NSS nezohledňuje, přičemž zdejší soud s touto judikatorní linií

nesouhlasí, neboť právo na samostatné obeslání neplyne účastníkovi z čl. 38 odst. 2 Listiny ani z § 42 odst. 2 s. ř. s.

3.2 Průběh ústního jednání

35. Žalobkyně na jednání setrvala na své argumentaci a odkázala na ni, přičemž ji stručně shrnula.
36. Žalovaná též setrvala na své dosavadní argumentaci, na kterou odkázala.

4. Posouzení věci soudem

37. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodnutí žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
38. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
39. Byť je většina žalobní argumentace nedůvodná, žaloba důvodná je. Skutek, tak jak ho popsaly správní orgány, je totiž v rozporu se zjištěným skutkovým stavem (část 4.3). Tento závěr soudu nebrání, aby posoudil i zbytek žalobní argumentace, proto se soud zabýval postupně všemi žalobními okruhy vyjma argumentace, která se týkala uložené sankce.

4.1 K pravomoci žalované

40. V prvním okruhu žalobních námitek žalobkyně namítá, že žalovaná neměla pravomoc ke kontrole žalobkyně a vedení přestupkového řízení. A to buď vůbec (druhý žalobní bod), nebo její pravomoc zanikla k 31. 12. 2023 (osmý žalobní bod). Obdobným otázkám se zdejší soud věnoval v rozsudku čj. 18 A 13/2024-66 a nyní rozhodující senát se s těmito závěry ztotožňuje.
41. Zákon o auditorech rozděluje kontrolní pravomoc mezi dozorčí výbor Komory a kontrolní výbor žalované (§ 24 odst. 2 zákona o auditorech). Kontrolní výbor žalované *organizuje a řídí kontroly kvality u auditora provádějícího povinný audit alespoň jednoho subjektu veřejného zájmu* [§ 39c odst. 4 písm. a) zákona o auditorech]. Otázkou tedy je, zda byla žalobkyně v roce 2023 tímto typem auditora.
42. Auditorem provádějícího povinný audit alespoň jednoho subjektu veřejného zájmu se dle § 24 odst. 5 zákona o auditorech *pro účely systému zajištění kvality považuje auditor, který provedl povinný audit u subjektu veřejného zájmu*
- a) *podle čl. 26 odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 537/2014, a to po dobu 3 let od počátku účetního období, za které tento povinný audit u subjektu veřejného zájmu provedl,*
 - b) *podle čl. 26 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 537/2014, a to po dobu 6 let od počátku účetního období, za které tento povinný audit u subjektu veřejného zájmu provedl.*
43. Podle čl. 26 odst. 2 nařízení č. 537/2014 platí, že *příslušné orgány určené podle čl. 20 odst. 1 zavedou účinný systém zajištění kvality auditu. Příslušné orgány provádějí přezkum zajištění kvality u statutárních auditorů a auditorských společností, kteří provádějí povinný audit subjektů veřejného zájmu, na základě analýzy rizik, a to:*

a) alespoň jednou za tři roky v případech statutárních auditorů a auditorských společností provádějících povinný audit jiných subjektů veřejného zájmu, než jsou subjekty veřejného zájmu ve smyslu čl. 2 bodu 17 a 18 směrnice 2006/43/ES, a

b) alespoň jednou za šest let v případech jiných, než jsou uvedené v písmeni a).

44. Žalobkyně i žalovaná shodně vycházejí ze závěrů rozsudku čj. 18 A 13/2024-66, že žalobkyně v rozhodném období prováděla audit u subjektů spadajících pod § 24 odst. 5 písm. a) zákona o auditorech i u subjektů spadajících pod písm. b) tohoto ustanovení (bod 44 až 53 rozsudku čj. 18 A 13/2024-66). I soud těmto závěrům přitakává. Žalobkyně však namítá, že v takovém případě se na ni měla uplatnit kratší fikce 3 let. Soud s ní nesouhlasí z důvodů, které již přdestřel 18. senát.

45. Fikce stanovená v § 24 odst. 5 zákona o auditorech, po kterou se auditor považuje za auditora provádějícího povinný audit alespoň jednoho subjektu veřejného zájmu, zjevně navazuje na periodicitu, v níž je třeba audity provádět dle čl. 26 odst. 2 nařízení č. 537/2014. Jinými slovy – má-li žalovaná povinnost provést kontrolu nejméně jedenkrát za 3 či 6 let, je třeba jí tuto dobu poskytnout i poté, co auditor přestal provádět audity u subjektů veřejného zájmu, aby ukončením činnosti ve vztahu k subjektům veřejného zájmu nemohlo dojít k vyhnutí se kontrole, a tedy obcházení pravidel nastavených nařízením č. 537/2014.

46. Působnost žalované k provádění kontrol u auditorů provádějících audit u subjektů veřejného zájmu hraje v dohledu nad zajištěním systému kvality klíčovou roli. Z nařízení č. 537/2014 plyne, že není možné přenést úkoly související se systémem kontroly kvality u statutárních auditorů a auditorských společností provádějících povinný audit subjektů veřejného zájmu z příslušného orgánu (žalované) na jiný subjekt [čl. 24 odst. 1 písm. a) nařízení č. 537/2014 či důvodová zpráva k zákonu č. 299/2016 Sb., který novelizoval zákon o auditorech a mj. upravil pravomoc žalované], stejně jako podmínka její nezávislosti na statutárních auditorech a auditorských společnostech (čl. 21 nařízení č. 537/2014).

47. Má-li auditor podléhat kontrole kvality ze strany žalované po určitou omezenou dobu a následně přejít pod kontrolu kvality pouze ze strany profesního samosprávného orgánu, je třeba s ohledem na veřejný zájem na zajištění zvýšeného dohledu nad auditory provádějícími audit u subjektů veřejného zájmu oproti ostatním auditorům, projevujícího se právě v typu kontrolujícího orgánu, přiklonit se při výkladu § 24 odst. 5 zákona o auditorech k takovému výsledku, který přiznává tomuto orgánu pravomoc delší, nikoliv kratší.

48. Takový výklad plyne dle soudu jasně i z jazykového výkladu. Z ničeho totiž neplyne, že naplnění podmínek pro uplatnění fikce dle § 24 odst. 5 písm. a) zákona o auditorech vylučuje uplatnění fikce dle písm. b). Fikce se mohou uplatnit vedle sebe. Žalobkyně přitom neargumentuje, že by po uplynutí 3 let žalovaná kontrolovala i subjekty dle čl. 26 odst. 2 písm. a) nařízení č. 537/2014. Soud se proto touto argumentací ani zabývat nemohl. Pokud žalobkyně argumentuje, že nyní přijatý závěr není účelný, protože je nižší veřejný zájem na kontrole subjektů dle písm. b) uvedeného ustanovení, na věci to nic nemění. Žalobkyně naplnila podmínky pro aplikaci delší fikce, ta se proto uplatní. Soud neshledává žádné důvody pro výklad v rozporu s jasným zněním zákona.

49. Žalovaná měla kontrolní pravomoc. Druhý žalobní bod není důvodný.

50. Žalovaná měla též pravomoc vést přestupkové řízení.

51. Žalobkyně jako kontrolovaná osoba měla povinnost vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytnout k tomu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

potřebnou součinnost (§ 10 odst. 2 kontrolního řádu). Porušení těchto povinností je přestupkem dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Tento přestupek projednává dle § 17 kontrolního řádu kontrolní orgán, který je příslušný k provedení kontroly, v souvislosti s níž byl přestupek spáchán.

52. Zdejší soud již dříve ve vztahu k použití kontrolního řádu a sankční pravomoci zakotvené v § 17 kontrolního řádu při výkonu kontroly podle zákona o auditorech obecně dovodil, že zachování pravomoci kontrolnímu orgánu v podobě stanovené kontrolním řádem odpovídá smyslu a účelu úpravy kontroly auditorské činnosti a neshledal relevantní námitku stran nedostatečné pravomoci kontrolního orgánu k vedení přestupkového řízení: *„Bylo by tedy v rozporu se smyslem výše soudem komentované právní úpravy kontroly kvality, aby kontrolnímu orgánu byla bez dalších výslovných omezení (zejména zákona o auditorech) odebrána pravomoc rozhodovat o ukládání sankcí, které mají vést k zajištění realizace samotné kontroly kvality žalobcem poskytovaných auditorských služeb, na jejichž vysoké poskytované kvalitě existoval veřejný zájem. Podle soudu je zjevné, že zákonodárce touto obecnou právní úpravou kontrolního řádu explicitně a též v souladu se smyslem a účelem kontroly stanovil výjimku v podobě ukládání „pořádkových pokut“ přímo ze strany kontrolního orgánu, a to na rozdíl od ukládání sankcí navazujících na meritorní kontrolní zjištění, která jsou typickým předmětem až navazujícího správního řízení o uložení pokut v návaznosti na kontrolním orgánem kvalifikovaně (tj. v kontrolním protokolu) deklarovaná kontrolní zjištění“* (rozsudek z 5. 8. 2020, čj. 3 A 70/2019-75, a z 5. 8. 2020, čj. 11 A 105/2018-72).
53. Ačkoliv v nynější věci žalobkyně pravomoc žalované k vedení přestupkového řízení podle § 17 kontrolního řádu obecně nezpochybňuje a tvrdí pouze, že tato její pravomoc zanikla společně se zánikem jejího kontrolního oprávnění, z výše citovaných závěrů lze vyjít při hodnocení smyslu a účelu právní úpravy. Zásadní skutečností je odlišení (vedení) kontroly od přestupkového řízení. Tato řízení jsou na sobě nezávislá, resp. vedení přestupkového řízení má původ v události nastalé při kontrole, nemá ovšem vůči kontrolnímu řízení akcesorický vztah. Je tedy možné, aby přestupkové řízení probíhalo bez ohledu na osud kontroly, při níž měl být přestupek spáchán. Určující pro posouzení pravomoci k vedení přestupkového řízení je pouze skutečnost, že správní orgán byl v době, kdy kontrolu konal, resp. kdy došlo k přestupkovému jednání, k jejímu provádění příslušný. Jak již soud vyložil výše, tato podmínka je splněna. Skutečnost, že pravomoc k dalšímu provádění kontroly později zanikla, není podstatná pro posouzení pravomoci vést přestupkové řízení podle § 15 kontrolního řádu.
54. Ve věci nedošlo ke změně právních předpisů, na jejímž základě by byl upraven přechod kontrolní působnosti z jednoho správního orgánu na druhý a časové aspekty tohoto přechodu by bylo nutné (či vhodné) upravit přechodnými ustanoveními. Změna kontrolního orgánu, který nad žalobkyní vykonává kontrolu v rámci systému zajištění kvality, byla dána plynutím času od rozhodné okolnosti (účetního období, za které žalobkyně naposledy prováděla povinný audit u subjektu veřejného zájmu). I sama skutečnost, že na takovou situaci právní předpisy výslovně nereagují, nasvědčuje výkladu, že pravomoc k vedení přestupkového řízení je navázána na kontrolní pravomoc v době spáchání tvrzeného přestupku, nikoliv na její trvání v době dalšího vedení přestupkového řízení. Opačný závěr by ve svém důsledku vedl k nemožnosti efektivního vymáhání zákonem uložených povinností.
55. Osmý žalobní bod není důvodný.

4.2 K provádění kontroly

56. Druhý okruh žalobní argumentace se týká analýzy rizik, na jejímž základě mají být kontroly plánovány (čtvrtý a devátý žalobní bod), a rozsahu kontroly (třetí žalobní bod).
57. Žalobkyně má pravdu, že kontroly kvality má žalovaná stanovovat na základě analýzy rizik [§ 24 odst. 4 písm. d) zákona o auditorech]. S tím ostatně souhlasí i žalovaná. Žalobkyně se však mylí v tom, že by zahájení kontroly bylo svévolné.
58. Právní úprava výslovně nestanoví povinnost provést analýzu rizik, na jejímž základě je konkrétní kontrola naplánovaná, ani analýzu rizik učinit součástí spisového materiálu či rozhodnutí. Žalobkyně sice tvrdí opak, ale není zřejmé, z čeho ho dovozuje.
59. Právní řád poskytuje kontrolované osobě obranu proti pochybením při provádění kontroly, kterou je zejména podání námitek (§ 13 kontrolního řádu), případně jejich vznesení ve správním řízení, které může na provedenou kontrolu navazovat. Takovou obranou však nemůže být apriorní odmítání poskytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu při řádně a včas ohlášené kontrole na místě. Uvedeným postupem by se systém kontrol stal skutečně zcela nefunkčním a neefektivním.
60. Čtvrtý a devátý bod není důvodný.
61. Důvodnou neshledal soud ani námitku nezákonnosti rozsahu zahájené kontroly z důvodu požadavku na předložení dosud neuzavřených spisů. Správní orgány vysvětlily, že se jednalo o zjevnou chybu, nadto se netýkala všech požadovaných spisů. Takové pochybení nemá žádný vliv na žalobkyninu povinnost poskytnout při kontrole potřebnou součinnost.
62. Samotný rozsah kontroly kvality vyplývá z § 24 odst. 1 zákona o auditorech, podle kterého *se kontrolou kvality u auditora zjišťuje, zda auditor postupuje při provádění auditorské činnosti v souladu s tímto zákonem [o auditorech], auditorskými standardy podle § 18 zákona o auditorech, etickým kodexem a vnitřními předpisy Komory a přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím specifické požadavky na povinný audit subjektů veřejného zájmu.*
63. Zároveň je třeba poukázat na skutečnost, že skutek, za který byla žalobkyně uznána vinnou, tedy nezajištění osoby oprávněné k předložení požadovaných dokumentů, se netýkal pouze neuzavřených spisů, žalovaná požadovala také předložení směrnic a dokumentace vnitřního kontrolního systému, které žalobkyně žalované taktéž neposkytla. Nelze proto na danou situaci nahlížet ani tak, že by žalovaná svými požadavky objektivně znemožnila žalobkyni povinnost součinnosti splnit, protože by požadovala pouze dokumenty, které žalobkyně nebyla schopna předložit. Žalobkyně však ve stanovený den nepředložila dokumentaci žádnou.
64. Ani třetí žalobní bod proto není důvodný.

4.3 K odůvodnění napadeného rozhodnutí a popisu skutku

65. V třetím okruhu argumentace žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné (pátý žalobní bod), skutek, který jí je dáván za vinu, se nestal (první žalobní bod) a udělená pokuta je nepřiměřená (sedmý žalobní bod).
66. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaná nevypořádala její námitku, že nebylo nařízeno ústní jednání. Rozhodnutí může být nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č.

1566/2008 Sb.; z novějších např. rozsudek NSS z 6. 2. 2020, čj. 2 As 23/2019-34, bod 7 a 8). O takový případ však nyní nejde.

67. Soud ověřil, že žalobkyně v odvolání námitku ohledně nenařízení ústního jednání nevznesla. Nesedí ani datace doplnění odvolání. Žalobkyně uvádí 5. 12. 2023, nicméně v projednávané věci podala (blanketní) odvolání 18. 10. 2024, které doplnila 4. 11. 2024 a 11. 11. 2024. Ani v jednom doplnění se námitka ohledně ústního jednání neobjevuje. Je pravděpodobné, že tento žalobní bod je pouze doslovně převzatým bodem z žaloby, o které soud rozhodl rozsudkem čj. 18 A 13/2024-66 (srov. část VII.F odůvodnění rozsudku). Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné z důvodů, které žalobkyně uvedla. Soud neshledal ani žádný jiný důvod nepřezkoumatelnosti.
68. Pátý žalobní bod tedy není důvodný.
69. Soud však shledal důvodným první žalobní bod. V něm žalobkyně uvedla, že skutek, jak ho vymezily správní orgány, se nestal.
70. Rozhodnutí o přestupku musí mít ve výrokové části kromě obecných náležitostí podle správního řádu uveden mj. *popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání* [§ 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].
71. Ve správním trestání i trestním právu se rozlišuje skutek a popis skutku. Zatímco skutek je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo, popis skutku je jen slovním vyjádřením skutku, které zahrnuje popis těch jednání či skutkových okolností, které lze podřadit formálním znakům přestupku uvedeným v zákoně. „*Popis skutku je nezbytnou náležitostí příslušného rozhodnutí a musí obsahovat skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku, který je předmětem řízení. Jinými slovy, musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný přestupek spáchán*“ (rozsudek NSS ze 4. 4. 2025, čj. 7 As 125/2024-30, bod 11 a judikatura tam citovaná). Popis skutku musí být natolik přesný, aby nemohl být zaměněn s jiným (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS).
72. Žalobkyně se měla dopustit přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, neboť porušila své povinnosti dle § 10 odst. 2 tohoto zákona. Soud již výše uvedl, že dle tohoto ustanovení má kontrolovaná osoba povinnost *vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost*.
73. Kontrolní výbor žalované popsal žalobkynino protiprávní jednání v oznámení o zahájení řízení i rozhodnutí o přestupku tak, že žalobkyně:

„dne 26. 9. 2023 v 8.50 až 9.50 hod na adrese K Bílému vrchu 1717, 250 88 Čelákovice (v místě svého sídla) nezajistila přítomnost osoby oprávněné k předložení směrnic ISQC1 a ISQM1, dokumentace vnitřního kontrolního systému a spisů auditora vybraných ke kontrole (společnosti Schafer – Menk s.r.o., Isolit-Bravo, spol. s r.o. a SNEO, a.s.), tedy znemožnila zahájení tzv. kontroly na místě, když neposkytla potřebnou součinnost kontrolní skupině Rady pro veřejný dohled nad auditem a znemožnila tak kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených zákonem o kontrole“.

74. Žalovaná v napadeném rozhodnutí výrok prvostupňového rozhodnutí ani popis skutku nezměnila.
75. Z citovaného výroku je patrné, že správní orgány měly za to, že žalobkyně porušila svoji povinnost poskytnout potřebnou součinnost a umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění tím, že „nezajistila přítomnost osoby oprávněné k předložení“ specifikovaných dokumentů. Takto popsany skutek je však v rozporu se zjištěným skutkovým stavem.
76. V protokolu o neposkytnutí součinnosti (čj. RVDA-1115/2023, sp. zn. ZN/132/22) je popsán skutkový děj, jak ho zaznamenala kontrolní skupina. Plyne z něj, že skupina dorazila na adresu žalobkynina sídla. Tam se s nimi setkala paní E. B., „manželka pana T. B. a zároveň prokuristka“ žalobkyně. Paní B. odkázala na vyjádření, které žalobkyně zaslala žalované a v němž uvedla, že kontrolu neumožní, neboť zpochybňuje pravomoc žalované. Vyjádření obdobného obsahu předala i přímo kontrolní skupině. Ta prokuristku požádala, aby předložila potvrzení, že je pan B. u lékaře, což však paní B. odmítla. Následně kontrolní skupina opustila sídlo s tím, že k zahájení kontroly kvality na místě nedošlo. Z protokolu neplyne, že by kontrolní skupina měla pochyby o funkci paní B., ani že by ji požádala o předložení jakékoliv dokumentace. Na protokol odkázala žalovaná při popisu kontroly v prvostupňovém rozhodnutí a vychází z něj i v napadeném rozhodnutí.
77. Klade-li žalovaná žalobkyni za vinu, že „nezajistila přítomnost osoby oprávněné k předložení“ dokumentace, je takto popsany skutek v rozporu s právě uvedenými zjištěními.
78. Paní B. byla jako prokuristka zmocněna *k právním jednáním, ke kterým dochází při provozu obchodního závodu, popřípadě pobočky, a to i k těm, pro která se jinak vyžaduje zvláštní plná moc* (§ 450 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Takové jednání zjevně zahrnuje i poskytování součinnosti při kontrole včetně předložení dokumentace kontrolujícím osobám. Kontrola činnosti žalobkyně souvisí s jejím podnikáním, a jde tedy o činnost související s provozem žalobkynina obchodního závodu (§ 502 občanského zákoníku).
79. Soud přitom považuje za podstatné, že žalovaná nespátřuje žalobkyninu nesoučinnost v tom, že „nezajistila předložení“ dokumentace, ale v tom, že „nezajistila přítomnost osoby oprávněné k předložení“ dokumentace. Ačkoliv lze obě jednání jistě považovat při splnění zákonných podmínek za neposkytnutí součinnosti, jde zjevně o jiná nesoučinnostní jednání.
80. Žalobkyně přitom již ve vyjádření z 16. 11. 2023 namítala, že nespáchala skutek popsany v oznámení o zahájení řízení, neboť zajistila přítomnost osoby oprávněné k předložení dokumentace, a navrhla k tomu výslech paní B. a pana B. Žalovaná se této námitce věnovala na str. 13 a 14 prvostupňového rozhodnutí. Zde uvedla, že je podstatné, že nedošlo k předání spisů, přičemž bez toho nemůže kontrolní činnost vůbec proběhnout. Žalovaná měla za to, že „paní B. nebyla oprávněna k předání spisů, naopak byla kontrolovaným zmocněna k jednání, jímž bude kontrola na místě zmařena“ (str. 13) a doplnila, že pokud byla paní B. zmocněna k předložení dokumentace, není zřejmé, proč poté co žalobkyně zjistila, že ji nepředala, nenapravila toto pochybení a nenařídila jí spisy předat (str. 14). Tyto úvahy nepovažuje soud za správné.
81. Pokud žalovaná považovala za podstatu přestupkového jednání nepředání spisové dokumentace, měla takto popsat skutek, který žalobkyni klade za vinu. To však neučinila a popis omezila na nezajištění přítomnosti osoby oprávněné dokumentaci předat. Soud již však výše vysvětlil, že prokuristka takové oprávnění měla, neboť rozsah jejího zmocnění

plyne ze zákona. Prokura přitom není vykonávána tak, že statutární orgán zmocňuje prokuristu ke každému jednotlivému právnímu jednání. Jde o obecné zmocnění ke všem právním jednáním, k nimž dochází při provozu obchodního závodu nebo pobočky.

82. Závěr, že oprávnění prokuristky bylo omezené a nebyla oprávněna dokumentaci předložit nemá oporu ve spisovém materiálu a žalovaná k němu ani neprováděla dokazování. Tento závěr přitom nelze učinit pouze z toho, že dokumentaci kontrolujícím osobám nepředložila. Důvod nepředložení je totiž jiný – žalobkyně zpochybňovala pravomoc žalované ji kontrolovat, a tedy i vyžadovat předložení jakékoliv dokumentace.
83. Soud proto uzavírá, že popis skutku, jak ho vymezila žalovaná, je v rozporu se spisovým materiálem. Žalobkyně totiž zajistila přítomnost osoby, která byla oprávněna k předání spisové dokumentace. První žalobní bod je důvodný, a napadené rozhodnutí je z toho důvodu nezákonné.
84. Za této situace již nebylo třeba, aby se soud zabýval sedmým žalobním bodem. V něm totiž žalobkyně namítala nepřiměřenost pokuty a nesprávné posouzení polehčujících a přitěžujících okolností. Tyto otázky se v důsledku důvodnosti prvního žalobního bodu staly nadbytečnými.

5. Závěr a náklady řízení

85. Žaloba je důvodná. Správní orgány shledaly žalobkyni vinnou ze skutku, jehož popis je v rozporu se spisem a zjištěným skutkovým stavem. Proto soud výrokem I. zrušil napadené rozhodnutí postupem podle § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
86. V dalším řízení je žalovaná vázána právní názorem, který soud v tomto rozsudku vyslovil (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude proto vycházet z toho, že ze zjištěného skutkového stavu plyne, že žalobkyně zajistila přítomnost osoby oprávněné předložit požadovanou dokumentaci.
87. To neznamená, že by žalovaná musela řízení zastavit, jak požaduje žalobkyně. Tuto povinnost má totiž správní orgán pouze v případě, že *skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem* [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich]. Soud však nyní neshledal, že by se nestal *skutek, o němž se vede řízení*, ale pouze to, že *popis skutku* je v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Soud již výše vysvětlil, že popis skutku lze během řízení měnit, je-li zachována totožnost skutku, která je „*zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace*“ (rozsudek NSS čj. 7 As 125/2024-30, bod 11). Žalovaná má proto možnost v dalším řízení změnit popis skutku, bude-li zachována jeho totožnost.
88. O nákladech účastníků řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ve věci plně uspěla, má proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Ty sestávají z následujících položek:
 - zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč;
 - odměna za zastupování advokátem, který ve věci učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání), za které mu náleží

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

částka 4 620 Kč/úkon (§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), tedy **13 860 Kč**;

- paušální náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč/úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy **1 350 Kč**;
- náhrada daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) zaokrouhlená na celé koruny nahoru (§ 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) ve výši **3 195 Kč** $[(13860 + 1350) \times 0,21]$.

Celkem tedy žalobkyni náleží **21 405 Kč**.

89. Lhůtu k platbě náhrady nákladů řízení stanovil soud podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

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 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 30. října 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu