ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Česká národní banka,** se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, proti žalovanému: **Rada pro veřejný dohled nad auditem**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 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. všichni zastoupeni JUDr. Tomášem Prokopcem, advokátem, se sídlem Karlovo nám. 19, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2014, č. j. RVDA – 247/2014, v řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení a), b) a c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2017, č. j. 11 Ad 3/2015 - 31,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2017, č. j. 11 Ad 3/2015 - 31, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se osoby zúčastněné na řízení a), b) a c) domáhají zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2017, č. j. 11 Ad 3/2015 - 31 (dále jen „napadený rozsudek"), jímž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2014, č. j. RVDA – 247/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí") a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí.

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Kárné komise Komory auditorů České republiky ze dne 2. 10. 2014, č. j. 1674/2014//CNB20/2012/Ci, kterým bylo v části řízení zastaveno kárné řízení vedené proti osobám zúčastněným na řízení a), b) a c).

[3] Žalovaný uvedl, že žalobce podal dne 3. 10. 2012 Komoře auditorů České republiky podnět k prošetření postupu auditorské společnosti BDO Audit s.r.o. v případech auditů u subjektů Družstevní záložna AKCENTA, obchodníka s cennými papíry CYRRUS, a.s. a Slavia Pojišťovna a.s., přičemž později k výzvě kárné komise Komory žalobce upřesnil, že se jedná o návrh ve smyslu 26 odst. 1 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), v rozhodném znění (dále jen „zákon o auditorech"). Kárná komise na základě svého šetření zahájila řízení i proti statutárním auditorům této auditorské společnosti. Následně zkoumala procesní přípustnost podaného návrhu, přičemž dospěla k názoru, že předmětný návrh je právně nepřípustný pro nedodržení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení podle ustanovení § 25 odst. 5 zákona o auditorech, podle kterého lze zahájit kárné řízení ve lhůtě do jednoho roku ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodů pro zahájení tohoto řízení, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k vlastnímu porušení povinnosti došlo. Kárná komise poté kárné řízení v části, ve vztahu k auditu u klienta Pojišťovna Slavia, zastavila, a to z důvodu právní nepřípustnosti tohoto návrhu. Žalovaný k tomu uvedl, že se žalobce o rozhodných skutečnostech, ve vztahu k auditu u klienta Pojišťovna Slavia, prokazatelně dozvěděl již dne 2. 5. 2011, kdy obdržel výroční zprávu pojišťovny a zprávu auditora o ověření účetní závěrky a kdy obdržel oznámení pojišťovny o výběru auditora pro rok 2011, když následně využil svého práva k odmítnutí stejného auditora s odvoláním na jím zjištěné nedostatky. V takovém případě však bylo podání návrhu (v této části) až dne 3. 10. 2012 učiněno po lhůtě stanovené ustanovením § 25 odst. 5 zákona o auditorech. Žalovaný se proto ztotožnil s tím, že takový návrh byl nepřípustný pro zmeškání předmětné lhůty.

[4] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí **žalobu** ze dne 10. 2. 2017 k městskému soudu, v níž namítal, že žalovaný nesprávně vyložil a aplikoval zákon o auditorech, když dovodil, že navrhovatele váže jednoroční lhůta k podání návrhu; tato lhůta se vztahuje pouze na orgán, který vede řízení. I kdyby se soud přiklonil k tomuto výkladu, tak nebyl počátek běhu této lhůty stanoven správně, neboť potom je nutné zkoumat, kdy se navrhovatel dozvěděl o konkrétním pochybení ve vztahu ke každému jednotlivému případu. Napadené rozhodnutí je podle názoru žalobce také nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný pochybil rovněž tím, že řízení bylo usnesením zastaveno pro nepřípustnost.

[5] Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** nejprve zrekapituloval průběh předmětného kárného řízení. Za stěžejní označil určení toho, na koho dopadá ustanovení § 25 odst. 5 zákona o auditorech, které stanoví, do kdy lze zahájit kárné řízení. Soud se nedomníval, že by se tato lhůta vztahovala i na kárné navrhovatele. Lhůta se dle citovaného ustanovení týká zahájení kárného řízení příslušným orgánem, kterým je ten, kdo je příslušný k rozhodnutí o uložení kárného opatření. Navrhovatel je oprávněn pouze podat návrh na zahájení kárného řízení, přičemž je na příslušném orgánu, aby o tomto návrhu rozhodl. Navrhovatele tak nelze považovat za příslušný orgán. Pravomocí rozhodovat disponuje kárná komise Komory. Rozhodující je tedy okamžik, kdy se o existenci důvodu pro zahájení řízení, a to i na základě příslušného návrhu, dozvěděla kárná komise. Pokud by se tato lhůta měla vztahovat i na navrhovatele, muselo by to být v zákoně výslovně stanoveno. K námitce žalobce ohledně samostatného počítání lhůt ve

vztahu k jednotlivým zjištěným porušením soud uvedl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Soud rovněž konstatoval, že se žalovaný nevypořádal s námitkami uplatněnými v odvolání, neboť se soustředil na obhájení svého názoru. V neposlední řadě se ztotožnil s námitkou žalobce, že řízení nemělo být zastaveno z důvodu, že žádost je zjevně právně nepřípustná, neboť tento institut je nutné aplikovat restriktivně, např. v situaci, kdy 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. Pokud v posuzovaném případě prvostupňový orgán rozhodoval opakovaně (v návaznosti na výsledek předchozího odvolacího řízení), přičemž poprvé rozhodl ve věci samé meritorním rozhodnutím, nemůže se jednat o návrh natolik zjevně právně nepřípustný.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[6] Včas podanou kasační stížností napadly předmětný rozsudek městského soudu osoby zúčastněné na řízení a), b) a c) (dále jen „stěžovatelé a), b) a c)“, a to s odkazem na důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelé měli za to, že městský soud své závěry dostatečně neodůvodnil, když nevysvětil, kdy – z hlediska běhu jednoroční lhůty – k prekluzi došlo za situace, kdy po počátku běhu subjektivní lhůty dle výkladu soudu nebylo řízení „zahájeno“ ani jedním ze subjektů dle § 26 odst. 1 zákona o auditorech. Z ustanovení § 25 odst. 5 zákona o auditorech vyplývá, že lhůta je stanovena k zahájení kárného řízení. Vědomost o existenci důvodů pro zahájení řízení se má podle stěžovatelů vztahovat k subjektu, který je oprávněn kárné řízení zahájit, nikoli k subjektu, který o zahájení řízení rozhoduje. Tomu ostatně odpovídá široký okruh subjektů, které jsou oprávněny učinit návrh na zahájení kárného řízení. Pokud bylo podání žalobce považováno za návrh na zahájení řízení, nikoli za podnět, bylo nutné přezkoumat, zda zahájení řízení nic nebrání. Bylo tedy nutné zkoumat, zda žalobce splnil předpoklady pro to, aby řízení mohlo být zahájeno, a to ve vztahu k dodržení jednoroční prekluzivní lhůty. Již z obsahu návrhu přitom bylo zřejmé, že tato lhůta ke dni zahájení řízení (3. 10. 2012) již marně uběhla, neboť se žalobce o důvodech pro zahájení kárného řízení dozvěděl již dne 2. 5. 2011. Stěžovatelé nesouhlasili s tím, že „kvalifikovaní navrhovatelé“ jsou fakticky vázáni pouze objektivní tříletou lhůtou, což není souladné s principem právní jistoty. Kárný návrh tak měl být podán v příslušné lhůtě. Mělo být rovněž přihlédnuto k tomu, že správní orgány rozhodovaly po uplynutí prekluzivní lhůty. Stěžovatelé měli rovněž za to, že pro počátek běhu subjektivní lhůty je to, kdy se kárná komise dozvěděla o existenci důvodů pro zahájení kárného řízení, rozhodné pouze při řízení zahájeném „ex officio“.

[7] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 16. 5. 2017 sdělil, že se městský soud musel zabývat žalobní argumentací, tudíž nemohl reagovat na námitky, kterou jsou nově uplatněny v kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení. S věcnými závěry soudu o tom, že nedošlo k prekluzi práva zahájit předmětné řízení, se žalobce ztotožnil. I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k jinému názoru, jsou zde i jiné důvody, pro něž bylo městským soudem napadené rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost. Žalobce navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a aby mu přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 5. 2017 uvedl, že se ztotožňuje s argumentací stěžovatelů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobami oprávněnými, jež jsou zastoupeny advokátem.

[10] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] V uvedených souvislostech se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace žalobce, který v daném kárném řízení vystupoval jako kárný navrhovatel. Toto postavení mu přísluší z titulu subjektu veřejnoprávního charakteru s tím, že jeho oprávnění podat kárný návrh je výrazem jeho dohledové pravomoci nad finančním trhem jako orgánu povolaného k takto příslušnému výkonu veřejné správy. Ve spojení s tím tak vystupuje jako správní orgán sui generis, a ten by však aktivní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví mít neměl. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že pokud byl žalobce v předmětném řízení kárným navrhovatelem (uplatňoval zde určitý zájem), a podle zákona o auditorech mu v daném kárném řízení z tohoto titulu příslušelo postavení účastníka řízení, potom jako účastník řízení disponoval nejen právem kárný návrh podat, ale stejně tak disponoval i právem na to, aby o takovém jeho návrhu bylo meritorně jednáno a při splnění zákonných podmínek také meritorně rozhodnuto. K tomu nedošlo, a proto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že žalobci aktivní legitimace k podání správní žaloby ve správním soudnictví v posuzované věci náležela. Žalobce přitom v předmětném kárném řízení nemohl být dotčen ve sféře svého hmotněprávního postavení, nicméně jako účastník kárného řízení mohl být dotčen a zasažen ve svých procesních právech a tomu odpovídajícím postavení.

[12] Po posouzení napadeného rozsudku v intencích námitek obsažených v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná.**

[13] Nejvyšší správní soud se z uplatněných námitek zabýval v prvé řadě námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), která může obecně přicházet v úvahu pro nesrozumitelnost, nebo pro nedostatek důvodů. Shledal, že v případě napadeného rozsudku se městský soud nedopustil ani nesrozumitelnosti napadeného rozsudku, a že stejně tak napadený rozsudek netrpí ani nedostatkem důvodů.

[14] Stěžovatelé obsahu napadeného rozsudku porozuměli, neboť s tam uvedenými závěry věcně v kasační stížnosti, v níž brojí proti věcnému posouzení předmětné sporné právní otázky, polemizují. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek městského soudu byl nesrozumitelný.

[15] Odůvodnění napadeného rozsudku se pak v namítané otázce lhůt pro zahájení řízení koncentruje na argumentaci, pro kterou soud spojuje předmětnou subjektivní lhůtu toliko

s orgánem příslušným k rozhodnutí ve věci. Ke tříleté objektivní lhůtě potom městský soud uvádí, že nelze uložit kárné opatření v případech, kdy sice došlo k zahájení kárného řízení v rámci běhu subjektivní jednoleté lhůty, ale kdy objektivní tříletá lhůta již uplynula. Rozhodný důvod, pro který městský soud napadené rozhodnutí zrušil, je tak z odůvodnění napadeného rozsudku zřetelně seznatelný. To, zda jsou tyto závěry městského soudu správné, je potom předmětem posouzení namítaného kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Ve vztahu k naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uvádí Nejvyšší správní soud následující:

[17] Z obsahu předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 3. 10. 2012 obdržela Komora auditorů České republiky „podnět k prošetření postupu stěžovatele a), a to v souvislosti s jeho činností pro klienty družstevní záložna Akcenta, spořitelní a úvěrní družstvo a Slavia pojišťovna, a.s.“. K dotazu kárné komise Komory, zda se jedná o návrh na zahájení kárného řízení nebo o podnět k prošetření činnosti, žalobce odpověděl přípisem ze dne 1. 11. 2012, v němž uvedl, že se jedná o návrh na zahájení kárného řízení. Kárná komise reagovala sdělením ze dne 13. 11. 2012, v němž uvedla, že dnem 3. 10. 2012 bylo řádně zahájeno kárné řízení. Ve spojení s tím kárná komise na základě svého šetření zahájila řízení i proti statutárním auditorům této auditorské společnosti.

[18] Podle ustanovení § 25 odst. 5 zákona o auditorech platí, že *„Kárné řízení lze 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.“*

[19] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěry městského soudu, že „příslušným orgánem“ ve smyslu uvedeného ustanovení, ve spojení s tam rovněž uvedenými lhůtami, je toliko orgán příslušný k rozhodnutí o uložení kárného opatření. Řízení v němž je ukládáno kárné opatření je svou povahou kárné řízení, u něhož tam, kde je toto řízení zahajováno na návrh, může jít jen o návrh subjektu, který je svou povahou kárným navrhovatelem. Daná zákonná úprava mezi tyto navrhovatele přitom zahrnuje výlučně subjekty veřejnoprávního charakteru, u nichž je vzhledem k jejich postavení zřejmé, že jejich oprávnění podat kárný návrh je výrazem jejich kontrolní, dohledové či dozorové pravomoci jako orgánů povolaných k takto příslušnému výkonu veřejné správy.

[20] Zahájení předmětného kárného řízení, se přitom děje buď na návrh, nebo z moci úřední, srov. § 44 a § 46 správního řádu, použitelného dle ustanovení § 50 zákona o auditorech. Pokud se jedná o správní řízení zahájené na návrh, je z hlediska časového určení dle správního řádu takové řízení zahájeno dnem, kdy návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (viz § 44 správního řádu). Pokud se jedná o správní řízení zahájené z moci úřední, tak to je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi řízení (viz § 46 správního řádu). Zahájení

řízení je tedy vztaženo buď na doručení příslušného návrhu správnímu orgánu, nebo na doručení oznámení o zahájení řízení (nebo na ústní prohlášení) správním orgánem účastníkovi řízení.

[21] V posuzované věci došlo k zahájení kárného řízení v režimu jeho zahájení na návrh. Kárný navrhovatel, který je oprávněn kárný návrh podat, nesporně k jeho podání přistupuje na základě získání vědomosti o existenci důvodu pro zahájení kárného řízení, a musí tak i v těchto případech platit, lze-li zahájit řízení ve stanovené lhůtě ode dne, kdy se „příslušný orgán" dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení, že kárný navrhovatel musí kárný návrh podat nejpozději v této lhůtě. Tak tomu bylo i v této věci.

[22] Jistě lze do určité míry souhlasit s tím, že pro jednoznačnost tohoto závěru by bylo přinejmenším vhodnější, aby předmětná dikce zákona o auditorech dané pravidlo („Kárný návrh lze podat nejpozději do... ode dne, kdy se kárný navrhovatel o existenci důvodu pro zahájení řízení dozvěděl,..") takto formuloval výslovně, nicméně v situaci, kdy tomu tak není, je třeba danou úpravu vyložit v intencích obvyklých interpretačních pravidel. Vztaženo k „příslušnému orgánu" v předmětné právní dikci u nyní posuzované věci pak podle názoru Nejvyššího správního soudu přinejmenším z výkladu systematického a teleologického vyplývá, že „příslušném orgánem" je v daných souvislostech kárného řízení zahajovaného na návrh nutno rozumět příslušně (veřejnoprávně) zákonem disponovaného kárného navrhovatele.

[23] Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že v posuzované věci se jedná o kárnou odpovědnost v profesní samosprávě, kde většinově právní úprava u jednotlivých profesních komor jednoznačně a také výslovně uplatňuje princip limitace podání kárného návrhu subjektivní lhůtou, počítanou ode dne, kdy se o existenci důvodu pro zahájení řízení dozvěděl právě kárný navrhovatel. Srov. § 33 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 13 odst. 1 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, § 50 odst. 2 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, § 21 odst. 1,2 ve spojení s § 24 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, apod. I z tohoto důvodu je tedy žádoucí, aby nejasné zákonné ustanovení v zákoně o auditorech bylo, v zájmu výkladové jednotnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, vykládáno obdobně jako je tomu v případech jednoznačné úpravy týchž institutů v předmětově srovnatelných právních předpisech.

[24] Skutečnost, že takovouto výslovnou dikci vazby podání kárného návrhu k zahájení řízení na stanovenou subjektivní lhůtu zákon o auditorech nemá, a je třeba ji dovozovat výkladem, je podle Nejvyššího správního soudu toliko výrazem legislativní nedůslednosti. Přitom jak Ústavní soud již dříve judikoval *Případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospěch účastníků řízení.*, viz nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 919/09.

[25] Touto optikou je potom tedy nutné vnímat i úpravu obsaženou v § 25 odst. 5 zákona o auditorech, který hovoří o dni, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení. Tedy jinými slovy podle názoru Nejvyššího správního soudu

subjektivní lhůta dle citovaného ustanovení dopadá jak na situaci, kdy příslušný orgán, který v kárném řízení rozhoduje, posuzuje, zda s ohledem na jím zjištěné informace má zahájit kárné řízení či nikoli, to v řízení zahájeném z moci úřední, tak na situaci, kdy je kárné řízení zahajováno podáním a doručením návrhu ze strany kárného navrhovatele. Pokud tedy „příslušný“ kárný navrhovatel podal návrh na zahájení řízení po uplynutí subjektivní lhůty ode dne, kdy se o existenci důvodu pro zahájení kárného řízení dozvěděl, postupoval žalovaný správně, když řízení zastavil.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku.

[27] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu