



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Ing. V. B.**, zast. JUDr. Zuzanou Artnerovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Vodičkova 17, proti žalované: **Komora auditorů České republiky**, se sídlem Praha 1, Opletalova 55, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2006, č. j. 11 Ca 294/2005 - 36,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků řízení **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti sdělení žalované ze dne 10. 10. 2005, č. j. 1188/2005/No (kterým byl vyřízen podnět žalobce ze dne 24. 8. 2005, adresovaný předsedovi kárné komise Komory auditorů České republiky, jímž se žalobce domáhal kárného postihu auditorské společnosti P.C. A. s. r. o., v souvislosti s prováděním auditu účetní uzávěrky a konsolidované účetní uzávěrky společnosti S. u., a. s., za rok 2002, 2003 a 2004) a sdělení žalované ze dne 12. 12. 2005, č. j. 1440/2005 (kterým bylo vyřízeno podání žalobce ze dne 27. 10. 2005, označené žalobcem jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 10. 10. 2005, č. j. 1188/2005/No).

V podané žalobě stěžovatel poukázal na argumenty, které uplatnil ve svém odvolání ze dne 27. 10. 2005, zejména namítal, že ze zprávy auditora není dostatečně zřejmé, podle jakých směrnic a mezinárodních standardů byl audit proveden, audit neprovedl popis a zhodnocení účetních metod, které účetní jednotka použila a účetnictví není v souladu se zákonem o účetnictví. Dále žalobce vyjádřil nesouhlas se stanoviskem žalovaného,

že podnět je neoprávněný a nedošlo k porušení zákona o auditorech, a poukázal na to, že žalovaný nepostupoval podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2006, č. j. 11 Ca 294/2005 - 36, byla žaloba stěžovatele odmítnuta, s tím, že ani jeden z napadených úkonů žalované není úkonem, kterým bylo rozhodnuto o právech a povinnostech žalobce, resp. není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a dále s odůvodněním, že žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze podal stěžovatel včas kasační stížnost, s odkazem na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), e) s.ř.s. Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu o odmítnutí žaloby s odůvodněním, že napadené úkony správního orgánu nejsou rozhodnutími. Správní orgán pochybil, když nepostupoval podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád). Svým podáním žalobce napadl činnost auditora, který podle jeho názoru neplnil povinnosti podle zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o auditorech“), které stát ukládá v § 20 zákona o účetnictví vybraným společnostem při ověření účetní závěrky auditorem. Na řádné poskytování auditorských služeb dohlíží podle § 29 písm. a) zákona o auditorech Komora auditorů České republiky. Podle § 39 zákona o auditorech se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Ze strany žalobce šlo o podání ve smyslu § 19 správního řádu, nikoliv o stížnost nebo podnět. Tento závěr je podpořen § 2 písm. b) správního řádu, podle kterého platí, že pokud je ze stížnosti nebo podnětu patrné, že je zcela nebo zčásti podáním ve smyslu tohoto zákona, postupuje se podle tohoto zákona. Žalovaná nepostupovala podle správního řádu, odmítala přistoupit na základní pravidla správního řízení a chránit zájmy účastníka řízení podle § 3 správního řádu a poskytovat pomoc a poučení podle § 3 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2005 a 12. 12. 2005, kterými bylo vyřízeno podání žalobce, nevycházela ze spolehlivě zjištěného stavu věci a nebyl ze strany žalované při řízení dodržen § 47 správního řádu o náležitostech rozhodnutí. Žalobce, který byl podílníkem společnosti S. u., a. s., je toho názoru, že byl k podání žaloby aktivně legitimován, protože jako účastník řízení před správním orgánem byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší podle § 65 odst. 2 s. ř. s., což mělo za následek nezákonné rozhodnutí.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadané usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací městského soudu. Uvedla, že setrvává na tom, že podáním žalobce ze dne 25. 8. 2005, nebylo zahájeno správní řízení, na čemž nic nemění ani oznámení předsedy dozorčí komise, kterého se žalobce jako stěžovatel v kasační stížnosti dovolává. Žalovaná podání žalobce převzala a zabývala se jím z hlediska svého postavení tak, jak je vymezeno zákonem o auditorech. Současně uvedla, že ze zákona je samosprávnou profesní organizací auditorů a ve vztahu k žalobci (akcionář společnosti S. u., a. s.) nejednala v daném případě jako správní orgán.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Před samotným posouzením věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že v řízení o kasační stížnosti je jeho úkolem posoudit, zda v předchozím řízení byly dány důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s.

V daném případě je napadáno usnesení městského soudu, kterým byl odmítnut návrh stěžovatele pro nesplnění podmínek řízení. Je tedy zřejmé, že soud neprojednával návrh stěžovatele meritorně, nýbrž jej odmítl z procesních důvodů. Nerozhodoval tedy ve věci samé, proto na tento případ nelze aplikovat stížnostní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a přichází tak v úvahu toliko stížnostní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud zabýval pouze přezkumem zákonnosti odmítnutí návrhu stěžovatele, a to ve vztahu k posouzení právní otázky, zda napadené úkony žalované jsou či nejsou úkony, kterými bylo rozhodnuto o právech a povinnostech žalobce, resp. zda jsou či nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.

Ustanovení § 65 s. ř. s. stanoví:

*odst. 1) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

*odst. 2) Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

Aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak osoba, tvrdící zkrácení na svých veřejných subjektivních právech (viz vymezení věcné působnosti správního soudnictví v § 2 s. ř. s.) tím, že napadený úkon správního orgánu její práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jinak, než předepisuje zákon, nebo byl proveden (vydán) v řízení, v němž byla porušena procesní práva dotyčné osoby tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného úkonu. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (viz k tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 – 67; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Žalobní legitimace nepřísluší tomu, jehož práva nebo povinnosti nebyly „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. založeny, změněny,

zrušeny nebo závazně určeny (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2004, č. j. 5 A 35/2002 - 29, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Ostatně tak rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něhož žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.

Stěžovatel podal podnět, či návrh, k zahájení kárného řízení podle § 23 zákona o auditorech. Podle § 21 téhož zákona může být kárné řízení, s vyústěním v uložení kárného opatření, vedeno vůči auditoru, asistentu auditora a vůči auditorské společnosti. Podle § 23 odst. 1 citovaného zákona o uložení kárného a jiného opatření podle § 21 *rozhoduje na návrh ministra financí nebo bez návrhu kárná komise Komory*. Podle § 39 zákona o auditorech *se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak*.

Z uvedeného vyplývá, že předmětné kárné řízení je řízením správním, přičemž jeho zahájení přichází v úvahu jak na návrh, tak z moci úřední. Návrh na zahájení kárného řízení může podat pouze ministr financí. Zahajuje-li se kárné řízení z moci úřední, potom je nutno dovodit, že tak může kárná komise učinit jak z vlastního, tak i z jiného podnětu. Za tohoto stavu věci je třeba podání stěžovatele, které směřovalo k iniciaci kárného řízení, považovat nikoliv za *návrh na zahájení řízení*, nýbrž toliko za *podnět k zahájení řízení*. Právní konstrukce správních řízení zahajovaných na návrh je postavena na zásadě, že návrh přísluší podat tomu, komu svědčí pro navrhované řízení postavení účastníka řízení. U řízení zahajovaných z moci úřední, podatelé případného podnětu k zahájení takového řízení již postavení účastníka řízení svědčit nemusí.

Postavení účastníků správního řízení v podmínkách zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), vymezuje, resp. vymezoval, § 14 s tím, že přednost mělo vymezení účastníků řízení provedené ve zvláštních zákonech. Kárné řízení je sankčním řízením, pro které platí, že účastníkem řízení je vždy ten, vůči němuž je sankční řízení vedeno, dále navrhovatel, pokud zvláštní právní úprava navrhovatele připouští, a stejně tak poškozený, pokud zvláštní právní úprava s postavením případných poškozených jako účastníků daného řízení počítá.

Ze zákona o auditorech (viz shora citovaná ustanovení) lze dovodit, že účastníky kárného řízení jsou auditor, asistent auditora, auditorská společnost – vůči nimž je řízení vedeno, a dále ministr financí, pokud jde o řízení zahajované na jeho návrh. S případnými poškozenými jako s účastníky kárného řízení zákon o auditorech nepočítá. Podpůrné využití ustanovení správního řádu o účastnících řízení při takto dovoditelném vymezení okruhu účastníků řízení přímo v zákoně o auditorech v daném typu řízení v úvahu nepřichází.

Stěžovatel, který je akcionářem auditované společnosti S. u., a. s., tak účastníkem kárného řízení být nemohl a také nebyl. Přirozeně nebyl v postavení osoby, vůči níž mělo být kárné řízení vedeno, a nebyl ani v roli toho, komu příslušelo podat návrh na zahájení kárného řízení. Jeho podání, kterým inicioval zahájení kárného řízení, tak bylo pouze podnětem, jehož posouzení ze strany žalované přicházelo v úvahu v postupu, který sám správním řízením není. V takovém postupu, který není správním řízením, potom nepřichází v úvahu ani otázka účastníků řízení. Proto nelze souhlasit se stěžovatelem, že jeho podání bylo návrhem na zahájení kárného řízení a při rozhodování o tomto podnětu mu příslušelo postavení účastníka řízení. Ostatně i podle judikatury Nejvyššího správního soudu *Postavení účastníka řízení a z toho plynoucí soubor práv a povinností náleží jen tomu, koho za účastníka správního řízení považuje zákon* (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 5 A 45/2001 - 65; www.nssoud.cz).

Současně je nutno konstatovat, že vyřízení podnětu stěžovatele ze dne 24. 8. 2005, realizované sdělením žalované ze dne 10. 10. 2005, č. j. 1188/2005/No, nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., stejně jako nebylo v tomto smyslu rozhodnutím sdělení žalované ze dne 12. 12. 2005, č. j. 1440/2005 (kterým bylo vyřízeno podání žalobce ze dne 27. 10. 2005, označené žalobcem jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 10. 10. 2005, č. j. 1188/2005/No). K tomu viz i ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. *Úkon, kterým správní orgán dal subjektu na vědomí, že jeho podnětu nebude vyhověno, není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezasahuje do sféry práv dotčených osob. Jedná se pouze o sdělení správního orgánu, které nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 7 As 20/2004 - 87; www.nssoud.cz.), popř. dále - *Ke zjištění, zda je konkrétní úkon správního orgánu správním rozhodnutím, je nutné zkoumat jak takový úkon, tak i právní normu, na jejímž základě byl učiněn* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, č. j. 5 As 47/2003 - 72; www.nssoud.cz).

Nelze proto souhlasit se stěžovatelem v tom, že žalovaná pochybila, pokud nepostupovala podle správního řádu, neposoudila jeho podnět jako podání podle § 19 správního řádu, a nevydala řádné rozhodnutí. Obdobně nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že pochybil městský soud, když odmítl aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby v předmětné věci, pro zkrácení postupem správního orgánu na jeho právech, která mu přísluší podle § 65 odst. 2 s. ř. s., což podle jeho názoru mělo za následek nezákonné rozhodnutí.

Městský soud v Praze žalobu stěžovatele odmítl s tím, že ani jeden z napadených úkonů žalované není úkonem, kterým bylo rozhodnuto o právech a povinnostech žalobce, resp. není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Současně v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že aktivní legitimaci žalobce nelze dovodit ani z § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť z tohoto ustanovení vyplývá, že žalobní legitimace je přiznána účastníku řízení před správním orgánem, v daném případě však na základě podnětu žalobce žádné řízení zahájeno nebylo.

Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Současně městský soud poznamenal, že i kdyby neshledal důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., musel by žalobu odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto, že napadené úkony nejsou rozhodnutími. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony, které nejsou rozhodnutími

a podle § 68 písm. e) je žaloba nepřijatelná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

S těmito závěry Městského soudu v Praze se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s, ve spojení s § 120 s. ř. s.. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, žalovaný, který v řízení úspěch měl, žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil. Rozhodl proto tak, že se žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 10. srpna 2007

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu