



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudce Mgr. Martina Lachmanna a soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D. v právní věci

žalobce: **O. a spol., společnost auditorů a daňových poradců, s.r.o.**
IČO ...
sídlem P. 545, S.
zastoupeného Ing. E O., obecnou zmocněnkyní
bytem P. 545, S.

proti

žalované: **Rada pro veřejný dohled nad auditem**
sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA – 246/2012

takto:

- I. Rozhodnutí Rady pro veřejný dohled nad auditem ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA – 246/2012, a rozhodnutí Komory auditorů České republiky ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, **se zrušují** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Ing. E. O., obecné zmocněnkyně.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA - 246/2012, kterým bylo podle žalobních tvrzení zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Komory auditorů České republiky ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, kterým Komora auditorů České republiky neposkytla žalobci informace požadované v žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).
2. Žalobce v podané žalobě namítl, že se dne 9. 9. 2012 obrátil na Komoru auditorů České republiky (dále jen „KAČR“) se žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb.; na jeho podání však nebylo ze strany KAČR reagováno. Proto žalobce podal stížnost proti postupu KAČR v souladu s § 16a zákona č. 106/1999 Sb. Žalobce uvedl, že na tuto stížnost reagovala KAČR přípisem ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, doručeným žalobci dne 26. 10. 2012, v němž uvedla, že požadované informace již byly poskytnuty.
3. Žalobce však podle žalobních tvrzení žádnou reakci na žádost ze dne 9. 9. 2012 neobdržel, což podle jeho přesvědčení dokládá příloha označeného přípisu KAČR, která nebyla směřována na společnost žalobce, ale jinému subjektu, který o informace nežádal. Žalobce zdůraznil, že není povinen zjišťovat u jiných subjektů, zda neobdržely úkon správního orgánu, který by svým obsahem mohl být reakcí na jeho podání.
4. Žalobce uvedl, že přípis KAČR ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012 posoudil jako rozhodnutí o neposkytnutí požadovaných informací a proti tomuto rozhodnutí podal odvolání.
5. Na odvolání reagovala podle žalobce žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA - 246/2012, v němž žalovaná uvedla, že KAČR není povinným subjektem k poskytování informací, a dále konstatovala, že požadované informace již byly poskytnuty. Žalovaná konstatovala, že „*Vašemu požadavku ze dne 9. září 2012 Komora vyhověla dopisem č.j. 1934/2012 ze dne 27.9.2012 jako „Vyřízení Vaší žádosti o poskytnutí informací ze dne 09.09.2012“, odeslaným v souladu s Vaším požadavkem o odeslání cestou poskytovatele poštovních služeb. Tato písemnost byla doručena v souladu s tímto požadavkem, což bylo doloženo doručenkou s uvedením pokynu nevracení zásilky zpět, ale vložení do schránky v případě nevyzvednutí*“. Žalobce se zřetelem k tomuto tvrzení dotazem u poštovního úřadu ve S. ověřil, že v době od 27. 9. 2012 do 15. 10. 2012 nebyla na poště evidována žádná zásilka od KAČR adresovaná žalobci.
6. Žalobce namítl, že členové komory mají právo nejen na podrobné informace o činnosti komory, ale zejména o způsobu, jakým se nakládá s jejich příspěvky na činnost komory.
7. Žalobce zdůraznil, že odborná literatura zařazuje komory mezi subjekty, které jsou povinny poskytovat informace, a navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí žalované a rozhodnutí povinného subjektu a současně povinnému subjektu nařídil požadované informace poskytnout.
8. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 12. 6. 2013 navrhla, aby byla žaloba zamítnuta. Uvedla, že vyřízení žádosti žalobce bylo vypracováno dne 27. 9. 2012 pod čj. 1934/2012. V tomto přípisu přitom s odkazem na předchozí stanovisko žalované KAČR uvedla, že

nelze dovodit, že by KAČR byla subjektem veřejné správy s povinností poskytovat informace v rozsahu stanoveném zákonem č. 106/1999 Sb. Přípis byl doručen na adresu Ing. J. O., P. 545, S., což žalovaná dokládala přiloženou doručenkou. Předmětné označení adresáta, jež podle žalobce mělo za následek nedoručení písemnosti žalobci, považovala žalovaná za nepodstatné s ohledem na shodu adresy s adresou sídla žalobce a se zřetelem k tomu, že v předchozí komunikaci s KAČR i s žalovanou uváděl Ing. O. různé odesílatele, někdy jako Ing. J. O., jindy jako žalobce. V přípisu ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA – 246/2012, proti němuž žalobce brojí podanou žalobou, žalovaná uvedla, že se v dané věci nemůže jednat o odvolání proti „rozhodnutí“ KAČR ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, neboť tato písemnost není konstitutivním rozhodnutím zakládajícím práva a povinnosti a „nesměřuje proti právní skutečnosti v § 16 zákona č. 106/1999 Sb.“. Současně žalovaná v tomto přípisu poznamenala, že informace byly v potřebné míře poskytnuty. Žalovaná ve vyjádření rovněž popsala další komunikaci adresovanou z její strany od 27. 9. 2012 žalobci a poukázala na 22 podání adresovaných jí žalobcem. Žalovaná ve vyjádření k žalobě konečně poukázala na její úlohu plynoucí z § 38 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o auditorech“), a připomněla, že vůči žalobci bylo v minulosti ze strany KAČR vedeno kárné řízení, přičemž následná aktivita žalobce spočívající ve vyžadování neopodstatněných informací, podávání stížností a odvolání, je podle jejího přesvědčení reakcí právě na toto kárné řízení.

9. V podání ze dne 27. 11. 2013 žalobce uvedl, že KAČR je třeba považovat za veřejnou instituci ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., neboť zřízení právnické osoby zákonem, tedy aktem státu jako nositele veřejné moci, je předpokladem, který vede k závěru o veřejnoprávní povaze takového subjektu a tedy i o jeho postavení jako povinného subjektu. Tyto subjekty jsou podle žalobce zřizovány za veřejně prospěšným účelem a zákonem je stanoven i tomu odpovídající „kvalifikovaný“ dohled nad jejich činností.
10. Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti.
11. Žalobce se podáním ze dne 9. 9. 2012, označeným jako „Žádost o poskytnutí informací podle zákona číslo 106/1999 Sb.“ obrátil na KAČR se žádostí o poskytnutí informací. Žalobce v žádosti identifikoval osobu žadatele uvedením obchodní firmy žalobce, jeho identifikačního čísla osoby a jeho sídla. Konkrétně požadoval poskytnutí následujících informací (pozn. doslovně citováno ze žádosti bez gramatické a pravopisné korektury):

„1. u kolika subjektů, poskytujících auditorské služby, byla od roku 2006 provedena kontrola kvality čtyřikrát a vícekrát,

2. u kolika subjektů, poskytujících auditorské služby, ještě nebyla provedena kontrola kvality; u fyzických osob uvést jméno u právnických osob uvést firmu,

3. na základě jakých skutečností byl ing. P. Š. přijat za pracovníka Komory auditorů; jaké musel splnit předpoklady, jak byla zkoumána jeho morální a mravní bezúhonnost,

4. jakou výši všech finančních odměn získal ing. P. Š. za rok 2011 a zda obdržel za rok 2011 nepeněžní odměny /zaměstnanecké benefity/ jaké a v jaké výši,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

5. *v jaké výši jsou stanoveny cestovní náhrady pracovníků komory auditorů. Uvést přesné částky, případně rozpětí.*
6. *jaká nepeněžní plnění jsou poskytována zaměstnancům komory auditorů, jak jsou tato nepeněžní plnění oceněna a jak jsou zdaňována daní z příjmů fyzických osob,*
7. *jaká výše peněžního plnění byla poskytnuta v roce 2011 všem voleným členům orgánů komory. Uveďte všechna plnění podle druhu např. odměny, cestovné, příspěvek na stravování.....*
8. *jaká výše peněžního plnění byla poskytnuta v roce 2011 ing. P. Š.,*
9. *jaká výše nepeněžního plnění byla poskytnu v roce 2011 ing. P. Š. a jakým způsobem je toto nepeněžní plnění oceněna pro potřeby daně z příjmů fyzických osob,*
10. *uveďte zda členům volených orgánů komory auditorů je poskytován majetek komory auditorů k výkonu jejich činnosti. Je-li poskytován uveďte jaký.*
11. *uveďte zda ing. P. Š. byl poskytnut majetek komory auditorů k výkonu činnosti, v případě, že byl poskytnut uveďte jaký a jak je zajištěno, že pan Š. majetek využívá pouze a jen pro činnost komory auditorů.*
12. *komora auditorů vydala "Příručku pro provádění auditu" 2012. Autorem příručky je společnost Deloitte Audit s.r.o.. Prosíme o sdělení jakým způsobem byla tato společnost vybrána na zpracování příručky. Uveďte za jakou cenu byla příručka společností Deloitte zpracována.*
13. *komora auditorů má nové wwwstránky, sdělte kdo tyto stránky pro komoru auditorů vytvořil, jakým způsobem byl vybrán a jaká byla cena těchto služeb“.*
12. KAČR na podání žalobce reagovala přípisem ze dne 27. 9. 2012, čj. 1934/2012. Tento přípis byl adresován i doručen Ing. J. O. na adresu shodnou s adresou sídla žalobce.
13. Žalobce podal dne 7. 10. 2012 proti postupu KAČR s odkazem na § 16a zákona č. 106/1999 Sb. stížnost, v níž uvedl, že KAČR byla povinna reagovat na podanou žádost nejpozději do 24. 9. 2012, žalobce však žádnou reakci na podanou žádost k datu podání stížnosti neobdržel.
14. V reakci na předmětnou stížnost KAČR přípisem ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, doručeným žalobci dne 26. 10. 2012, označeným „Vyjádření KA ČR k Vaší stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb.“, žalobci sdělila, že KAČR „není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., a proto není vázána lhůtami tam uvedenými“. Současně KAČR v tomto přípisu upozornila, že informace požadované v žádosti ze dne 9. 9. 2012 již byly poskytnuty přípisem ze dne 27. 9. 2012, čj. 1934/2012.
15. Žalobce podal proti přípisu KAČR ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, který posoudil jako rozhodnutí o neposkytnutí požadovaných informací, odvolání adresované žalované

prostřednictvím KAČR, v němž brojil proti závěru, podle něhož není KAČR povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., a rovněž proti závěru o tom, že informace byly žalobci sděleny přípisem ze dne 27. 9. 2012, čj. 1934/2012.

16. V reakci na toto odvolání pak žalovaná přípisem ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA - 246/2012, doručeným žalobci dne 19. 12. 2012, označeným „*Stanovisko rady pro veřejný dohled nad auditem k postoupenému podání*“, žalobce informovala, že „*Vaše podání nelze připustit jako odvolání, neboť svým obsahem nesměřuje proti právní skutečnosti stanovené § 16 zákona č. 106/1999 Sb.*“. Současně žalovaná v předmětném přípisu konstatovala, že „*Komora je ze zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, samosprávnou organizací statutárních auditorů, nikoliv tedy subjektem veřejné správy a nemůže tak být veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím*“. Žalovaná doplnila, že „*Vášemu požadavku ze dne 9. září 2012 Komora vyhověla dopisem č.j. 1934/2012 ze dne 27.9.2012 jako „Vyřízení Vaší žádosti o poskytnutí informací ze dne 09.09.2012“, odeslaným v souladu s Vaším požadavkem o odeslání cestou poskytovatele poštovních služeb. Tato písemnost byla doručena v souladu s tímto požadavkem, což bylo doloženo doručenkou s uvedením pokynu nevracení zásilky zpět, ale vložení do schránky v případě nevyzvednutí*“.
17. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
18. V posuzované věci je mezi účastníky řízení především sporné, zda je třeba KAČR považovat za povinný subjekt podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Posouzení této právní otázky je přitom se zřetelem k ustálené rozhodovací praxi soudů klíčové pro další postup soudu. Judikatura totiž v této souvislosti dovodila, že neformální sdělení, v němž oslovený subjekt informuje žadatele o tom, že není povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., má povahu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jestliže soud následně dospěje k závěru, že žádostí oslovený skutečně povinným subjektem je. V takovém případě soud žalobou napadené sdělení, resp. rozhodnutí o odvolání podaném proti takovému sdělení zruší. Naopak dospěl-li by soud k závěru, že oslovený povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb. nebyl, žalobu by odmítl, byť by tak mohl učinit (v daném případě poněkud nezvykle) až poté, kdy by postavení povinného subjektu z pohledu zákona č. 106/1999 Sb. vyhodnotil hmotněprávně. Bez odpovědi na tuto otázku však není postaveno najisto, zda je vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, čj. 6 As 115/2014 - 34, ze dne 4. 12. 2014, čj. 9 As 56/2014 - 28, ze dne 30. 5. 2007, čj. 3 As 50/2006 - 68, či ze dne 15. 12. 2005, čj. 1 As 41/2004 - 56, č. 811/2006 Sb. NSS).
19. Soud připomíná, že podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. platí, že „*povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*“.
20. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení pak platí, že „*povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo*

povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti“.

21. Soud nemá pochybnosti o tom, že KAČR zjevně není státním orgánem, územním samosprávným celkem, jakož ani jeho orgánem; aby byla subjektem podle odstavce 1, musela by být veřejnou institucí.
22. Při posouzení otázky, zda lze KAČR považovat za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., tedy vyšel soud z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, které se v minulosti opakovaně vyslovily k hlediskům, jež je třeba vzít při podřazení určitého subjektu pod pojem veřejné instituce v úvahu.
23. Ústavní soud se výkladem pojmu veřejná instituce pro účely zákona č. 106/1999 Sb. zabýval poprvé v nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, N 30/29 SbNU 257, č. 30/2003 Sb. ÚS, kdy posuzoval povahu Fondu národního majetku. Dospěl k závěru, že *„definiční znaky pojmu veřejná instituce [...] lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností“.*
24. Tyto úvahy následně Ústavní soud rozvedl v klíčovém nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, N 10/44 SbNU 129, č. 10/2007 Sb. ÚS, ve věci státního podniku Letiště Praha, v němž uvedl, že pokud usilujeme *„o vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy [...] Je tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Lze si tak představit instituci, která kupříkladu v procesu svého vzniku (zániku) obsahuje soukromoprávní prvky, nicméně ostatní hlediska budou směřovat k závěru o její veřejnoprávní povaze. [...] Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze“.*
25. Z kritérií vymezených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, ve věci Letiště Praha, Nejvyšší správní soud dále vycházel při posouzení povahy společností ČEZ, a. s. (rozsudek ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009 - 94, č. 1972/2010 Sb. NSS), České dráhy, a. s. (rozsudek ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 As 48/2011 - 129), Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.

(rozsudek ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011 - 121, č. 2494/2012 Sb. NSS), Teplárna České Budějovice, a. s. (rozsudky ze dne 20. 6. 2013, čj. 9 As 137/2012 - 52, ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 As 60/2012 - 62), Liberecká IS, a. s. (rozsudek ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 As 75/2013 - 53), Lužická nemocnice a poliklinika, a. s. (rozsudek ze dne 6. 5. 2015, čj. 6 As 115/2014 - 35), Sportovní areály města Kladna s. r. o. (rozsudek ze dne 24. 11. 2016, čj. 9 As 205/2016 - 29) či Komunistická strana Čech a Moravy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, čj. 6 As 43/2017 - 46).

26. Městský soud v Praze přitom nepřehlédl, že Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ČEZ, a. s., zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015 - 84, č. 3405/2016 Sb. NSS, i jemu předcházející rozhodnutí zdejšího soudu, přičemž kritizoval interpretační posun v předmětném rozhodnutí, kde Nejvyšší správní soud považoval efektivní ovládání akciové společnosti státem za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Ústavní soud se v předmětném nálezu neztotožnil se závěrem Nejvyššího správního soudu, že kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší.
27. I nadále tak je třeba podle přesvědčení zdejšího soudu při podřazení určitého subjektu pod pojem veřejné instituce ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. vycházet především z výše citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, N 10/44 SbNU 129, č. 10/2007 Sb. ÚS, ve věci státního podniku Letiště Praha, kde Ústavní soud vymezil znaky, které považuje v tomto směru za určující. Městský soud v Praze přitom zdůrazňuje, že ve smyslu závěrů citovaného nálezu Ústavního soudu je třeba zkoumat především
- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
 - b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci),
 - c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
 - d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a
 - e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).
28. Platí přitom, že rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé je, které aspekty převažují.
29. Vědom si všech uvedených východisek přistoupil Městský soud v Praze k posouzení povahy KAČR pro účely zákona č. 106/1999 Sb. a jejího podřazení pod zákonný pojem veřejné instituce.

30. Pokud jde o hledisko způsobu vzniku instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, Městský soud v Praze zdůrazňuje, že KAČR byla v ČR poprvé zřízena přímo zákonem č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů České republiky (srov. především § 24 tohoto zákona). Obdobné ustanovení pak lze nalézt v § 28 posléze vydaného zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb. (dále jen „**zákon č. 254/2000 Sb.**“). Aktuálně platný a účinný zákon o auditorech pak v přechodném ustanovení § 55 odst. 2 reflektuje zřízení KAČR zákonem č. 254/2000 Sb.
31. Právě uvedené pak zprostředkovaně ovlivňuje rovněž závěr k hledisku osoby zřizovatele zmíněnému výše sub b), neboť nelze mít pochybnosti o tom, že v případě, kdy je instituce zřízena zákonem, je zřízena aktem státu, tedy státem.
32. Zřízení právnické osoby zákonem, tedy aktem státu jako nositele veřejné moci, je podle přesvědčení Městského soudu v Praze klíčovým předpokladem, který povětšinou povede k závěru o veřejnoprávní povaze takového subjektu a tedy i o jeho postavení jako povinného subjektu ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb.
33. Pokud jde o hledisko povahy subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce, nelze bez dalšího odhlédnout od toho, že zákon o auditorech sám stanoví a vypočítává jednotlivé orgány KAČR. Na druhé straně není pochyb o tom, že ke kreaci orgánů KAČR ve smyslu jejich vlastního personálního obsazení nedochází úkonem státu, nýbrž (jak je ve veřejnoprávních korporacích samosprávného typu běžné) projevem vůle (volbou, resp. odvoláním) členů takové korporace. V tomto ohledu tedy nelze ve vztahu k hledisku subjektu vytvářejícího orgány KAČR (s výhradou uvedenou výše) uzavřít o naplnění znaku veřejné instituce.
34. Ke kritériu existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce, považuje soud za klíčové zdůraznit, že ustanovením § 37 odst. 1 zákona o auditorech byla zřízena Rada pro veřejný dohled nad auditem (žalovaná), jejímž úkolem je podle odst. 2 uvedeného ustanovení výkon veřejného dohledu nad výkonem auditorské činnosti a činností KAČR v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Výkonem veřejného dohledu se přitom podle § 38 odst. 1 zákona o auditorech „rozumí dohled nad
- a) kontrolou dodržování ustanovení tohoto zákona, auditorských standardů podle § 18, etického kodexu a vnitřních předpisů Komory auditorů a orgány Komory,*
- b) organizací, řízením a prováděním kontrol kvality organizovaných a řízených dozorčí komisí,*
- c) organizací a provozováním systému průběžného vzdělávání statutárních auditorů prováděného Komorou,*
- d) uplatňováním kárných a jiných opatření podle tohoto zákona Komorou při řízeních proti auditorům, případně osobám registrovaným podle § 47“.*
35. Soud pro úplnost uvádí, že podle odst. 3 uvedeného ustanovení žalovaná při výkonu působnosti podle tohoto zákona a přímo použitelného předpisu Evropské unie

upravujícího specifické požadavky na povinný audit subjektů veřejného zájmu dbá na ochranu veřejného zájmu.

36. Městský soud v Praze přitom ve vztahu k hledisku existence státního dohledu nad činností KAČR nepřehlédl, že stát sice přímo nevytváří personální substrát orgánů KAČR (viz výše), zásadním způsobem se však podílí na kreaci orgánů žalované coby subjektu zajišťujícího v souladu s výše uvedeným veřejný dohled nad činností KAČR. Platí totiž, že podle § 39 zákona o auditorech je výkonným orgánem Rady šestičlenné Prezidium, které vykonává působnost Rady podle tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího specifické požadavky na povinný audit subjektů veřejného zájmu, pokud nepřísluší zároveň jiným orgánům Rady. Členy Prezidia přitom podle odst. 3 uvedeného ustanovení jmenuje ministr financí po dohodě s Českou národní bankou. Toto prezidium následně volí a odvolává ze svých členů prezidenta Rady při ustavujícím zasedání Rady a dále vždy při jmenování více jak jednoho nového člena Prezidia, nebo pokud prezidentovi Rady výkon funkce člena Prezidia skončí. Prezident Rady je statutárním orgánem Rady. Prezidenta Rady v jeho nepřítomnosti zastupuje jím pověřený člen Prezidia. Plnění funkce člena Prezidia je přitom podle odst. 6 naposledy uvedeného ustanovení považováno za výkon veřejné funkce.
37. Současně nelze podle zdejšího soudu odhlédnout od toho, že podle § 37a zákona o auditorech plní stát zásadní úlohu při financování dohledu nad činností KAČR, neboť Ministerstvo financí podle odst. 1 uvedeného ustanovení schvaluje rozpočet žalované a podle odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 uvedeného ustanovení každoročně zajišťuje poskytování dotací ze státního rozpočtu nejméně ve výši skutečných výdajů určených schváleným rozpočtem žalované ve výši určené k pokrytí správy a činnosti žalované nepokryté z jiných finančních zdrojů.
38. Ve vztahu k tomuto kritériu lze tedy konstatovat, že ačkoli stát sám přímo nevykonává nad činností KAČR státní dohled *stricto sensu*, zákonodárce zjevně považoval za významné zajistit výkon veřejného dohledu nad činností KAČR, ve vztahu k němuž plní stát zásadní úlohu, když prostřednictvím Ministerstva financí hraje nejen klíčovou roli při utváření personálního substrátu ve vztahu k osobám, které dohled nad činností KAČR zajišťují, ale rovněž schvaluje rozpočet týkající se tohoto veřejného dohledu a současně nese náklady na jeho výkon.
39. Z popsanych důvodů se Městský soud v Praze přiklonil v rámci úvahy nad mírou naplnění hlediska státního dohledu nad činností KAČR k tomu, že převažují znaky typické pro veřejnou instituci.
40. Konečně soud přistoupil i k posouzení posledního kritéria ve smyslu shora citovaného nálezu Ústavního soudu. Dospěl přitom k závěru, že i pokud jde o hledisko veřejného nebo soukromého účelu instituce, je třeba v případě KAČR spatřovat významné prvky ukazující na (byť jistě ne v čisté podobě) veřejný účel. Přestože nelze bez dalšího ztotožňovat pojmy „veřejný účel“ a „veřejný zájem“ (srov. závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, čj. 6 As 43/2017 - 46, a tam cit. literaturu), platí, že cíl, který byl při zřízení KAČR zákonem sledován, lze z nikoli nevýznamné části podřadit pod „veřejný účel“ (zřízení KAČR zákonem; vznik veřejnoprávní korporace

profesně samosprávného typu zajišťující výkon relevantní činnosti toliko k tomu kvalifikovanými osobami; smysl a úloha auditorské činnosti *per se* spočívající zjednodušeně řečeno v zajištění kvalifikovaného ověření účetní závěrky, zda podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví v souladu s právními předpisy; specifika auditu u subjektů veřejného zájmu aj.).

41. Soud na základě výše uvedeného posouzení vycházejícího ze standardů založených rozhodovací praxí Ústavního soudu tedy dospěl k závěru o převaze znaků rozhodných pro podřazení KAČR pod pojem veřejné instituce a tedy i pojem povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.
42. Soud pro úplnost dodává, že ke shodnému závěru dospívá ve vztahu k veřejnoprávním korporacím samosprávného typu i doktrína, podle které „*zřízení právnické osoby či zařízení bez právní subjektivitě zákonem, tedy aktem státu jako nositele veřejné moci, je předpokladem, který ve většině případů povede k závěru o veřejnoprávní povaze takového subjektu a tedy i o jeho postavení jako povinného subjektu. Tyto subjekty jsou zřizovány za veřejně prospěšným účelem (...) a zákonem je stanoven i tomu odpovídající „kvalifikovaný“ dohled nad jejich činností a odpovídající přímá vazba státu. Do této kategorie náleží...veškeré veřejnoprávní korporace zájmového typu, tedy profesní komory, k jejichž zřízení dochází zákonem (např. Česká advokátní komora) a všechny zákonem zřízené právnické osoby sledující veřejně prospěšný cíl*“ (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21 - 165). Tentýž závěr ostatně plyne i z rozhodovací praxe správních soudů ve vztahu k podřazení jiných veřejnoprávních korporací zájmového typu - profesních komor (České advokátní komora, Exekutorská komora ČR) pod pojem povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb.
43. Se zřetelem ke shora uvedenému pak zdejší soud nepochyboval o tom, že přípis KAČR ze dne 17. 10. 2012, čj. 2098/2012, doručený žalobci dne 26. 10. 2012, označený „*Vyjádření KA ČR k Vaší stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb.*“, v němž KAČR žalobci v reakci na podanou stížnost podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. mj. sdělila, že není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., je třeba s ohledem na výše popsané judikatorní závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, čj. 6 As 115/2014 - 34, ze dne 4. 12. 2014, čj. 9 As 56/2014 - 28, ze dne 30. 5. 2007, čj. 3 As 50/2006 - 68, či ze dne 15. 12. 2005, čj. 1 As 41/2004 - 56, č. 811/2006 Sb. NSS, považovat za rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací požadovaných v žádosti žalobce ze dne 9. 9. 2012 ve smyslu § 16a odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. Proti tomuto rozhodnutí o odmítnutí žádosti brojil žalobce včas podaným odvoláním a využil tedy opravný prostředek, který mu podle zákona č. 106/1999 Sb. v tomto směru příslušel. Přípis žalované ze dne 17. 12. 2012, čj. RVDA - 246/2012, je pak s ohledem na výše řečené nutno považovat za rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o odvolání ve smyslu § 16 zákona č. 106/1999 Sb.
44. Soud přitom sdílí přesvědčení žalobce, že žalovanou Radu pro veřejný dohled nad auditem je třeba považovat za nadřízený správní orgán, a to podle § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), použitelného s ohledem na znění § 20 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., ve spojení s § 38 odst. 2 písm. e) zákona o auditorech. Podle naposledy uvedeného ustanovení totiž žalovaná plní

funkci nadřízeného správního orgánu v případech stanovených tímto nebo jiným zákonem, přičemž v poznámce pod čarou je odkazováno mj. na správní řád. Za této situace nelze podle zdejšího soudu uvažovat o aplikaci § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., neboť není naplněna podmínka, že by nadřízený orgán nebylo lze určit podle § 178 odst. 1 správního řádu.

45. Soud pro úplnost uvádí, že jakkoli bylo vyřízení žádosti podané žalobcem dne 9. 9. 2012 prokazatelně doručeno na adresu shodnou s adresou sídla žalobce, nelze odhlédnout od skutečnosti, že tato písemnost byla určena a adresována fyzické osobě odlišné od žalobce, a proto nelze přisvědčit tvrzení žalované o irelevanci vad namítaných žalobcem.
46. Se zřetelem k výše uvedeným skutečnostem zdejšímu soudu nezbylo než obě napadená rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. pro jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zrušit a věc vrátit žalované k dalšímu řízení, neboť žádné z rozhodnutí neobsahuje žádné relevantní důvody podle zákona č. 106/1999 Sb. k odepření zpřístupnění žalobcem požadovaných informací, a jsou proto nepřezkoumatelná (srov. obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 As 75/2013 - 53).
47. Městský soud v Praze se konečně musel zabývat žalobním návrhem, v němž žalobce kromě zrušení napadeného rozhodnutí požadoval, aby soud v souladu s § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nařídil povinnému subjektu požadované informace poskytnout.
48. Soud v tomto ohledu konstatuje, že žalobnímu návrhu se zřetelem k závěrům plynoucím z ustálené rozhodovací praxe správních soudů vyhovět nemohl. Soud v tomto řízení posoudil a vyřešil pouze otázku, zda je KAČR povinným subjektem, a pouze tuto otázku byl soud v tomto řízení oprávněn řešit. Naopak soudu nepřísluší nahrazovat úvahy správních orgánů o tom, zda a v jakém rozsahu nebo jak konkrétně mají být informace žadatelům poskytnuty, neboť je toliko oprávněn přezkoumat správnost a zákonnost jejich závěrů. Jak vyplývá z § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., soud přezkoumává, zda jsou dány důvody k případnému odmítnutí žádosti. Přezkoumáním se přitom rozumí taková činnost soudu, při níž soud posuzuje, zda důvody, o něž povinný subjekt odmítnutí poskytnutí informací opřel, obstojí či nikoli. Podle citovaného ustanovení může takto soud postupovat tehdy, pokud tyto důvody neshledá a zároveň není dán některý z dalších povinným subjektem neaplikovaných důvodů pro odmítnutí žádosti. V přezkoumávané věci povinný subjekt informaci neposkytl pouze z toho důvodu, že se za povinný subjekt nepovažoval, přičemž vůbec nebylo zvažováno, zda poskytnutí informací některý ze zákonných důvodů brání. Bude proto nejprve na žalované, resp. povinném subjektu, jak se žalobcovou žádostí v každém jednotlivém případě naloží. Teprve poté by mohl soud zákonnost postupu žalované a povinného subjektu přezkoumat (srov. shodně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 3. 2014, čj. 31A 37/2013 - 57). Nejvyšší správní soud ostatně v tomto směru judikuje, že základní podmínkou pro užití § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. je přezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, tj. musí se jednat o rozhodnutí, v němž žalovaný srozumitelným způsobem řádně odůvodnil aplikaci konkrétního zákonného důvodu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 As 75/2013 - 53, ze dne 28. 8. 2013, čj. 1 As 73/2013 - 36, či ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010 - 65).

49. Na základě všech shora uvedených skutečností soud napadené rozhodnutí žalované i rozhodnutí KAČR jako správního orgánu prvního stupně pro nepřezkoumatelnost podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení zohlední správní orgány při rozhodování v této věci závěry vyslovené výše v bodech 19 – 42 tohoto rozsudku, podle nichž je třeba KAČR považovat za povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb.
50. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná v dalším řízení vázána (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).
51. O žalobě rozhodl soud bez jednání, neboť byly pro takový postup dány podmínky podle § 76 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s.
52. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu však představuje pouze zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, neboť žalobce byl v řízení zastoupen toliko obecným zmocněncem, ve vztahu k němuž rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu dovodila, že nemá právo na odměnu za zastupování žalobce, protože nevykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů ve smyslu § 35 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 16/2010 - 105, a ze dne 15. 9. 2008, čj. 4 Azs 51/2008 - 79). Žádné hotové výdaje přitom žalobce nenárokoval, přičemž doklady o jejich vynaložení nejsou ani součástí soudního spisu.

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 19. 2. 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu