



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobkyně: **Ing. M. P.**
bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Stanislavem Polčákem
sídlem Řehenice 10, 251 67 p. Pyšely

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 10. 9. 2019, č. j. 105260/2019/KUSK,
sp. zn. SZ_068412/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2019, č. j. 105260/2019/KUSK, sp. zn. SZ_068412/2019/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Beroun ze dne 17. 4. 2019, č. j. MBE 30007/2019/SPR-Kuc, sp. zn. 231/2019/SPR, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů částku 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, JUDr. Stanislava Polčáka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Beroun (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 4. 2019, č. j. MBE 29988/2019/SPR-Kuc, sp. zn. 223/2019/SPR (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění do 31. 5. 2019 (dále jen „zákon o střetu zájmů“), tím, že jako veřejná funkcionářka nesplnila k datu 30. 6. 2018 svoji oznamovací povinnost vyplývající z § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Za spáchaný přestupek byl žalobkyni uložen správní trest napomenutí a podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném do 25. 2. 2020 (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, závěry žalovaného nesprávné, procesní postup chybný a věc má i rozměr ústavněprávní.
3. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá, že v době rozhodování správních orgánů probíhala před Ústavním soudem dvě následně spojená řízení o zrušení některých ustanovení zákona o střetu zájmů, mj. i ustanovení § 2 odst. 1 písm. q), které dopadá na žalobkyni, resp. na povinnost, za jejíž porušení byla uznána vinnou přestupkem. Ač to žalobkyně navrhovala, správní orgány řízení o přestupku nepřerušily. Související argumentaci žalobkyně soud dále nerozvádí, neboť návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů Ústavní soud nálezem ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, zamítl a soud se touto námitkou bude zabývat jen v rozsahu, v jakém nepozbyla relevance z hlediska zásahu do práv žalobkyně. V této souvislosti bude soud brát zřetel rovněž na to, že žaloba byla podána v době, kdy předmětný nález dosud nebyl Ústavním soudem vyhlášen.
4. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Podle žalobkyně je odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v části úvah, kterými se správní orgán I. stupně řídil, povětšinou velmi kusé a nelze z nich dostatečně seznat důvody rozhodnutí. Podobnou vadou trpí také rozhodnutí žalovaného, neboť neobsahuje komplexní argumentaci, z níž by byly patrné důvody rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost je dána rovněž tím, že se žalovaný chybně vypořádal s otázkou naplnění materiálního znaku přestupku. Závěr o společenské škodlivosti správní orgán I. stupně nepodložil téměř žádnými či chybnými argumenty a úvahami. Žalovaný materiální stránku přestupku ztotožnil s formálními znaky skutkové podstaty, což by znamenalo, že zákonný požadavek společenské škodlivosti by neměl žádný reálný obsah a šlo by o institut zcela zbytný. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45. Žalobkyně polemizuje se závěrem žalovaného spočívajícím v tom, že by zde musely být významné okolnosti, které v konkrétním případě vylučují společenskou škodlivost jednání, když zastává názor právě opačný. Žalobkyně má za to, že v jejím případě materiální znak přestupku naplněn nebyl a společenskou

škodlivost nevykazuje. Nad rámec právní argumentace předkládá žalobkyně své úvahy o jiných možnostech společenské kontroly nakládání s veřejnými prostředky. Je též potřeba vzít v úvahu již zmiňovaný zásah do ústavně zaručených práv veřejného funkcionáře i třetích osob, k němuž v případě splnění povinnosti podle znění § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů dochází.

5. K dokreslení situace žalobkyně poukazuje na to, že vláda dne 20. 11. 2018 schválila změnu protikorupčního programu, na jejímž základě se nově bez souhlasu dotčených osob nebudou zveřejňovat výše sjednaných či smluvních odměn u jednotlivých fyzických osob, což se týká ministerských poradců, kteří za svoji práci mohou pobírat statisíkové odměny. Žalobkyně je naproti tomu veřejnou funkcionářkou malé obce, která za svoji službu pro obec pobírá odměnu v řádu stokorun nebo jednotek tisícikorun měsíčně, rozhoduje o veřejných prostředcích v nevelké výši a podléhá při výkonu své funkce bezprostřední kontrole občanů obce i kontrole různých veřejných institucí. V této souvislosti žalobkyně podotýká, že webové rozhraní Centrálního registru oznámení (dále jen „CRO“), prostřednictvím něž se oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích (dále jen „oznámení“) na základě § 12 odst. 5 zákona o střetu zájmů podává, postrádá elementární uživatelskou přívětivost a přehlednost, což činí podání správného typu oznámení neúměrně obtížným. Ze všech těchto souvisejících okolností žalobkyně dovozuje, že její jednání společenskou škodlivost postrádá.
6. V třetím žalobním bodu žalobkyně namítá rozpor právní úpravy zákona o střetu zájmů, která zakotvuje povinnost učinit oznámení ve spojení s formou nahlížení na podaná oznámení, na základě jejíhož porušení zahájil správní orgán I. stupně řízení o přestupku, s ústavním pořádkem České republiky. Podle názoru žalobkyně dochází k nepřiměřenému zásahu do jejího práva na soukromí zaručeného čl. 7 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod tím, že je jí jako veřejné funkcionářce obce uložena povinnost podávat oznámení, přičemž následně je podstatná část obsahu předmětných oznámení zveřejněna. Za rozporný s elementární racionalitou a proporcionalitou považuje žalobkyně zejména rozsah nahlížení do CRO. Toto nahlížení může prostřednictvím internetu provádět kdokoli, kdykoli a bez jakýchkoli podmínek nebo požadavků na identifikaci. Informace v registru jsou přitom zveřejňovány ve formě, kdy mohou působit zavádějícím dojmem a nahlízející osoba z nich může vyvodit mylné závěry, které poškodí povinnou osobu i v případě splnění zákonné povinnosti. Takovou míru zásahu do soukromí nelze považovat za přiměřenou vzhledem k míře, v jaké je nezbytná k legitimnímu cíli – zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zcela pak legitimní cíl postrádá zásah do práva třetích osob, především osob blízkých nebo věřitelů funkcionáře, k němuž na základě zveřejnění oznámení rovněž dochází. Intenzitu zásahu do soukromí dokumentuje žalobkyně nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 - 4.
7. Žalobkyně dodává, že v případě zákona o střetu zájmů jsou zveřejňovány nejen údaje o příjmech, ale mnohem komplexnější informace o majetkových poměrech a pracovněprávních vztazích veřejného funkcionáře. Dostupné jsou přitom nikoliv pouze na žádost, ale automaticky každému. Tyto dopady do ústavně zaručených práv veřejných funkcionářů přitom pro svou intenzitu vedou rovněž k zásahu do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy ČR, které lze považovat za součást samotného jejího materiálního jádra. Vzhledem k uváděným zásahům do práv veřejných funkcionářů

obcí (zejména na malých obcích) rapidně klesá zájem občanů ucházet se ve volbách o místa v zastupitelstvu a podílet se tak na řízení záležitostí obce. V české společnosti jsou totiž údaje o příjmech, závazcích a majetkových poměrech obecně považovány za extrémně citlivé. Většina lidí je sděluje pouze svým nejbližším, otázky na tyto záležitosti jsou většinou vnímány jako společensky nevhodné, stejně jako bývá považováno za nemístné hovořit o těchto záležitostech detailně na veřejnosti z vlastní iniciativy.

8. Zveřejnění těchto údajů v tak masivním měřítku bez možnosti kontroly, kdo a za jakým účelem do nich nahlíží, pak přirozeně vede k neochotě ucházet se o funkce, s nimiž je tento zásah do soukromí spjat, i u těch občanů, kteří by se jinak na správě obce podílet chtěli. Žalobkyně poukazuje na to, že kontinuálně přibývá obcí, v nichž se nenajde dostatek kandidátů, volby neproběhnou a obec po dočasnou dobu řídí správce jmenovaný Ministerstvem vnitra. Přibývá také obcí, v nichž je podána pro volby do zastupitelstva pouze jedna kandidátní listina. V takovém případě je otázkou, zda lze mluvit o volbách ve smyslu konceptu *genuine elections*, k němuž se opakovaně přihlašuje jak Ústavní soud České republiky, tak také Evropský soud pro lidská práva. Mnoho osob sice nakonec svolí ke kandidatuře do zastupitelstva obce, ovšem s tím, že v případě zvolení nebudou kandidovat na žádnou z funkcí, kterých se povinnost podávat oznámení podle zákona o střetu zájmů týká. Jde o nepřímý, dle žalobkyně však logicky očekávatelný efekt současné právní úpravy zákona o střetu zájmů. Je současně povinností zákonodárce, aby dopady na ústavně zaručená práva povinných subjektů s dostatečnou pečlivostí zvážil. Důraz na důležitost deliberativního procesu při tvorbě právních předpisů přitom klade také Ústavní soud, což vyjádřil v nález ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16.
9. Žalobkyně rovněž namítá porušení principu retroaktivity. Ustanovení novely č. 14/2017 Sb. zákona o střetu zájmů, která výrazně upravila předmětnou povinnost veřejných funkcionářů učinit oznámení, nabyla účinnosti 1. 9. 2017. Ve funkci členky rady obce ovšem žalobkyně působila již před tímto datem. Zákonodárce se s touto problematikou v novelizačním zákoně vypořádává v podobě přechodných ustanovení, konkrétně v čl. II bodě 3 a v čl. II bodě 4, ve kterých stanovuje povinnosti podat oznámení v roce 2017 a do 30. 6. 2018. Za porušení uvedených přechodných ustanovení přitom zákonodárce nestanovil žádnou sankci a nedefinoval toto porušení jako přestupek. Přestupkem je přitom podle přestupkového zákona takový čin, který je vedle jiného jako přestupek v zákoně označen. Z legislativní konstrukce přechodných ustanovení novelizačního zákona a v nich zakotvených povinnosti lze tedy vyvodit, že se jedná o tzv. imperfektní právní normu, tedy takovou, za jejíž porušení zákon neukládá žádnou sankci.
10. Žalobkyně byla zvolen členkou rady obce v průběhu volebního období, dne 10. 8. 2016, a to zastupitelstvem zvoleným ve volbách do zastupitelstev obcí, které proběhly ve dnech 10. a 11. 10. 2014. V době, kdy se žalobkyně funkce ujala, povinnost, z jejíhož porušení byla obviněna, existovala ve výrazně odlišné podobě. Na působnost přestupkových zákonů je přitom nutné za použití argumentace *a maiori ad minus* aplikovat zásadu zákazu retroaktivity vyjádřenou v § 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a to i v případě nepravé retroaktivity. Funkce členky rady obce se žalobkyně ujímala s vědomím všech povinností, které po členech rady obcí vyžadoval v té době platný a účinný právní řád – povinnost učinit oznámení

podle zákona o střetu zájmů sice v té době existovala, nicméně rozsah oznamovaných informací a zejména způsob zveřejnění, resp. rozsah nahlížení do těchto informací, byl zcela rozdílný. Změnu přijatou během funkčního období funkcionářů, která zasahuje do jejich práv, ale i práv osob blízkých a třetích osob, je nutno chápat jako změnu k jejich tíži, neboť rozšíření povinnosti nebo zúžení práv určitého subjektu práva je pojmovým znakem změny právních poměrů k tíži tohoto subjektu. Novela č. 14/2017 Sb. zákona o střetu zájmů jednak rozšířila rozsah údajů, které je veřejný funkcionář povinen poskytovat podle zákona o střetu zájmů, jednak změnila rozsah a způsob nahlížení do podaných oznámení, kdy nově je rozhodující část z nich přístupná široké veřejnosti, a to anonymně prostřednictvím internetu, bez nutnosti jakkoliv prokázat totožnost nahlízejícího.

11. V oblasti podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů tak došlo jak k rozšíření právní povinnosti žalobkyně, tak ke snížení materiálního standardu ochrany jejího ústavně zaručeného práva na soukromí. Po veřejných funkcionářích obcí přitom nelze v právním státě požadovat, aby si vybrali mezi smířením se s takto výraznou změnou pravidel během volebního období a odstoupením z funkce. Souhlasit v kontextu celého napadeného rozhodnutí nelze ani s názorem žalovaného, podle kterého správním orgánům nepřísluší posuzovat otázky proporcionality mezi zájmem na dodržení zákonem stanovené povinnosti v zákonem stanoveném rozsahu a touto povinností dotčeného ústavou garantovaného práva na ochranu soukromí. Žalobkyně je naopak toho názoru, že pravomoc projednávat přestupky v sobě zahrnuje povinnost zvažovat otázku proporcionality, neboť to plyne již z § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „správní řád“) a lze odkázat rovněž na nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04. Žalobkyně v předmětné věci požadovala po žalovaném pouze to, aby v jejím konkrétním případě ústavněprávní rozměr celé problematiky neignoroval a na základě toho, že jej vezme v potaz, přerušil řízení. Žalobkyně navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a žádá přiznat náhradu nákladů řízení. Současně navrhuje soudu, aby zvážil návrh Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě k otázce, zda probíhající řízení o návrhu na zrušení části právního předpisu před Ústavním soudem je pro správní řízení předběžnou otázkou, poukázal na relevantní právní úpravu zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) - konkrétně na ustanovení § 70 odst. 1 a § 71 odst. 2 až 4. K námitce týkající se přerušování řízení uvedl, že se žalobkyně s výše uvedenými ustanoveními argumentačně nevypořádala. Dále žalovaný poukázal na to, že právní úprava správního řádu se od právní úpravy soudního řádu správního liší, a zastává názor, že podání návrhu na zrušení části právního předpisu, byť by byla relevantní pro posouzení věci, nemá na probíhající správní řízení vliv. Účinky zrušení právního předpisu působí pouze do budoucna, v důsledku čehož by žalobkyni i při pozitivním výsledku ústavního přezkumu nadále svědčila povinnost podat oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Rozhodnutí o přestupku by zůstalo v právní moci, nebylo by však možné jej vykonat. Vydání prvostupňového rozhodnutí záviselo pouze na zjištění skutečnosti, že žalobkyně k zákonnému datu 30. 6. kalendářního roku nesplnila příslušnou oznamovací povinnost. Ustanovení § 12 zákona o střetu zájmů nebylo podaným návrhem Ústavnímu soudu nijak dotčeno. Přijetí argumentace žalobkyně by

znamenal, že správní orgány by přerušovaly řízení pokaždé, kdy by byl zahájen legislativní proces novelizace zákona.

13. K požadavku žalobkyně na posuzování souladu právních norem jednoduchého práva s normami práva ústavního odkazuje žalovaný na princip legality vyjádřený v § 2 odst. 1 správního řádu, tedy primární povinnost postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, a to těmi, které jsou platné a účinné v době rozhodování. Dle žalovaného navíc v řízení o přestupku platí speciální ustanovení § 85 zákona o odpovědnosti za přestupky. K namítané nepřezkoumatelnosti žalovaný uvedl, že s námitkami žalobkyně se vypořádal na stranách 3 až 6 napadeného rozhodnutí. Neučiněním oznámení má žalovaný za naplněný jak formální tak materiální znak přestupku. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

14. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro posouzení věci relevantní skutečnosti: Přípisem ze dne 16. 10. 2018, č. j. MSP-240/2018-PSZ-CRO/25, oznámilo Ministerstvo spravedlnosti Městskému úřadu Č. seznam veřejných funkcionářů, kteří dle jeho názoru nesplnili povinnost učinit oznámení buď podle čl. II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. nebo podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Mezi těmito osobami byla i žalobkyně. Přípisem ze dne 19. 12. 2018 postoupil Městský úřad Č. oznámení o přestupku žalobkyně žalovanému s ohledem na své vyloučení z projednání a rozhodnutí věci podle § 63 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Usnesením ze dne 21. 12. 2018 pověřil žalovaný řízením v přestupkové věci žalobkyně správní orgán I. stupně. Ve správním spise je dále vytištěný „printscreen“ z CRO, z něhož plyne, že k osobě žalobkyně (tehdy i nyní vykonávající funkci neuvolněné členky Rady města Č.) nebylo nalezeno žádné oznámení.
15. Doručením žalobkyni dne 27. 2. 2019 zahájil správní orgán I. stupně s žalobkyní řízení o přestupku, jehož se měla dopustit tím, že jako veřejná funkcionářka nesplnila k datu 30. 6. 2018 oznamovací povinnost plynoucí z § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Současně poučil žalobkyni podle § 33 odst. 1, § 36 odst. 1 a 3 a § 38 správního řádu a § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a stanovil jí termín, kdy se může seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalobkyně, v té době již zastoupena advokátem, který ji zastupuje i v řízení před soudem, požádala o zaslání elektronické kopie spisu a o možnost písemného vyjádření k věci. Lhůtu k vyjádření v této souvislosti správní orgán I. stupně prodloužil do 3. 4. 2019.
16. K věci se žalobkyně vyjádřila tak, že předně poukázala na probíhající řízení před Ústavním soudem (tehdy pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a sp. zn. Pl. ÚS 34/18), která mohou významným způsobem změnit náhled na jednání, v němž je spatřován přestupek. Žalobkyně oznámení nepodala proto, že tato povinnost dle jejího názoru nepřiměřeně zasahuje do jejího ústavního práva na ochranu soukromí a dalších ústavně zaručených práv, a to i třetích osob. Žalobkyně navrhla, aby správní orgán I. stupně, jak mu to umožňuje správní řád, přerušil řízení do doby, než ve věci rozhodne Ústavní soud. Žalobkyně přiložila rovněž repliku navrhovatelů k vyjádření vlády ve shora uvedených věcech vedených před Ústavním soudem a usnesení o spojení věcí do sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Žalobkyně uzavřela, že jiné správní orgány návrhu na přerušování řízení v obdobných věcech vyhověly.

17. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou shora uvedeným přestupkem. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 3. 5. 2019 blanketní odvolání. Dne 4. 7. 2019 podal zástupce žalobkyně návrh na přerušení řízení, v němž zopakoval argumenty uplatněné již v prvostupňovém řízení, spočívající v projednání shora uvedených návrhů na zrušení některých ustanovení zákona o střetu zájmů. K podání bylo přiloženo usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým bylo přerušeno soudní řízení ve věci obdobného přestupku jiného účastníka do doby rozhodnutí Ústavního soudu. K výzvě žalovaného doplnil zástupce žalobkyně odvolání, v němž předně namítl retroaktivitu novely č. 14/2017 Sb., která nabyla účinnosti až poté, kdy již žalobkyně funkci členky rady obce vykonávala. V té době však předmětná právní povinnost existovala ve výrazně jiné podobě. Jde o změnu k tíži žalobkyně, které by jinak nezbylo, než se funkce vzdát. Dle žalobkyně nelze porušením přechodných ustanovení novely č. 14/2017 Sb. (konkrétně čl. II bodů 3 a 4) naplnit skutkovou podstatu přestupku, z něhož byla shledána vinnou.
18. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tím, že nebylo vyhověno jejímu návrhu na přerušení řízení do doby, než ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona o střetu zájmů rozhodne Ústavní soud, a znovu zopakovala svoji argumentaci. Dále žalobkyně polemizovala se závěry správního orgánu I. stupně ohledně společenské škodlivosti a naplnění materiálního znaku přestupku. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Návrh na přerušení řízení neshledal důvodným ve stručnosti proto, že pro posouzení věci je rozhodující právní stav účinný v době rozhodování správního orgánu. Předmětné jednání bylo žalobkyni prokázáno a naplnilo skutkovou podstatu shora uvedeného přestupku. V tomto ohledu vyšel žalovaný z podnětu Ministerstva spravedlnosti a lustrace v CRO. Žalovaný rovněž provedl úvahu o vztahu mezi § 23 odst. 1 zákona o střetu zájmů a právem na ochranu soukromí. Vyjádřil se rovněž k otázce společenské škodlivosti a naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku, jehož se žalobkyně dopustila.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána, včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je žaloba přípustná. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
20. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ani žalovaný na základě výzvy soudu neoznámili svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Proto lze mít za to, že s tímto postupem souhlasili.

Posouzení žalobních bodů

21. Soud se nejprve bude zabývat žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Posouzení této námitky předchází posouzení otázky, zda jsou v přezkoumávané věci naplněny podmínky pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Pouze v případě, že rozhodnutí bude shledáno přezkoumatelným, je možné se zabývat otázkou případných pochybností o aplikované zákonné úpravě. Za nepřezkoumatelné považuje žalobkyně rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jednak z toho důvodu, že neobsahují komplexní argumentaci, z níž by byly patrné důvody rozhodnutí a

úvahy, jimiž se správní orgány řídily, a jednak proto, že žalovaný chybně vypořádal otázku naplnění materiálního znaku přestupku. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba za nepřezkoumatelné považovat takové rozhodnutí, z něhož vůbec není možné seznat, jakým způsobem správní orgán rozhodl, které vykazuje takové rozpory mezi výrokem a odůvodněním, že není možné zjistit, jakými úvahami byl správní orgán veden, dále takové rozhodnutí, z něhož není možné zjistit, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení či z jakých důvodů je považoval za liché, mylné či vyvrácené nebo takové rozhodnutí, které se opírá o v řízení nezjišťované nebo neprokázané skutečnosti.

22. Soud předesílá, že podle judikatury při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže nepřezkoumatelnost jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). V návaznosti na to soud poukazuje na skutečnost, že žalobkyně neuvedla, k jaké skutkové či právní otázce postrádá komplexní argumentaci k důvodům rozhodnutí či úvahám správních orgánů. Jediná konkrétní výhrada, kterou žalobkyně vznesla, směřuje proti chybnému vypořádání otázky naplnění materiálního znaku přestupku. Posuzovaná věc je přitom skutkové poměrně jednoduchá a žalobkyně nezpochybňovala a nezpochybňuje ani skutečnost, že byla, resp. je neuvolněnou veřejnou funkcionářkou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, ani skutečnost, že příslušné oznámení do CRO nepodala. Úvahy správního orgánu se tak mohly omezit toliko na posouzení otázky, zda jednání žalobkyně naplňuje formálně i materiálně skutkovou podstatu shora uvedeného přestupku, zda je toto jednání zaviněné, a vypořádat v řízení vznesené námitky žalobkyně. Na těchto úvahách správních orgánů obou stupňů neshledal soud nic nepřezkoumatelného.
23. Správní orgány obou stupňů vyšly z oznámení přestupku Ministerstvem spravedlnosti, přičemž v rámci jeho prověření zjistily, že žalobkyně již ke dni 1. 9. 2017 vykonávala funkci členky Rady města Č. a naplňovala legální definici pojmu veřejný funkcionář podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů. Nejpozději do 30. 6. 2018 tak byla povinna učinit oznámení do CRO podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. K otázce přechodných ustanovení k zákonu č. 14/2017 Sb. se soud vyjádří níže. Jelikož takové oznámení se v CRO nenacházelo a žalobkyně ani opak netvrdila, dospěly správní orgány k závěru, že byla naplněna skutková podstata přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, které zní: „*Veřejný funkcionář s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g) se dopustí přestupku tím, že neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3.*“ Správní orgán I. stupně se zabýval i otázkou zavinění, přičemž jednání žalobkyně vyhodnotil jako vědomou nedbalost. Vypořádal se i s návrhem žalobkyně na přerušování řízení, kterému nevyhověl. Závěry soudu v otázce přezkoumatelnosti plně dopadají i na napadené rozhodnutí. Žalovaný vyšel z totožných skutkových okolností jako správní orgán I. stupně, které rovněž shodně právně hodnotil. V dostatečné míře se vypořádal rovněž s odvolacími námitkami, které žalobkyně vznesla.
24. Chybné posouzení otázky naplnění materiálního znaku přestupku spočívajícího v jeho společenské škodlivosti žalobkyně rovněž podřadila pod námitku nepřezkoumatelnosti. Byť se odvolací námitce nenaplnění materiální stránky přestupku žalovaný věnoval

pouze stručně, a soud si dovede představit jistě výstižnější reakci na otázku společenské škodlivosti, lze i tak, pro účely přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, její vypořádání pokládat za dostatečné a lze seznat, že tuto námitku žalovaný pokládal za nedůvodnou a materiální znak přestupku za naplněný. I ze související žalobní argumentace plyne, že jsou žalobkyni závěry žalovaného v této otázce srozumitelné, když s nimi věcně polemizuje. Nepřezkoumatelnost nelze pojmát pohledem představ žalobkyně o tom, jak podrobně se měl žalovaný k té či oné otázce v odůvodnění vyjádřit, ale zda způsob, jakým odvolací námitky vypořádal, objektivně brání soudu napadené rozhodnutí přezkoumat (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či z recentní judikatury rozsudek téhož soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 122/2020-20). Námitka nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí obou stupňů proto není důvodná. Druhou částí této žalobní námítky spočívající v nesprávném posouzení jednoho ze zákonných znaků skutkové podstaty přestupku, se soud bude zabývat v další části odůvodnění.

25. Soud se dále zabýval otázkou, zda jsou v přezkoumávané věci naplněny předpoklady pro postup soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Soud předesílá, že takový postup se neinicuje procesním úkonem žalobce. Úvaha o ústavnosti, popř. neústavnosti aplikovaného zákonného ustanovení spadá do rozhodovací činnosti soudu, jinými slovy do rámce hodnocení důvodnosti žalobní námítky. Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je přitom autonomní pravomocí procesního soudu v kterékoliv fázi řízení a v jakékoliv instanci. Platí také, že ústavnost zákona se presumuje a že k předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy je třeba odůvodněného přesvědčení soudu, nikoli jen pochybnost či nejistota, že aplikované zákonné ustanovení je v takovém rozporu s ústavním pořádkem, že ani nelze podat jeho ústavně konformní výklad, a proto je nezbytné takové vadné ustanovení z právního řádu odstranit derogačním zásahem Ústavního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 6 Ads 178/2019-28, uveřejněný pod č. 3964/2020 Sb. NSS).
26. Důvod k takovému postupu soud neshledal. Předně je třeba poukázat na to, že ústavností některých ustanovení zákona o střetu zájmů se Ústavní soud již zabýval a rozhodl o nich nálezem ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17-1, publikovaným pod č. 149/2020 Sb. a nálezem ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, publikovaným pod č. 148/2020 Sb. Žalobkyně sama výslovně neuvádí, která ustanovení zákona o střetu zájmů považuje za neústavní. Jelikož se v případě postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy jedná o konkrétní kontrolu norem, z povahy věci může jít pouze o ustanovení, které je potřebné v souzené věci aplikovat, tedy § 2 odst. 1 písm. q), § 9, § 10 odst. 1 písm. b), zprostředkované rovněž odst. 2 a 3, § 11 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. V kontextu celé žaloby je pak zjevné, že žalobkyně nenamítá neústavnost samotné oznamovací povinnosti, neboť ta, byť v poněkud jiné podobě existovala i před přijetím novely č. 14/2017 Sb. a ani soud o její ústavnosti, a to i ve světle shora citovaných nálezů Ústavního soudu, žádné pochybnosti nemá. Argumentace žalobkyně směřuje ke způsobu, jakým je posléze se shromážděnými informacemi nakládáno, resp. že jsou u určitého okruhu veřejných funkcionářů, do kterého patří i žalobkyně, volně přístupné na webové stránce <https://cro.justice.cz/>. Tuto právní úpravu Ústavní soud shledal neústavní v rozsahu ustanovení § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů a ke dni 31. 12. 2020 ji zrušil. S žalobní argumentací souvisí tato skutečnost toliko zprostředkovaně, neboť předmětná zrušená právní úprava není v souzené věci přímo aplikována. Její existence však byla patrně hlavním důvodem, pro který

žalobkyně oznámení nepodala. Související žalobní argumentaci má tedy soud za vypořádanou právě zrušením předmětných ustanovení, konkrétně ustanovení § 14b odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, které dopadá na žalobkyni, a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění příslušného nálezu Ústavního soudu.

27. Pro úplnost soud dodává, že předmětem ústavního přezkumu nebylo ani ustanovení § 10 odst. 1, § 11 odst. 2 ani § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Předmětem ústavního přezkumu na druhou stranu bylo ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, které dopadá na žalobkyni, neboť byla v rozhodné době neuvolněnou funkcionářkou. Z obsahu shora citovaných nálezů lze dospět k závěru, že Ústavní soud rozlišil dva základní typy zásahu do práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení, a to jednak samotnou povinnost podávat oznámení a jednak zpřístupnění takto poskytnutých údajů veřejnosti. Stanovení povinnosti podávat oznámení legitimní cíl sleduje, přičemž samu povinnost zakotvenou v § 10 odst. 1 ani § 11 odst. 2 zákona o střetu zájmů Ústavní soud nezkoumal. Zkoumal toliko ustanovení § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů, jejichž protiústavnost neshledal. Ani k úplnému vyjmutí neuvolněných funkcionářů samosprávy vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů z jeho režimu Ústavní soud důvod neshledal. I ve světle těchto závěrů soud nedospěl k pochybnostem o ústavnosti, natož k přesvědčení, že by shora uvedená ustanovení, která je třeba v souzené věci aplikovat, byla neústavní. Jak uvedl Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17-1 „[j]iž z citovaného čl. 10 odst. 3 Listiny se totiž podává, že ústavně nepřípustné je pouze neoprávněné nakládání s osobními údaji, přičemž tato neoprávněnost je dokonce vyjádřena jako zneužívání údajů.“ Za zneužívání údajů však nelze označit samo zavedení povinnosti oznamovat určité osobní informace, pokud sledují legitimní cíl, jsou vhodná pro splnění sledovaného cíle potřebná a přiměřená. Důvody pro podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy soud neshledal a příslušná ustanovení zákona o střetu zájmů je možné ve věci aplikovat, přičemž se soud domnívá, že je možné provést jejich ústavně-konformní výklad a reflektovat i závěry, k nimž v předmětném nálezu dospěl Ústavní soud.
28. Ani námitku, že správní orgány byly povinny přerušit řízení o přestupku, neshledal soud důvodnou. Dlužno podotknout, že s ohledem na to, že řízení před Ústavním soudem, jehož skončení měly správní orgány dle žalobkyně vyčkat, již bylo ukončeno shora uvedenými nálezy, stala se námitka neaktuální. Přesto s k ní soud ve stručnosti vyjádří, a to proto, aby nevznikly pochybnosti o procesním postupu správních orgánů obou stupňů. Pro řízení o přestupku se v tomto ohledu podpůrně použije § 64 správního řádu, vzhledem k tomu, že právní úprava § 85 zákona o odpovědnosti za přestupky není komplexní (arg. slovem „také“ v § 85 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Z žádného z uvedených ustanovení však nelze, na rozdíl od soudního řádu správního, dovodit povinnost správního orgánu přerušit řízení vedené z moci úřední. Řízení před Ústavním soudem nelze považovat za předběžnou otázku pro vedené řízení o přestupku, neboť již první podmínka není splněna. Vydání ani jednoho z rozhodnutí totiž nebylo nijak závislé na vyřešení otázky ústavnosti některých ustanovení zákona o střetu zájmů, nehledě na to, že součástí návrhu na zrušení nebylo ani jedno z ustanovení, které správní orgány potřebovaly v přestupkové věci žalobkyně aplikovat.
29. Z § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, naopak plyne, že „pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a

povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.“ Právní úprava tedy nepočítá s tím, že by se měla přerušovat veškerá správní řízení dotčená návrhem na zrušení právních předpisů či jejich částí. Výkon veřejné správy stejně tak jako proces tvorby, přijímání a rušení právních předpisů je kontinuální činností, která se nemůže zastavit pokaždé, kdy by bylo možné mít pochybnosti o neústavnosti některého právního předpisu. Je tomu tak i proto, že pro potrestání přestupků jsou stanoveny doby, po jejichž uplynutí odpovědnost za přestupek zaniká. Po dobu přerušení řízení totiž neběží toliko procesní lhůty týkající se provádění úkonů a lhůta pro vydání rozhodnutí (srov. ustanovení § 65 odst. 1 věty třetí a čtvrté správního řádu). Přerušení řízení však nemá žádný vliv na běh promlčecí doby ve smyslu § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ta běží i nadále bez ohledu na přerušení řízení, neboť tato skutečnost není uvedena mezi důvody pro její přerušení či stavení. Naopak promlčecí doba neběží po celou dobu řízení před správním soudem bez ohledu na to, zda je v běhu nebo je přerušeno. I z toho je zjevné, že ani z právního řádu jako celku nelze dovodit závěr o tom, že zahájení řízení před Ústavním soudem je bez dalšího důvodem pro přerušení správního řízení.

30. Právní řád však v této souvislosti vytváří mechanismy, jak dopady posléze zrušeného právního předpisu zmírnit. Na rozdíl od správního řádu počítá s přerušením soudního řízení § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., a to pro případ, že řízení, například před Ústavním soudem, probíhá nebo jej soud i sám vyvolal. V této souvislosti Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, uveřejněném pod č. 2/2003 Sb. NSS vyslovil, že *„[z]ruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou. O otázce rozporu zákona s Ústavou si soud ve správním soudnictví nemůže učinit úsudek sám, a to tím spíše, byl-li zákon zrušen v řízení, které správní soud v obdobné věci sám svým návrhem u Ústavního soudu vyvolal.“* Je tak zaručeno, že soud bude rozhodovat na základě zákonné úpravy, o jejíž ústavnosti nejsou pochybnosti.
31. Dále se soud bude zabývat námitkou porušení principu retroaktivity v souvislosti s námitkou, že jednání žalobkyně skutkovou podstatu shora uvedeného přestupku vůbec nenaplnilo. Pokud jde o žalobní námitku retroaktivity dopadů právní úpravy po novele provedené zákonem č. 14/2017 Sb., tuto nemá soud za důvodnou, když se k této otázce podrobně vyjádřil Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (body 233 – 240). Byť tuto otázku Ústavní soud posuzoval ve vztahu k jiné napadené právní úpravě zákona o střetu zájmů, jeho závěry jsou obecně platné, neboť fenomén pravé a nepravé retroaktivity je v judikatuře Ústavního soudu řešen setrvale obdobným způsobem. Ústavní soud především dospěl k závěru, že *„[d]e facto nejde o případ retroaktivity, nýbrž jen retrospektivity, kdy právo reaguje na skutečnosti, které považuje za potřebné nyní právně upravit; nezasahuje do nich však právně ani zpětně, ani jejich právní úpravu nemění.“* V těchto mantinelech pak soud posoudil související námitku, že k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů vůbec nedošlo.

32. V této souvislosti je podstatné zodpovědět otázku, jaká právní úprava na žalobkyni dopadala ke dni 30. 6. 2018, který byl podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů posledním dnem k podání oznámení. Žalobkyně přitom byla, jak sama uvádí, veřejnou funkcionářkou již před 1. 9. 2017. Přechodná ustanovení z povahy věci dopadají na řešení těch právních vztahů, které vznikly ještě před účinností změny právní úpravy a změněná právní úprava počínaje dnem své účinnosti jejich obsah nebo práva či povinnosti z nich vyplývající reglementuje jinak, než tomu bylo doposud. Relevantní přechodná ustanovení čl. II bodů 3 a 4 zákona č. 14/2017 Sb. zní takto:

„3. Každý veřejný funkcionář, s výjimkou veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) a b), je povinen ve lhůtě od 1. října 2017 do 30. listopadu 2017 učinit oznámení podle § 9, § 10 odst. 2 a § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to podle stavu ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a hodnoty majetku ke dni podání oznámení.

4. Veřejný funkcionář, který učinil oznámení podle § 9, § 10 odst. 2 a § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ve lhůtě uvedené v bodě 3, podá ve lhůtě do 30. června 2018 pouze oznámení podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

33. Z bodu 3 přechodných ustanovení plynula žalobkyni povinnost v tam uvedené lhůtě učinit oznámení podle § 9, § 10 odst. 2 a § 11 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a to podle stavu ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a hodnoty majetku ke dni podání oznámení. Z bodu 4 přechodných ustanovení pak plyne, že ten veřejný funkcionář, který učinil příslušné oznámení ve lhůtě uvedené v bodu 3 přechodných ustanovení, podá ve lhůtě do 30. 6. 2018 pouze oznámení podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. Povinnosti plynoucí z těchto přechodných ustanovení však žalobkyně zjevně nesplnila, avšak za jejich nesplnění trestána nebyla a lze též žalobkyni přisvědčit, že jejich porušení skutkovou podstatu žádného přestupku nenaplňovalo. V důsledku toho, že žalobkyně nesplnila povinnost plynoucí z bodu 3 přechodných ustanovení, nemohla toliko využít možnosti podat oznámení ve smyslu bodu 4 přechodných ustanovení. To ji však nezbavilo povinnosti plynoucí z ustanovení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, které ke dni 30. 6. 2018 na žalobkyni již dopadalo, neboť byla veřejnou funkcionářkou podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů. Nebylo vůči ní ani retroaktivní, neboť nezasahovalo do podmínek, za nichž se utvářely právní vztahy vzniklé v minulosti, ale nově konstitovalo povinnosti, které tehdejší zákonodárce považoval za společensky potřebné a naléhavé upravit. Jednání, resp. opomenutí žalobkyně tedy skutkovou podstatu shora uvedeného přestupku naplnilo, neboť k porušení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů z její strany došlo. Ke stejným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32.

34. Ze závěrů, které učinil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, soud vycházel i při posouzení další žalobní námitky, týkající se nesprávného posouzení otázky naplnění materiální stránky přestupku v předchozím správním řízení. Soud předesílá, že si je vědom, že rozsudkem ze dne 20. 7. 2020, č. j. 44 A 83/2019-33, posoudil tuto žalobní námitku odlišně a nepřisvědčil jí. Tento rozsudek však na základě kasační stížnosti zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 277/2020-32, přičemž se přidržel závěrů vyslovených ve svém předchozím rozsudku ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, a současně dospěl k závěru, že na otázku

společenské škodlivosti je třeba pohlížet shodně bez ohledu na to, zda jde o funkcionáře uvolněného či neuvolněného. Soud bude závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v tomto řízení následovat, jakkoli jimi není přímo vázán, neboť povinnost soudu rozhodujícího ve správním soudnictví postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních podle Nejvyšším správním soudem zaujatého názoru byla tímto soudem dovozena toliko ve vztahu k rozhodnutím jeho rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS).

35. Nelze než souhlasit z tvrzením žalobkyně, že přestupkem může být pouze takové protiprávní jednání, které je mj. společensky škodlivé. To ostatně vyplývá i z § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. Z žalobkyní uváděného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, uveřejněného pod č. 2011/2010 Sb. NSS (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004-48), plyne že „[s]právní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního“. Z téhož rozsudku rovněž plyne, že obecně lze vycházet z toho, že [j]ednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“
36. Obecně lze při správním trestání vycházet z toho, že naplněním formální stránky již zpravidla bývá naplněna zároveň i stránka materiální. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28, v němž uvedl, že „[p]odle judikatury zdejšího soudu zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu [...] Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.“ Obdobně v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, publikovaném pod č. 2011/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[o]kolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě a nelze [...] vyslovovat žádné paušální závěry [...] Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nabízení role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy).“

37. Pro úplnost soud dodává, že závěry Nejvyššího správního soudu neztratily nic na své aktuálnosti tím, že se vztahují ještě k právní úpravě správního trestání za přestupky a správní delikty před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky. Stávající pojetí materiálně formální definice přestupku totiž navazuje na předchozí rovněž materiálně formální pojetí přestupku dle dřívější právní úpravy. Soud tedy shrnuje, že při naplnění formální stránky přestupku bude naplněna i stránka materiální, nebudou-li v konkrétním případě přítomny okolnosti, které by byly způsobitelné výrazně snížit společenskou škodlivost typickou pro daný přestupek (z recentní judikatury srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 313/2019-28). Žalobkyně tvrdí, že v jejím případě materiální znak přestupku naplněn nebyl, skutek společenskou škodlivost nevykazuje, nezpůsobil újmu žádným právem chráněným zájmům, ani takové zájmy neohrozil. Žalobkyně souhlasí s existencí silného veřejného zájmu na společenské kontrole nakládání s veřejnými prostředky, má však za to, že k naplnění tohoto veřejného zájmu je možné použít i jiných prostředků, které nejsou spojeny se zásahem do ústavně zaručených práv veřejných funkcionářů a třetích osob. Dochází tak dle jejího názoru k zásahu do ústavně zaručených práv žalobkyně jako veřejné funkcionářky tím, že jsou zveřejňovány informace o majetkových poměrech nejen jejích, ale i třetích osob.
38. S ohledem na závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 173/2020-32, je nutné se zabývat otázkou, jaký dopad mají na případ žalobkyně závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Předmětný nálezn byl vydán až po vydání prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Výjimkou z tohoto pravidla je i případ zrušení zákona či jeho ustanovení Ústavním soudem v době po vydání správního rozhodnutí, přestože k němu nedošlo na základě návrhu soudu týkajícího se této konkrétní rozhodované věci využitím postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (srov. výše již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 146/2001-29). Závěry nálezu Ústavního soudu vyhlášeného až po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí je tak povinen soud reflektovat a promítnout i do posouzení této věci.
39. Je třeba předeslat, že předmětným nálezem nedošlo ke zrušení ustanovení zákona, na jehož základě byla vydána rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Ústavní soud naopak konstatoval, že samotná povinnost podat oznámení je ústavně konformní. Nicméně právě právní úprava neomezeného zpřístupňování údajů v CRO byla příčinou zrušení některých ustanovení z důvodu jejich protiústavnosti. Lze proto přisvědčit žalobkyni v tom, že splnění povinnosti podat oznámení by ji vystavilo protiústavním důsledkům v podobě porušení jejího práva na informační sebeurčení. Obdobnou argumentaci uplatňovala žalobkyně již v průběhu přestupkového řízení a v tomto jí Ústavní soud dal později za pravdu. Ústavní soud zrušil ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů, která vymezují rozsah nahlížení do registru oznámení, s odloženou vykonatelností uplynutím dne 31. 12. 2020. Časové účinky svého nálezu a postup obecných soudů v čase do nabytí vykonatelnosti blíže nevymezil.
40. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku v této souvislosti dospěl k závěru, že správní soud musí přihlídnout k dopadům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 navzdory tomu, že byla odložena jeho vykonatelnost. Tyto dopady konkrétně spočívají v tom, že jakkoli nebyla zrušena samotná povinnost učinit oznámení, nelze odhlédnout od důsledků, které toto oznámení pro osobu jej činící má. Podání oznámení a jeho

důsledky jsou vzájemně provázané, neboť oba slouží k naplnění legitimního účelu, který zákonodárce sledoval. Ústavní soud tento legitimní účel definoval jako minimalizaci možností zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci a podporu důvěry občanů ve veřejné instituce. To, že smyslem podání oznámení je též jeho zpřístupnění veřejnosti, je podle Nejvyššího správního soudu důvodem, proč je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že při zpřístupnění dochází k porušení práva na informační sebeurčení. Je tedy třeba přihlídnout k tomu, že zásah do ústavně zaručeného práva žalobkyně, který původně byl pouze v rovině jejího subjektivního přesvědčení, se vyhlášením předmětného nálezu změnil na závazné posouzení ústavní konformnosti právní úpravy ze strany Ústavního soudu.

41. Jakkoli tedy jednání žalobkyně bylo protiprávní [návrhu na zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů Ústavní soud nevyhověl], neboť fakticky zabránilo tomu, aby vůči ní mohla veřejnost uplatňovat své oprávnění seznámit se s obsahem oznámení, a bylo způsobilé chráněný zájem ohrozit, lze žalobkyni současně v intencích závěrů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu přisvědčit v tom, že by byla vystavena porušení svých práv, pokud by splnila zákonnou povinnost a nezavdala důvod k vedení přestupkového řízení. Tato skutečnost představuje významnou okolnost, mající za následek, že nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku. Pro tento závěr není podstatné, že žalobkyni nebyl udělen správní trest pokuty, ale toliko nejmírnější správní trest napomenutí, neboť i ten lze uložit jen v případě, že jsou naplněny jak formální znaky přestupku, tak i znak materiální představovaný společenskou škodlivostí jednání. Vyhlášením předmětného nálezu bylo postaveno na jisto, že jednání žalobkyně ani předtím materiální znak, spočívající ve společenské škodlivosti nevykazovalo. Mocenské oprávnění státu trestat nelze využít proti jednotlivci, který by byl trestán za porušení povinnosti, jejímž nutným následkem by bylo porušení jeho základního práva. Uplatnění sankce by v takovém případě odporovalo účelu, jemuž správní trestání slouží, neboť by sloužilo k prosazení zákonem chráněného zájmu na úkor ochrany základních práv jednotlivce. Tento žalobní bod je proto důvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

42. Soud tak dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož zjištěná skutečnost, že nebyl naplněn materiální znak přestupku, se v plném rozsahu promítá i do zákonnosti prvostupňového rozhodnutí, zrušil soud i toto rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jako *obiter dictum* povinného odůvodnění soud dodává, že byť věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, s ohledem na absenci společenské škodlivosti jednání žalobkyně a nenaplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku, bude další řízení spočívat toliko v jeho zastavení.
43. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl a náhrada nákladů řízení mu proto nepřísluší. Žalobkyně měla se svojí žalobou úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobkyně advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby), u nichž sazba odměny činí 3 100 Kč za jeden úkon právní

služby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále jen „advokátní tarif“, tj. 6 200 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % daně z přidané hodnoty, jíž je zástupce žalobkyně plátcem, z předchozích částek. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto soudním řízení vznikly, činí 11 228 Kč (3 000 + 8 228). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni celkem částku 11 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 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 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.

Praha 30. listopadu 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
soudkyně