



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl soudcem Mgr. et Mgr. Jaroslavem Vávrou, ve věci

žalobce: **J. Ch.**
zastoupený advokátem JUDr. Stanislavem Polčákem
sídlem Řehenice 10, PSČ 251 67

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2019, č. j. KrÚ 79487/2019

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou dne 2. 1. 2020 domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 30. 4. 2019, č.j. Hl 29905/2019/OKT, kterým byl žalobce uznán vinným z nedbalostního spáchání přestupku dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), tím, že neučinil oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, tedy oznámení podle § 9, § 10 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 2 zákona o střetu zájmů neučinil nejpozději do 30. 6. 2018.

2. Žalobce byl od 4. 11. 2014 veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů (toto ustanovení bylo do zákona doplněno až v roce 2017 – pozn. soudu). Oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, tzv. průběžné oznámení, měl ve lhůtě do 30. 6. 2018 povinnost učinit na základě čl. II. bodu 4. přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon o střetu zájmů. Za spáchaný přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.000 Kč a podle § 95 odst. 1 zákona č. 250 /2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Shrnutí žaloby

3. Žalobce ve vcelku obsáhlé a až výpravně pojaté žalobě namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, závěry žalovaného nesprávné, procesní postup chybný, přičemž věc má i rozměr ústavněprávní. Pro účely soudního přezkumu soud provede stručnou rekapitulaci žalobních bodů (okruhů) tak, aby bylo možno jejich vypořádání provést přezkoumatelným způsobem.

4. V prvním žalobním okruhu poukazujícím na nesprávný procesní postup žalobce namítá, že přestupkové řízení mělo být přerušeno. V době rozhodování správních orgánů totiž probíhala před Ústavním soudem dvě následně spojená řízení o zrušení některých ustanovení zákona o střetu zájmů, mj. i ustanovení § 2 odst. 1 písm. p) a q), která dopadají na žalobce, resp. na povinnost, za jejíž porušení byl uznán vinným přestupkem. Ač to žalobce navrhoval, správní orgány řízení o přestupku nepřerušily. Nejednalo se přitom o prostý nesouhlas žalobce se zákonnou úpravou, nýbrž o to, že bylo zasaženo do jeho ústavních práv. Správní orgány měly šetřit práva žalobce, přičemž přerušení nebránil žádný protichůdný zájem. Související žalobní argumentaci 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 ještě může představovat možný zásah do práv žalobce.

5. V druhém žalobním okruhu žalobce namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Nepřezkoumatelnost spatřuje především v tom, že se žalovaný i správní orgán prvního stupně chybně vypořádaly s otázkou naplnění materiálního znaku přestupku. Přístup správních orgánů je ryze formalistický. 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. Ve vztahu k naplnění materiální stránky žalobce dokonce uzavírá, že materiální znak přestupku vůbec nebyl naplněn. Smysl a účel zákona byl naplněn, byla umožněna veřejná kontrola, neboť žalobce nakonec svoji povinnost podat průběžné oznámení splnil, byť až po zákonné lhůtě. Opakuje se s tím, že je třeba vzít v potaz zásah do ústavně zaručených práv.

6. K dokreslení situace žalobce poukazuje na to, že vláda ČR 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 statistické odměny. Žalobce je naproti tomu veřejným funkcionářem malé obce. V této souvislosti žalobce podotýká, že webové rozhraní Centrálního registru oznámení (dále jen „CRO“), postrádá elementární uživatelskou přívětivost a přehlednost, což činí podání správného typu oznámení neúměrně obtížným. Ze všech těchto souvisejících okolností žalobce dovozuje, že jeho jednání společenskou škodlivost postrádá.

7. Žalovanému v otázce nepřezkoumatelnosti též vytýká, že nereagoval na předložené rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, který v obdobné věci řízení zastavil z důvodu dodatečného splnění povinnosti. Též namítá absenci vyjádření k odkazovanému rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích.

8. Ve třetím žalobním okruhu žalobce dále poukazuje na rozpor právní úpravy s ústavním pořádkem. Má za to, že dochází k nepřiměřenému zásahu do práva na soukromí veřejných funkcionářů, zaručeného čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod. Tato oznámení mohou i pasivně zasahovat do práv třetích osob, které se nepodílejí na správě obce. Za naprosto rozporný s elementární racionalitou a proporcionalitou pak žalobkyně považuje zejména rozsah nahlížení do registru oznámení, které může prostřednictvím internetu provádět kdokoli, kdykoli, bez jakýchkoli podmínek nebo požadavků na identifikaci. Takovou míru zásahu do soukromí nelze považovat za přiměřenou vzhledem k míře, v jaké je nezbytná k legitimnímu cíli, k čemuž žalobkyně uvádí rozsáhlou argumentaci.

9. Dále žalobce namítá porušení principu retroaktivity, neboť ustanovení zákona o střetu zájmů, tedy dle zákona - novely zákonem č. 14/2017 Sb., která výrazně upravila předmětnou povinnost veřejných funkcionářů učinit oznámení, nabyla účinnosti 1. 9. 2017. Žalobce však působil ve funkci místostarosty již před tímto datem (od komunálních voleb konaných 10. a 11. října 2014). Správní orgán se měl řídit přechodnými ustanoveními, konkrétně čl. II bod 3. a čl. II bod 4 uvedeného zákona, která za porušení těchto ustanovení nestanovila žádnou sankci. Změna přijatá novelou během funkčního období funkcionářů, je změnou pravidel „během hry“, kdy poté mohl volit podřízení se, nebo odstoupení z funkce.

10. Závěrem pak žalobce zmiňuje, že po ukončení funkce po volbách do zastupitelstev obcí v roce 2018, ještě před zahájením přestupkového řízení, splnil svoji zákonnou povinnost a podal výstupní a průběžné oznámení za rok 2018 (správně za rok 2017- pozn. soudu). Tyto kroky tak lze považovat za naplnění podmínky § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky k upuštění od uložení správního trestu v případě vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

11. Na základě výše uvedeného se tak žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení mu věci k dalšímu řízení, *in eventum* aby soud předložil Ústavnímu soudu České republiky návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný s žalobou nesouhlasil, poukázal na nesporný skutkový stav věci spočívající v tom, že žalobce neučinil průběžné oznámení za rok 2017. Poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, kterým nedošlo ke změně okruhu funkcionářů povinných podat oznámení. Rozsah oznámení ve vztahu k osobám zůstal nezměněn, rozsah nahlížení byl částečně modifikován, avšak až s odkladem do

31. 12. 2020. Zákon o střetu zájmů je tak platný a účinný. Ve zbývajícím odkázal na vydané rozhodnutí.

IV. Hodnocení krajského soudu

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“).

14. Žaloba není důvodná.

15. Zcela na úvod posouzení věci soud opakuje, že podaná žaloba byla vskutku rozsáhlá, obsahovala více jak 12 stran textu a více než 95 odstavců. V takovémto případě krajský soud nemusí nutně volit cestu vypořádání se s každou dílčí žalobní námitkou, ale naopak proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí. Případně svůj názor podpoří i odkazem na napadené rozhodnutí žalovaného. Na obsáhlou a košatou žalobu není soud nucen reagovat obsáhlým odůvodněním. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i podání žalobce, by bylo velmi obtížné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by pak směřovalo k nekonečnému „ping pongu“ mezi Nejvyšším správním soudem a soudy krajskými. Tyto závěry vyslovil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 11. 6. 2014 čj. 10 Afs 18/2015-48.

16. K obdobným závěrům viz též rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Ostatně i Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50). Ve světle uvedeného přistoupil následně krajský soud k posouzení námitek žalobce.

17. Krajský soud též uvádí, že i přes převažující ústavněprávní argumentaci žalobce s odkazem na čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod žalobce v rovině soukromého a rodinného života neuvedl jediný konkrétní argument, který by vypovídal o negativním přímém dopadu do práv žalobce. Jelikož žalobce nevyličil ani jaké zásadní informace měl oznámit a zpřístupnit, nelze dost dobře hodnotit, o jaké zásahy do jeho práv se jednalo a tyto potenciálně hodnotit v poměru, tj. proporcích k uloženým povinnostem, a to zákonem, s nímž žalobce nesouhlasil.

18. Z obsahu podané žaloby plyne, že jádro nesouhlasu žalobce s žalobou napadeným rozhodnutím, spočívá v tom, že povinnost podat majetkové přiznání má žalobce automaticky vystavovat protiústavnímu zveřejnění informací o jeho majetkových poměrech, jak byly následně pojednány v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Nemá být možné žalobce nutit, aby se naplněním zákonné povinnosti vystavil protiústavním dopadům, resp. nelze jej sankcionovat za to, že se takového protiústavního zásahu do svých práv chtěl vyvarovat.

19. Soud má však za to, že s poukazem na blíže neurčený tvrzený zásah do ústavně garantovaných práv, který ještě nebyl učiněn, není možné bez dalšího rezignovat na splnění povinnosti uložené zákonem. Žalobce totiž ve své podstatě tvrdí, že svým protiprávním postupem se „svépomocí“ bránil před protiústavním zásahem do svých práv, přičemž ale proti takovému zásahu existuje právní prostředek obrany, kterým může být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s. To, že se jedná o *ex post* prostředek ochrany, neboť „žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s. lze podat teprve po uskutečnění tvrzeného nezákonného zásahu.“ (z právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015-134, č. 3432/2016 Sb. NSS), postup žalobce neospravedlňuje. Ostatně, v popisu zásahu do svých ústavně zaručených práv zůstává žalobce pouze ve zcela obecné a nekonkrétní rovině, jak již shora uvedeno.

20. Krajský soud se dále zabýval námitkami týkajícími se rozporu právní úpravy s ústavním pořádkem, u kterých má za to, že tyto otázky byly do jisté míry vyřešeny nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, na jehož základě je žalobce veřejným funkcionářem a na jehož základě je žalobce povinna postupovat dle zákona o střetu zájmů a plnit povinnosti z něj vyplývající stanovuje, že veřejným funkcionářem se rozumí „starosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo členové rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.“ Ústavní soud provedl věcný přezkum tohoto ustanovení, kde se zabýval zásahem do práva na informační sebeurčení, legitimním cílem napadené právní úpravy a následně personální působností tohoto ustanovení a dospěl k tomuto závěru:

„Kritériem pro začlenění konkrétních osob do režimu zákona o střetu zájmů je totiž potencionální riziko střetu zájmů spojené s výkonem konkrétní funkce v rámci veřejné moci. Zde pak není rozdílu mezi funkcionáři uvolněnými a neuvolněnými, neboť rozsah jejich kompetencí při výkonu veřejné moci je stejný. K argumentu, že neuvolnění funkcionářů samospráv mají též svá zaměstnání, resp. podnikatelské aktivity (tvrdí možný zásah do "civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže"), tím spíše může ke střetu zájmů dojít, tudíž zájem na předcházení střetu zájmů, resp. jeho kontrole, se tím u neuvolněných funkcionářů samospráv nijak nesnižuje. Nelze navíc přehlédnout, že regulace spočívající v prevenci střetu zájmů není jen omezením práva na samosprávu garantovaného v čl. 8 Ústavy (z pohledu povinností funkcionářů samosprávy), jak prezentují navrhovatelky, ale zároveň ochranou tohoto práva z pohledu všech adresátů činnosti samosprávy. Stanovením některých povinností veřejných funkcionářů jsou totiž zároveň chráněni všichni, v jejichž zájmu má být veřejná moc (včetně samosprávy) vykonávána.

Lze uzavřít, že Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, ani jeho části, neboť toto samotné vymezení personální působnosti zjevně není protiústavní. Je-li totiž legitimním cílem právní úpravy též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci, pak zahrnutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) do režimu zákona o střetu zájmů je prostředkem nepochybně způsobilým daný cíl naplnit. Zároveň jde o prostředek potřebný, neboť stejného účelu nelze ve stejné míře

dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů. Uvedený prostředek nelze shledat ani jako nepřiměřený, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními, které s sebou veřejná funkce, resp. povinnost a odpovědnost s ní spojená, přináší. Zde je opět nutno připomenout, že nejde o regulaci směřovanou vůči soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu. Není tudíž nepřiměřené, pokud se na osoby, které vykonávají veřejnou funkci, byť jako neuvolnění funkcionáři územních samosprávných celků, zákon o střetu zájmů, který má řádný výkon veřejné moci zajišťovat, resp. bránit upřednostňování zájmů soukromých, vztahuje.“ (viz Pl. ÚS 38/17).

21. Z obsahu citovaného nálezu tak lze dospět k závěru, že ač je možné provádět veřejnou kontrolu nakládání a hospodaření s veřejnými financemi i jinými prostředky, nezaručují tyto jiné prostředky kontrolu v takové míře, jako umožňuje právě zákon o střetu zájmů. Hodlá-li tak určitá osoba vstoupit do veřejného sektoru a přijmout na svá bedra výkon veřejné funkce, musí počítat se zvýšenou mírou povinností, které z výkonu této funkce vyplývají, a současně i s omezeními, které tato funkce přináší.

22. Pokud se jedná o rozsah nahlížení do registru oznámení, pak v této souvislosti dal Ústavní soud této námitce za pravdu, když v odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 zrušil s účinností od 31. 12. 2020 ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů, neboť dospěl k závěru, že způsob zpřístupňování údajů z registru oznámení u veřejných funkcionářů spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení není pro dosažení sledovaného legitimního cíle potřebný, tudíž porušuje právo na soukromí, konkrétně právo na informační sebeurčení dotčených osob podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Platí však nadále a není protiústavní rozsah nahlížení, okruhu osob i časových období (viz bod 63 žaloby).

23. Ústavní soud ve shora uvedeném závěru dal prioritu formě neanonymního žadatele, která snižuje pravděpodobnost možného zneužívání získaných údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů. Současně však sdělil, že ani tato forma zpřístupnění nemůže eliminovat všechna rizika. Částečná shledaná protiústavnost nebyla s to, zasáhnout do práv žalobce, neboť okruh případných žadatelů o informace se tím neomezil, dle Ústavního soudu má do budoucna upravené ustanovení umožnit sledování žadatelů a tím snížit, a tedy nikoli zcela zabránit zneužití informací. Úroveň protiústavnosti, pokud lze takovou optiku využít, nedosáhla takové míry, aby Ústavní soud přistoupil k okamžitému zrušení zákonného ustanovení. Rovněž platí, že žalobce konkrétní zásah do svých práv spočívající v tom, že v jeho případě nebude známa osoba žadatele o informace, neuvedl. Těžiště protiústavnosti v argumentaci žalobce bylo však jinde.

24. Shledaná protiústavnost, resp. povinnost identifikace žadatele do budoucna však nezabavuje žalobce povinnosti podávat včas předmětná oznámení o majetku dle § 12 zákona o střetu zájmů, neboť protiústavnost dalších, pro věc podstatných ustanovení tohoto zákona, nebyla shledána, popř. řešena.

25. Pokud jde o námitku porušení principu retroaktivity v souvislosti s novelou zákona o střetu zájmů, zákonem č. 14/2017 Sb., s tím, že žalobce ve funkci místostarosty působil již od voleb v roce 2014, je třeba zopakovat, že novela nabyla účinnosti dne 1. 9. 2017, vztahují se tak na něho přechodná ustanovení v čl. II bod 3 a v čl. II bod 4, za které však

zákon nestanoví žádnou sankci, neshledal krajský soud tuto námitku důvodnou. Žalobce i žalovaný se shodují na aplikaci přechodných ustanovení čl. II bod 3, resp. 4 zákona č. 14/2017 Sb., na skutkovou situaci žalobce. Podstatné je, že žalobce není sankcionován za porušení primárně přechodných ustanovení, ale za porušení ustanovení § 12 odst. 2, které stanoví povinnost podat tzv. průběžné oznámení [tedy přestupek dle § 23 odst. 1 písm. f) tohoto zákona]. Přechodné ustanovení pak pouze časově vymezují lhůty, ve kterých jsou toto oznámení povinni podat právě již zvolení veřejní funkcionáři. Není tak nutné stanovovat v zákoně sankce za porušení přechodného ustanovení, neboť tato ustanovení je třeba aplikovat v souvislosti s příslušnými ustanoveními zákona, ke kterým se vážou.

26. Je možné i přes částečné odlišnosti poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, který se v obecné rovině zabýval námitkou retroaktivity k novele zákona o střetu zájmů č. 14/2017 Sb., a ač se přímo nejednalo o situaci namítanou žalobcem, závěry v tomto nálezu obsažené lze aplikovat i zde. Ústavní soud vyjádřil, že přijetím této novely nedochází *de facto* k případu retroaktivity, nýbrž pouze k případu retrospektivity, kdy právo reaguje na skutečnosti, které považuje za potřebné nyní právně upravit, nezasahuje do nich však zpětně. Žalobce není v daném případě trestán za jednání, které nastalo před účinností této novely a které dříve nebylo trestné, nýbrž za skutečnost, že nepostupoval v souladu se změnou právní úpravy, která začala působit v době výkonu jeho veřejné funkce. Soud nepřijímá argumentaci, že se jedná o změnu k horšímu a zásahu do práv žalobce. Žalobce je povinen se řídit platným a účinným právem České republiky, bez ohledu na jeho vnitřní postoj k tomuto právu.

27. S námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soud nesouhlasí, ostatně jen přezkoumatelné rozhodnutí je možno podrobit dalšímu přezkumu, což soud činí. Rovněž z žaloby se podává, že žalobce je schopen vést s rozhodnutím polemiku, což naznačuje to, že úvahy správního orgánu nejsou nepřezkoumatelné, spíše by tak bylo lze uvažovat toliko o možné přílišné stručnosti, která by mohla dosáhnout takové míry, že by nebylo zřejmé, čím byly úvahy vedeny. 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.

28. Z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56). Chybné posouzení otázky naplnění materiálního znaku přestupku spočívajícího v jeho společenské škodlivosti žalobce rovněž podřadil pod námitku nepřezkoumatelnosti. Byť se odvolací námitce nenaplnění materiální stránky přestupku žalovaný věnoval pouze stručně, za situace, kdy žalobce konkrétní argumentaci nepředestřel, lze její vypořádání pokládat za dostatečné a lze seznat, jak na ni žalovaný nahlížel. I ze související žalobní argumentace plyne, že jsou žalobci závěry žalovaného v této otázce srozumitelné, když s nimi věcně polemizuje. 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 dále.

29. Materiálním znakem přestupku lze rozumět jeho společenskou nebezpečnost, ohrožení či porušení zájmu společnosti, přičemž stupeň společenské nebezpečnosti je nutno posoudit u každého případu zvlášť. Zákon o střetu zájmů ochraňuje adresáty veřejné moci, širokou veřejnost, proti případnému zneužívání mocenského postavení osob zastávajících veřejnou funkci snahou vyloučit či minimalizovat možnost mocenského postavení v soukromém zájmu a tím i zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící jejím adresátům a udržovat důvěru veřejnosti v činnosti orgánů veřejné moci.

30. Jestliže žalobce nepodal včas, ve lhůtě stanovené zákonem, průběžné oznámení, ohrozil tím zájem chráněný zákonem, tj. zajištění zodpovědného a transparentního výkonu veřejné moci. Jak bylo vyjádřeno již výše, Ústavní soud nepovažuje ostatní prostředky ochrany kontroly nakládání s veřejnými prostředky za dostatečné, „*neboť stejného účelu nelze ve stejné míře dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů*“ (Pl. ÚS 38/17). Tím došlo k naplnění materiálního znaku přestupku. Žalovanému je tak možné do jisté míry přisvědčit v jeho stručném odůvodnění (na str. 3), že v tomto případě rovina mezi formální a materiální stránkou přestupku je setřena, neboť v daném případě postačuje prosté ohrožení zájmů chráněných zákonem nepodáním příslušných oznámení v § 12 zákona o střetu zájmů k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 23 odst. 1 písm. f) tohoto zákona.

31. Obecně lze k problematice naplnění materiální stránky přestupku stránkou formální poukázat na judikaturu, např. rozsudek ze dne 14. 9. 2009 č. j. 5 As 104/2008-45, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti*“. Krom toho nelze ponechat bez povšimnutí, že z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v pasáži, které věnoval materiální stránce, vyplývá, že Ministerstvo spravedlnosti rozeslalo výzvu veřejným funkcionářům k dodatečnému splnění oznamovací povinnosti a zároveň stanovilo, že případy, kdy k dodatečnému splnění oznamovací povinnosti došlo do 31. 8. 2018 (ač posledním možný termín byl 30. 6. 2018), nebudou postihovány v přestupkovém řízení, a to právě pro nízkou míru porušení zákonem chráněného zájmu (právě s ohledem na novelizaci právní úpravy zákonem č. 14/2017 Sb. a přechodná ustanovení). Žalobce přesto průběžné oznámení podal až ke dni 14. 11. 2018, tedy více jak po čtyřech měsících, a to v souvislosti s ukončením veřejné funkce. Jednání žalobce neomlouvá ani to, že by se mohl spoléhat na výsledek řízení před Ústavním soudem o návrhu na zrušení části právního předpisu, neboť zákon o střetu zájmů byl a je platným a účinným právním předpisem České republiky. Žalobce má stejně jako všichni ostatní povinnost se takovým právním předpisem řídit.

32. Žalobce tvrdí, že v jeho případě skutek nezpůsobil újmu žádným právem chráněným zájmům, ani takové zájmy neohrozil. Žalobce 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. Žalobce tedy toliko v obecné rovině a povšechně polemizuje se závěry správních orgánů obou stupňů, aniž by současně ve světle shora citované judikatury předestřel konkrétní

okolnosti, jež snižují společenskou škodlivost jeho jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy těchto přestupků.

33. Je rovněž třeba připomenout, 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.“

34. Za této procesní situace postačí, aby soud reagoval v obdobné obecné rovině. Není na místě vytýkat správnímu orgánu prvního stupně, že se naplněním materiální stránky přestupku nedostatečně zabýval. Za situace, kdy žalobce v prvostupňovém řízení tuto otázku vůbec nevzněl, se jí správní orgán prvního stupně výslovně zabývat nemusel, neboť její naplnění zjevně považoval za nepochybné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, body 34 - 37). Zabývat se touto otázkou musel až žalovaný, neboť naplnění materiální stránky přestupku zpochybnil žalobce v odvolání. Jelikož však ani v odvolacím řízení žalobce žádné konkrétní argumenty, s nimiž by se žalovaný mohl a musel vypořádat, nevzněl, považuje soud vypořádání této odvolací námitky provedené žalovaným za postačující a v principu správné. Jinými slovy, i žalovaný považoval materiální stránku za typově naplněnou, sám žádné okolnosti, které by společenskou škodlivost vylučovaly, neshledal a žalobce setrval na obecných tezích.

35. Odmítnout je třeba i námitku žalobce týkající se toho, že se odvolací správní orgán vůbec nevypořádal s předloženými důkazními prostředky ve formě rozhodnutí jiného odvolacího orgánu (Krajský úřad Středočeského kraje), vydaného v obdobné věci, popř. s označeným rozhodnutím Krajského soudu v Českých Budějovicích. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí (konkrétně na straně 3 a 4) vyjádřil i k těmto rozhodnutím, byť se jednalo o velice stručnou avšak jasnou formulaci. Není povinností správního orgánu detailně vyvracet každou námitku, pokud v dané otázce vystaví a odůvodní vlastní argumentaci zcela jasně podporující odlišný závěr.

36. K praxi jiných správních orgánů je možno odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006–132, ze kterého plyne že: „*Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“ O takový případ se zcela jistě nejednalo a žalovaný tak ani neměl povinnost rozsáhle žalobci osvětlovat, proč jeho odvolání zamítl na rozdíl od předloženého cizího rozhodnutí. K věci odkazované, tj. k rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje se nad rámec uvedeného sluší uvést, že přestupkové řízení bylo zastaveno především pro nenaplnění materiální stránky přestupku z toho důvodu, že obviněná z přestupku měla vůli aktivně své jednání napravit ihned poté, co se o problému dozvěděla, což je ve zřetelné odlišnosti

s případem žalobce. Žalobce byl na povinnost upozorněn, měl fakticky k dispozici dva měsíce navíc, zůstal však po dobu dalších měsíců nečinný.

37. Námitka nevypořádání odkazu na rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích nemá oporu v obsahu napadeného rozhodnutí (viz str. 4), neboť žalovaný na toto stručně a jasně reagoval.

38. V této souvislosti, tedy ve vztahu k námitce, že správní orgány měly povinnost přerušit své řízení pro probíhající řízení před Ústavním soudem, krajský soud pouze konstatuje, že s ohledem na výsledek řízení před Ústavním soudem, který úpravu § 2 odst. 1 písm. q) daného zákona shledal ústavně komfortní, není účelné se uplatněnou argumentací více zabývat, neboť je zřejmé, že i kdyby snad správní orgány takovou povinnost měly, nemohlo by být jejich postupem s ohledem na výsledek řízení před Ústavním soudem jakkoli zasaženo do práv žalobce. Obdobné závěry činí krajský soud i ve vztahu k úpravě (anonymního) nahlížení, neboť tato byla sice shledána protiústavní, zrušena byla až ke dni 31. 12. 2020, přičemž, jak soud vyložil výše, pro posouzení jednání žalobce není tato úprava podstatná.

39. Z § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů 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 činnost, 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 přerušování 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). Přerušování řízení však nemá žádný vliv na běh promlčecí doby ve smyslu § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ta běží i nadále bez ohledu na přerušování řízení, neboť tato skutečnost není uvedena mezi důvody pro její přerušování 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 přerušování správního řízení.

40. Pokud má žalobce za to, že webový registr oznámení je uživatelsky nepřívětivý či nepříznivý, nechť se obrátí na příslušného správce registru se svým podnětem k jeho vylepšení, krajskému soudu nepřísluší tuto námitku hodnotit.

41. Závěrem se krajský soud vyjadřuje k poslední námitce, a to možnosti správního orgánu od upuštění od uloženého správního trestu podle § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Vzhledem k formulaci této námitky, kterou žalobce směřuje spíše do budoucna, jako další postup žalovaného při případném vrácení mu věci k dalšímu řízení, se krajský soud touto námitkou zabýval toliko stručně.

42. Přestupkové řízení bylo s žalobcem zahájeno dne 5. 12. 2018 na základě oznámení Ministerstva spravedlnosti ČR, které orgán prvního stupně obdržel dne 18. 10. 2018. V mezidobí, dne 14. 11. 2018 žalobce svoji zákonnou povinnost podáním oznámení dodatečně splnil. Postup žalobce tak byl spíše patrně veden v souvislosti s ukončením

funkce, než tím, že by dodatečně usiloval o urychlenou nápravu svého dřívějšího postupu. Důvodem upuštění od správního trestu může dle zákona být skutečnost, že vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Již orgán prvního stupně v daném případě osvětlil, že žalobce byl na svoji zákonnou povinnost upozorněn a měl k dispozici dobu 2 měsíců, ve které mohl oznámení podat, bez jakékoli sankce, a to nad rámec lhůty stanovené zákonem. Orgán prvního stupně v rozhodnutí právě zvažoval dobu, která uplynula od data, ke kterému byl žalobce povinen oznámení podat. Rovněž žalovaný toto zmínil ve svém rozhodnutí a připomněl velice nízkou pokutu, uloženou při spodní hranici. Soud úvahám správních orgánů ničeho nevytýká. S uloženou sankcí je naopak možné uvažovat o nastoupení výchovného účinku uložené sankce.

V. Závěr rozhodnutí a náklady řízení

43. Krajský soud neshledal v napadeném rozhodnutí vady, pro které by bylo na místě vyhovět podané žalobě a zrušit rozhodnutí žalovaného. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Pokud jde o návrh žalobce na předložení věci Ústavnímu soudu České republiky podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, neshledal k tomuto postupu krajský soud důvod, a to především s ohledem na nálezy Pl. ÚS 38/17, případně s poukazem na nálezy Pl. ÚS 4/17; v obou nálezech se Ústavní soud podrobně věnoval otázce ústavnosti právní úpravy zákona o střetu zájmů.

44. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 6. října 2020

Mgr. et Mgr. Jaroslav Vávra, v. r.
soudce