



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl soudem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobce: Mgr. J. L. , Ph. D., narozený dne ...
bytem ...

proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje,
sídlem Škroupova 18, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. PK-KŘE/396/19 ze dne 5. 4. 2019,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím Městského úřadu Kralovice č. j. OOS/1776/19, sp. zn. OOS/3958/2018, ze dne 28. 1. 2019 byl žalobce shledán vinným přestupkem podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, jehož se měl dopustit tím, že místostarosta obce Hvozd neučinil do Centrálního registru oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích ve lhůtě do 30. 6. 2018. Za tento přestupek byl žalobci uložen trest napomenutí.
2. Naříkaným rozhodnutím Krajský úřad Plzeňského kraje zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. Vyšel z toho, že skutkový a právní stav nebyl ve věci sporný, jednání žalobce naplnilo všechny zákonné znaky trestaného přestupku.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Neuznal obhajobu žalobce, který povinnost učinit oznámení považoval za protiústavní. K tomu žalovaný uvedl, že tento zákon nebyl zrušen Ústavním soudem a je platnou a účinnou součástí právního řádu, žalobce jej tak měl dodržet přes své subjektivní přesvědčení o neústavnosti.

3. Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou pro jeho nezákonnost, kterou spatřoval v neústavnosti jednotlivých ustanovení zákona o střetu zájmů pro jejich rozpor s čl. 4 odst. 3, čl. 7 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky (dále též jako „Listina základních práv a svobod“ či „Listina“). Konkrétně měl za to, že zákon rozděluje adresáty povinností do dvou kategorií, z nich jedna podává oznámení, která mohou být za stanovených podmínek podrobena kontrole veřejnosti. Druhá kategorie je tvořena soudci, kteří oznámení podávají u Nejvyššího soudu a jejich oznámení jsou z veřejné kontroly vyloučena. To žalobce považoval za rozporné s čl. 4 odst. 3 Listiny, neboť neveřejná by měla být všechna oznámení, nikoliv výjimečně jen oznámení soudců.
4. Žalobce dále považoval uložené povinnosti za nepřiměřené, neboť nerozlišují mezi starostou statisčového města a starostou malé obce, přestože je zde gigantický rozdíl v objemu prostředků, které mají k dispozici. U starosty statisčového města je zásah do soukromí lépe odůvodněn veřejným zájmem, neboť jde o osobu veřejně známou, a to v širokém regionu, případně i celosvětově. Oproti tomu starosta malé obce není veřejně známou osobou s širokým dosahem povědomosti, neboť jej nezná nikdo s výjimkou občanů a několika úředníků, se kterými jedná. Veřejný zájem zde žalobce postrádá. Právě starostové a místostarostové malých obcí tuto funkci nevykonávají z politických pohnutek, ale protože mají k obci vztah a není jim lhostejný její další vývoj. Sám žalobce jako advokát funkci vykovává z entuziasmu a patriotního vztahu. S ohledem na rozsah prostředků, se kterými může fakticky nakládat, není přiměřené oznámení o majetkových poměrech, které s výkonem veřejné funkce vůbec nesouvisí. Zákon střetu zájmů a jeho novelizace nemalou měrou přispěly k tomu, že v roce 2018 již nekandidovala řada úspěšných starostů a místostarostů. Na venkově tato úprava nevede k posilování transparency a důvěry, ale k růstu zášti a závisti, neboť místní poměry nejsou „anonymizovány“ velký počtem osob. Veřejný zájem na kontrole žalobce tak nepřevyšuje jeho právo na soukromí. Při novelizaci zákona o střetu zájmů navíc nebyla otázka ústavnosti řádně posouzena.
5. Závěrem žalobce namítl, že aplikace novelizovaného zákona je v jeho případě nepřipustně retroaktivní, neboť se místostarostou obce stal za právního stavu, který povinnost učinit oznámení neukládal.
6. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že postupoval podle platné a účinné úpravy, která rozlišuje oznámení soudců a jiných veřejných funkcionářů. Do rušení sporné právní úpravy Ústavním soudem ani nemůže jinak. Žalobce se přestupkového jednání dopustil, což ani sám nezpochybnil. Za toho stavu je rozhodnutí žalovaného po právu. Nepřípadné jsou námitky veřejnosti učiněných oznámení, neboť od 1. 7. 2018 je přístup k oznámením komunálních politiků zásadně omezen: viditelné zůstávají především údaje týkající se nemovitých věcí (bez jejich identifikace) a údaje týkající se vykonávaných činností. V zásadě tedy jde o údaje, které jsou veřejně přístupné z jiných informačních systémů veřejné správy.
7. Napadený výrok rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal podle § 75 odst. 2

soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) v rámci žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

8. Žalobce nezpochybnil, že se dopustil skutku majícího znaky přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů a že napadené rozhodnutí je v rovině podústavního práva v souladu se zákonem. Jeho nezákonnost dovozuje toliko z rozporu s normami ústavního pořádku. Za toho stavu závisí postup soudu a posouzení věci především na tom, zda jsou dány důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu, neboť případné vlastní přesvědčení o protiústavnosti rozhodné úpravy nemůže krajský soud bezprostředně promítnout do kasačního výroku.
9. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky je soud oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [z mnoha srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 22/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 111/85 SbNU 817; 268/2017 Sb.)].
10. Ustanovení, kterých bylo ve věci žalobce použito ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy, jsou ta, která ukládají samotnou povinnost učinit oznámení a vymezují její rozsah. Dále jimi mohou být také ustanovení, která určují režim nakládání s informacemi poskytnutými v oznámení, neboť tím určují intenzitu zásahu do práv a svobod žalobce.
11. Z toho pohledu je zřejmé, že jsou bez významu námitky žalobce poukazující na jiný režim oznámení přístupu k oznámení soudců a ostatních veřejných funkcionářů, neboť povinnosti stanovené žalobci se nijak neodvíjí od povinností stanovených soudcům. Jiný režim nakládání s informacemi z oznámení soudců do svobod, práv či povinností žalobce taktéž nijak nezasahuje s výjimkou možného nepřipustně diskriminačního zacházení. To však není dáno: soudci a ostatní veřejní funkcionáři (zde místostarostové) nejsou ve srovnatelném postavení z hlediska způsobu a kritérií pro ustavení do funkce, způsobu výkonu funkce a jeho limitů i kontrolních mechanismů. Jakkoliv jsou žalobce i soudci vázáni při výkonu funkce zákonem, funkce žalobce, jeho odpovědnost i jeho kontrola mají především politickou povahu, kdežto funkce soudce je konstruována jako funkce odborná. I kdyby však tyto funkce měly být z hlediska režimu oznámení srovnatelné, ještě to nevypovídá nic o tom, zda má být oznámení žalobce také neveřejné (pak by bylo rozhodnutí žalovaného nezákonné), nebo zda mají být oznámení soudců také veřejná (pak by bylo rozhodnutí žalovaného zákonné). Žalobce právě uvedené ani nerozporoval a podrobnější argumentaci nepředložil, pro účely rozhodnutí tak není třeba tuto otázku rozebrat podrobněji.
12. Z uvedeného plyne, že zjevně není dán žalobcem namítaný rozpor s čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle níž zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Z logiky věci plyne, že jsou tím myšleny *totožné* stanovené podmínky. V souzené věci pro žalobce a soudce totožné podmínky stanoveny nejsou, není tak důvod, aby různá omezení podle různých podmínek platila stejně.
13. Pro věc rozhodnou právní úpravu představuje především § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, podle něhož byl žalobce veřejným funkcionářem. Dále zákon v § 7 ukládal

žalobci povinnost podat oznámení o jiných vykonávaných činnostech, majetku, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a majetku nabytém v průběhu výkonu funkce, příjmech, darech a závazcích. Obsah a frekvence podání oznámení pak byly upraveny v § 8 až 12 zákona o střetu zájmů. Přístup k oznámením žalobce byl upraven v § 14b odst. 1 písm. c) zákona, podle něhož mohl každý nahlížet do registru oznámení v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.

14. To stručně řečeno znamená, že každý měl přístup k informacím
 - zda žalobce podniká, případně kde a jak to činí,
 - zda je společníkem nebo členem podnikající právnické osoby a které,
 - zda je členem některého orgánu podnikající právnické osoby a které,
 - zda vykonává činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru,
 - zda je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku,
 - jaké žalobce vlastní nemovité věci, ovšem bez jejich identifikace,
 - jaké vlastní cenné papíry, zaknihované cenné papíry nebo práva s nimi spojená,
 - jaké vlastní podíly v obchodní korporaci nepředstavované cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem.
15. Jak povinnost učinit oznámení o výše uvedených skutečnostech, tak dostupnost některých údajů žalobce považoval za rozporné s jeho ústavně zaručenými svobodami a základními lidskými právy. V této souvislosti se neuplatní čl. 7 odst. 1 Listiny, protože ten zaručuje nedotknutelnost ve smyslu tělesné a duševní integrity (srov. Langášek, T. in Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Wolters Kluwer. Praha 2013. Str. 186 a násl.). Rozhodným mohou být toliko čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny, tedy ochrana rodinného a soukromého života, případně ochrana tzv. informačního sebeurčení.
16. V rovině ochrany rodinného života žalobce neuvedl jediný argument, který by vypovídal o negativním dopadu do práv žalobce. Soud se jím proto nezabýval. V rovině soukromého života bylo třeba se zabývat tím, do jaké míry informace vymezené v odst. 14 tohoto rozsudku vůbec představují „soukromý život“, neboť jde zjevně o činnosti a postavení, které se vyznačují výrazným prvkem veřejnosti. Nejde tak o svobodný prostor vnitřního života žalobce („the right to be let alone“), kde o soukromí nemůže být pochyb, ale naopak tu část života žalobce, v níž by v převážné míře vystupoval mimo tento prostor vůči ostatním osobám.
17. V rozhodovací činnosti vrcholných soudů se však zčásti prosadil náhled, že soukromím a soukromým životem je i ta část života, která je tvořena sociálním vztahy ve společnosti či při výkonu profese [z mnohých srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) či rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Evans proti Spojenému království ze dne 10. 4. 2007, č. 6339/05]. To vše až do té míry, že do soukromého života může spadat i informace o povolání (srov. rozsudek ESLP ve věci Khelili proti Švýcarsku ze dne 18. 10. 2011, č. 16188/07, nelze však přehlédnout, že v té věci neaktuální policejní záznam o tom, že stěžovatelka je prostitutka, vypovídal o jejím

soukromém životu výrazně více než údaj o tom, že je krejčová) či vztahy mezi vysokoškolským přednášejícím a posluchači jeho probíhající přednášky (rozsudek ESLP ve věci A. a M. proti Černé hoře ze dne 28. listopadu 2017, č. 70838/13). Oproti tomu nebyl přijat názor, že do soukromého života spadá možnost hosta kouřit v kavárně či restauraci [oproti soukromí představovanému pitím alkoholických nápojů při sekání trávy, žehlení nebo umývání nádobí, srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ze dne 27. 3. 2018 (81/2018 Sb.)].

18. Veden těmito hledisky dospěl soud k závěru, že povinnost žalobce podat oznámení a přístupnost tohoto oznámení veřejnosti zasahují alespoň v části do soukromého života žalobce (s ohledem na obecnost žaloby není podrobnější rozbor pro potřeby rozhodnutí třeba). Není dále pochyb, že cílené shromažďování dat o žalobci je zásahem do tzv. práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny.
19. Konkrétní informace o tom, co fakticky byl žalobce povinen přiznat, žaloba ani správní spis neobsahují. Jak ovšem plyne z výše citované rozhodovací činnosti vrcholných soudů, soukromí v sociálním a profesním životě se projevuje právě *vztahem k ostatním lidem*. Za situace, kdy žalobce nevyličil, jaké zásadní informace měl oznámit a zpřístupnit, nelze dost dobře hodnotit, o jaké vztahy k ostatním lidem se ve skutečnosti jedná a jak závažný zásah do nich představují zákonem stanovené oznamovací povinnosti žalobce. Protože podrobnost a kvalita žaloby předurčují rozsah a intenzitu přezkumné činnosti soudu i nezbytný rozsah odůvodnění jeho rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 ze dne 24. 8. 2010, č. 2162/2011 Sb. NSS), bylo tedy možné posoudit tvrzení žalobce o protiústavnosti jemu stanovené povinnosti pouze v obecné rovině. Nemůže přitom jít o posouzení právní úpravy v její komplexnosti a všech možných souvislostech jako při abstraktním přezkumu, neboť řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. slouží k ochraně konkrétních veřejných subjektivních práv a povinností žalobce (soud rozhoduje určitý spor o právo). Jinými slovy: pro rozhodnutí bylo podstatné, při absenci konkrétních tvrzení o faktickém rozsahu jeho oznamovací povinnosti, zda je uložení některé z výše popsaných povinností žalobci bez dalšího vyloučeno.
20. Obecná argumentace žalobce byla v zásadě vystavěna na tom, že veřejní funkcionáři v menších obcích nevykonávají svou funkci z politických pohnutek a politickým způsobem a odpovídají pouze za zanedbatelné množství veřejných prostředků. Prvé z těchto tvrzení však není přesvědčivé a druhé z nich není právně relevantní, soud proto nedospěl k závěru o nepřiměřenosti povinností žalobce ve vztahu k jeho ústavně zaručeným právům (svobodám).
21. Obce jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, mohou mít vlastní majetek, hospodaří podle vlastního rozpočtu a pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů [čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky a § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Nic z toho nelze vykonávat bez užití politických úvah a prostředků. Jsou právě představitelé obce ustavení do funkce volbou (což platí i pro žalobce, srov. § 103 odst. 2 obecního zřízení), kteří musí v základních směrech zvážit a určit, jaký postup či kombinace postupů nejlépe odpovídá potřebám obce a jejích občanů. Soupeření a střety různých zájmů občanů a celého obecního společenství pak musí být řešeny především politicky. Nepolitická „drobná práce pro obec“ proto může zajistit lepší podmínky, ne však konečné řešení.
22. S tím souvisí i právní relevance informací o jiných vykonávaných činnostech, majetku vlastněném ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a majetku nabytém v

průběhu výkonu funkce, příjmech, darech a závazcích. Krajskému soudu nepřísluší hodnotit, zda je lepším politikem ten, který se plně věnuje pouze svému politickému působení a má příjmy toliko z něj (a má proto zájem na udržení funkce a dalším znovuzvolení, čemuž přizpůsobuje svou činnost), nebo ten, který je na své politické činnosti hospodářsky nezávislý a nemusí ji tudíž přizpůsobovat potřebě zajištění obživy v politice (čímž však není vyloučen jeho zájem na provádění takové politiky, která nebude nevhodně ovlivňovat zdroj jeho obživy). Pro obojí lze najít přesvědčivé argumenty (srov. např. rozsudek Spolkového ústavního soudu publ. pod BVerfGE 118, 277). Podstatné je, že výkon funkce místostarosty je politickou činností s prostředky samosprávné korporace veřejného práva. Politická role voličů se zde nevyčerpává pouze opakující se účastí ve volbách, ale je projevuje se právě i kontrolou politických zástupců v průběhu volebního období. Všechny informace vymezené v odst. 14 tohoto rozhodnutí umožňují voličům učinit si poučenější úvahu o tom, zda jejich političtí zástupci vykonávají svůj mandát svědomitě, řádně a nezávisle, a podle toho i uplatnit jejich politickou odpovědnost.

23. V tomto ohledu je pak bez významu tvrzení žalobce, že kontrolování mají být pouze představitelé velkých (statisčových) měst. Jestliže obec Hvozď hospodář se svým rozpočtem a političtí představitelé této obce odpovídají svým voličům, stěží lze odůvodnit, proč by občané obce Hvozď měli mít zájem pouze na kontrole představitelů krajských měst a ne vlastní obce. Jinou otázkou je, zda by ze strany zákonodárce nebylo rozumné zúžit oznamovací povinnost veřejných funkcionářů, pokud by její náročnost měla na faktické fungování obcí neblahý vliv. To je však otázka objektivního práva (a převážně uvážení zákonodárce), ne veřejných subjektivních práv žalobce. Stejně tak je bez významu tvrzení, že „malé“ obce a jejich představitelé disponují jen malými rozpočtovými prostředky a že faktická možnost žalobce hospodařit s nimi není podstatná (toto tvrzení ostatně nebylo ani kvantifikováno, ani prokazováno). Potřebu kontrolovat výkon veřejné funkce je třeba hodnotit ve vztahu k té které úrovni, na níž je funkce vykonávána. Nehospodárně vynaložené prostředky malého objemu z malého rozpočtu jsou pro občany obce ztrátou bez ohledu na to, že z většího rozpočtu by bylo možné neehospodárně utratit více (neplatí, že malá krádež není krádež a že malý střet zájmů není střet zájmů).
24. Intenzita zásahu pak je ovlivněna tím, že žalobce byl povinen učinit oznámení o skutečnostech, které již jsou v převážné míře součástí veřejného prostoru ve veřejných rejstřících a seznamech (odtud ostatně pramení pochybnost o tom, zda profesní život žalobce řadit pod život soukromý), protože se od nich odvíjí případné povinnosti či práva žalobce podle jiných předpisů (práva k věcem evidovaným v katastru nemovitých věcí, odpovědnost podnikatele, oprávnění a odpovědnost společníků a členů orgánů obchodních společností atd.). Zda byl žalobce povinen oznámit a tím i zpřístupnit veřejnosti informace, které dosud nebyly součástí veřejného prostoru, žaloba neuvádí, a proto to soud neměl jak hodnotit. Informace podle § 10 odst. 2 písm. d) a § 11, tedy informace o jiných movitých věcech, o příjmech a závazcích žalobce, pak sice součástí veřejného prostoru nejspíše nejsou, nevztahuje se na ně ale ani režim veřejného nahlížení podle § 14b odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů.
25. Dalším z činitelů, které ovlivňují intenzitu zásahu, je i ta skutečnost, že podrobení se režimu oznamovací povinnosti a s ní spojené přístupnosti údajů uvedených v oznámení záviselo na volbě žalobce tím, že setrval ve funkci, ač nemusel. V té souvislosti žalobce tvrdil, že se stal místostarostou v právním stavu neukládajícím povinnosti, za jejichž porušení byl trestán. Tímto neurčitým vyjádřením zřejmě mínil, že se stal místostarostou v době, kdy oznámení místostarostů *nebyla veřejná* či *přístupná* (oznamovací povinnost

místostarostů je totiž stanovena již od 20. 6. 2008, takže není možné, aby se jím žalobce stal ve volebním období 2014–2018, aniž by na něj dopadala, srov. zákon č. 216/2008 Sb.). Právní úprava upravující veřejnou přístupnost oznámení nabyla platnosti dne 25. 1. 2017 a účinnosti dne 1. 9. 2017 (srov. odpovídající části zákona č. 14/2017 Sb.) a byla modifikována s účinností ode dne 30. 6. 2018 zákonem č. 112/2018 Sb. Proč žalobce od 25. 1. 2017 nereagoval na stav, který pro sebe považoval za nepříznivý (např. rezignací), žaloba neuvádí. To je také odpovědí na opět obecnou námitku žalobce o nepřípustně retroaktivním působení této úpravy. Bylo by možné ji hodnotit jen z hlediska obecně přípustné nepravé retroaktivity, tedy zda je změna zákona akceptovatelná z hlediska nabytých práv žalobce či jeho oprávněného očekávání [ke kritériím srov. odst. 190–192 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (99/2018 Sb.) a tam citovanou judikaturu]. K tomu však žalobce nijak argumentoval a zásadní narušení jeho důvěry v právo z ničeho vskutku neplyne. Nehledě na to, nejde zde ani o nabytá práva, ale o výkon veřejné funkce za zákonem stanovených podmínek.

26. Z uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že zákonem předvídané shromažďování a zpřístupňování informací o žalobci není nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého života či práva na informační sebeurčení. Žalobu proto zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).
27. O žalobě soud rozhodl bez ústního jednání, protože sdělení žalobce, že s tím souhlasí, „pokud soud dospěje k závěru, že ... není zapotřebí“ vyhodnotil podle obsahu jako dostatečně jasný souhlas s rozhodnutím bez jednání, nikoliv jako nepřípustně podmíněný procesní úkon ve smyslu § 41a odst. 2 občanského soudního řádu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 23. srpna 2019

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce