



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem JUDr. Janem Rutschem ve věci

žalobkyně: **Mgr. O. M.**
zastoupena JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem
se sídlem Řehenice, 251 67 Pyšely

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2019, č. j. KUKHK-38657/OP/2019-2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. prosince 2019, č. j. KUKHK-38657/OP/2019-2, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, k rukám JUDr. Stanislava Polčáka, advokáta, se sídlem Řehenice, 251 67 Pyšely, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Náchod ze dne 24. 6. 2019, č. j. MUNAC53428/2019/SPR, sp. zn. KS 8095-3/2019/SPR/PŘ-45. 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. 12. 2020 (dále jen „zákon o střetu zájmů“), tím, že po zahájení výkonu funkce veřejného funkcionáře neučinila oznámení ve smyslu ustanovení § 9, § 10 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 1 zákona o střetu zájmů (tzv. „vstupní oznámení“). Vstupní oznámení měla učinit ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy bylo datum zahájení výkonu funkce do Centrálního registru oznámení zapsáno právníkem osobou – Městyssem Žernov. Žalobkyně tedy po zahájení výkonu funkce veřejného funkcionáře neučinila oznámení ve lhůtě vyplývající z § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Předmětná lhůta jí marně uplynula dne 5. 12. 2018. Za spáchaný přestupek byl žalobkyni uložen správní trest pokuty podle § 35 písm. b) a § 46 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“), ve spojení s ustanovením § 23 odst. 3 písm. a) zákona o střetu zájmů ve výši 1 000 Kč a dle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky rovněž povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v podané žalobě zejména poukázala na to, že argumentace žalovaného a závěry, ke kterým dospěl, byly v řadě ohledů nesprávné a liché. Svou argumentaci rozdělila do třech okruhů. Nejprve poukázala na nesprávný procesní postup správních orgánů (ve vztahu k možnému přerušení správního řízení), poté namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí a zaměřila se rovněž na ústavněprávní rozměr celé problematiky.
3. Obsahem námitky, kterou nazvala „*povinnost přerušit řízení*“ odkázala žalobkyně na řízení Ústavního soudu, vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a sp. zn. Pl. ÚS 34/18 (spojeno pod společnou sp. zn. Pl. ÚS 38/17), které probíhalo v době rozhodování správního orgánu. Doplnila, že výsledek tohoto řízení před Ústavním soudem mohl zásadně ovlivnit i výsledek předmětného řízení o přestupku, neboť návrh směřoval mimo jiné ke zrušení ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, na jehož základě je žalobkyně veřejným funkcionářem, tedy osobou povinnou podávat oznámení podle zákona o střetu zájmů. Návrh směřoval rovněž ke zrušení § 14b téhož zákona, který se věnuje formě nahlížení na oznámení do Centrálního registru oznámení. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že adresáti zákonných norem nemohou podle svých subjektivních názorů určovat, kterou normou se budou řídit a kterou nikoli. V tomto vyjádření shledává žalobkyně přepjatý právní formalismus, který nemá v demokratickém státě místo. Je toho názoru, že výše uvedené normy zasahují do jejích ústavně zaručených práv. K otázce přepjatého právního formalismu navíc žalobkyně odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93. Jelikož lze na řízení před Ústavním soudem nahlížet jako na řízení o předběžné otázce, o níž si správní orgán nemůže činit úsudek, měl řízení přerušit (pokud ihned neshledal důvod k jeho zastavení).
4. Žalobkyně dále upozornila, že ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje správnímu orgánu učinit si o předběžné otázce úsudek a obsahuje typový výčet předběžných otázek, u nichž si správní orgán učinit úsudek nemůže. Otázka ústavnosti ustanovení zákonů sice v tomto výčtu chybí, výkladem a *minori ad maius* však dovodila, že se na ní imperativ zakazující správnímu orgánu učinit si úsudek vztahuje tím spíše.
5. Správní řád pak v § 57 odst. 2 nařizuje správnímu orgánu, aby, probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení

o předběžné otázce, postupoval dle § 64 tohoto zákona – tedy podle ustanovení o přerušení řízení. Přerušení řízení za této situace rovněž nebránil žádný protichůdný veřejný zájem, který by odůvodnil, že správní orgán řízení nepřerušil. Žalobkyně nezpochybnila veřejný zájem na samotném sankcionování přestupků, ale má za to, že ten by v dané situaci nebyl dotčen. Ani správní orgán prvního stupně ani žalovaný tedy neměly v tomto případě žádnou míru správního uvážení. Nelze souhlasit s názorem žalovaného, že správní orgán není povinen vyčkat na rozhodnutí Ústavního soudu. V předmětném řízení existovala předběžná otázka, správní orgány neměly zákonnou možnost učinit si o předběžné otázce úsudek a byly povinny přerušit řízení. Správní orgány se tak dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení, které tak může mít za následek nezákonné či protiústavní rozhodnutí o věci samé.

6. V další žalobní námitce poukázala žalobkyně na možnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů. Je toho názoru, že jejich rozhodnutí jsou odůvodněna nedostatečně a neodpovídají požadavkům, které na ně klade ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Úvahy, kterými se správní orgán prvního stupně řídil, byly velmi kusé, a nešlo z nich seznat důvody rozhodnutí. Napadené rozhodnutí nadto pouze zrekapitulovalo průběh řízení a skutková zjištění, nikoliv komplexní argumentaci.
7. Nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí spatřila žalobkyně i v chybném vypořádání se s otázkou naplnění materiálního znaku přestupku. Žalovaný ohledně materiální stránky přestupku uvedl pouze tolik, že nesplněním zákonné povinnosti je dán i materiální znak přestupku. S těmito závěry žalobkyně nesouhlasí. Nesplněním zákonné povinnosti jsou naopak naplněny formální znaky přestupku – protiprávnost a naplnění skutkové podstaty označené v zákoně. Žalobkyně se dále vymezila k principu racionálního zákonodárce a odkázala na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž správní orgány musí vždy zkoumat u rozhodování o přestupcích jak naplnění znaků formálních, tak znaků materiálních, jak bylo konstatováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45. Kromě výše uvedeného má žalobkyně za to, že v jejím případě ani materiální znak přestupku naplněn nebyl, neboť skutek nezpůsobil újmu žádným právem chráněným zájmům, ani takové zájmy neohrozil. V souladu s vyjádřením žalovaného podotkla, že existuje nepochybně silný zájem na tom, aby nakládání s veřejnými prostředky bylo určitým způsobem kontrolováno, včetně kontroly veřejné, veřejnost však má řadu jiných mechanismů, které nejsou spojeny se zásahem do ústavně zaručených práv veřejných funkcionářů (právo účastnit se jednání zastupitelstva, právo volit a být volen, trestní oznámení na veřejného funkcionáře, tzv. sousedská kontrola, kdy na malé obci mají sousedé vzájemně velmi dobrý přehled o jejich majetku).
8. Posléze upozornila i na skutečnost, že Vláda České republiky schválila v listopadu 2018 změnu protikorupčního programu, na jejímž základě se nově z důvodu GDPR bez souhlasu dotčených osob nebudou zveřejňovat smluvní odměny u jednotlivých fyzických osob, včetně ministerských poradců, kteří za svoji práci mohou pobírat i statisícové odměny a mohou výrazně ovlivnit rozdělování veřejných prostředků v řádech miliard korun. Oproti tomu ona se dopustila jednání spočívajícího v nezveřejnění majetku veřejného funkcionáře malé obce, za svoji službu pobírá odměnu v řádech stokorun či jednotek tisíců měsíčně, rozhoduje o veřejných prostředcích v nevelké výši, podléhá kontrole ze strany občanů obce i kontrole různých veřejných institucí. Proto znak společenské škodlivosti nenaplnuje. V této souvislosti namítala i uživatelskou

nepřívětivost a nepřehlednost webového rozhraní registru oznámení, prostřednictvím něhož se oznámení podává.

9. Poslední, třetí, námitkou upozorňovala žalobkyně na rozpor právní úpravy (tj. daných ustanovení zákona o střetu zájmů, která zakotvují povinnost učinit oznámení ve spojení s formou nahlížení na podaná oznámení) s ústavním pořádkem. Žalobkyně 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 nepovažuje za přiměřenou vzhledem k míře, v jaké je nezbytná k legitimnímu cíli. Ve vztahu k otázce legitimního cíle nastínila žalobkyně rovněž rozsáhlou argumentaci (k tomu blíže viz body 53 – 66 žaloby).
10. Závěrem žalobkyně shrnula, že každý orgán veřejné moci je povinen interpretovat jednotlivá ustanovení zákonných a podzákonných norem v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Pravomoc projednávat přestupky v sobě tím pádem inherentně zahrnuje povinnost zvažovat otázku proporcionality. Správní orgány byly povinny postupovat rovněž v souladu s ústavním pořádkem v čele s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2011, č. j. 45 Ad 6/2010-27). Žalobkyně zároveň po žalovaném nepožadovala zrušení zákona o střetu zájmů či některých jeho ustanovení, ani zrušení jakéhokoliv jiného právního předpisu, nýbrž pouze to, aby v jejím konkrétním případě žalovaný ústavněprávní rozměr celé problematiky neignoroval a na základě toho, že jej vzal v potaz, přerušil řízení.
11. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení mu věci k dalšímu řízení, *in eventum* aby soud přerušil řízení do vyhlášení nálezu Ústavního soudu dne 11. 3. 2020.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný se vyjádřil k podané žalobě přípisem ze dne 3. 4. 2020. Žalobu považuje za nedůvodnou a trvá na správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí. S argumentací žalobkyně se neztotožnil, přičemž odkázal v první řadě na ustanovení § 85 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, spolu s ustanovením § 64 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které vymezují důvody, pro které lze řízení před správními orgány přerušit. Konstatoval, že se na řízení před Ústavním soudem o návrhu na zrušení některých částí zákona o střetu zájmů nevztahují. Žalovaný je dále toho názoru, že řízení o návrhu na zrušení některých částí zákona nelze považovat za předběžnou otázku a dokud právní předpis není k tomu kompetentním orgánem pravomocně zrušen, je třeba jej v plném rozsahu aplikovat. Jiný postup by vedl ke stavu prolamujícímu princip právní jistoty, v němž by si každý adresát právní normy mohl subjektivně posuzovat, zda tato právní norma zasahuje do jeho základních práv a svobod způsobem přiměřeným nebo nepřiměřeným a zda je dle jeho subjektivního názoru ústavní či protiústavní. Ve světle těchto úvah by se následně rozhodoval, zda – li se touto normou řídit bude nebo ne.

13. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k naplnění materiálního znaku projednávaného přestupku. Dle jeho názoru byla naplněna i míra společenské škodlivosti. Veřejný funkcionář se může dopustit tím, že nezveřejní zákonem předepsané skutečnosti o svých příjmech nejen nesplnění povinnosti, kterou mu ukládá zákon, ale zároveň může zamezit transparentnosti. Žalovaný nesouhlasí s námitkou žalobkyně, že se s otázkou společenské škodlivosti nevypořádal řádně. Má přitom za to, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na zcela konkrétní stránky i odstavce odůvodnění prvoinstančního správního orgánu, s nimiž se ztotožnil. Zároveň však vyjádřil i vlastní úhel pohledu na tuto problematiku. Tento postup byl ze strany žalovaného proto zcela legitimní, neboť smyslem odůvodnění správního orgánu není opakovat, co již bylo vysloveno na podkladu stejného skutkového a právního stavu věci.
14. Ve vztahu k vyjádření žalobkyně, že ta svým jednáním nezpůsobila společnosti žádnou škodu, doplnil, že škoda nemusí být pouze materiální povahy. Újma může být i nemateriální, jelikož v případě nepodání oznámení mohla být naplněna podstata ustanovení § 14b zákona o střetu zájmů, které stanovilo, že každý může prvním dnem po lhůtě uvedené v ustanovení § 12 odst. 1, 2 nebo 3 nahlížet a vidět údaje, které má veřejný funkcionář povinnost do informačního systému registru oznámení dle zákona o střetu zájmů zadat.
15. Žalovaný částečně přisvědčil žalobkyni, že webové rozhraní registru oznámení není uživatelsky přívětivé a přehledné, nicméně doplnil, že řada dalších funkcionářů své povinnosti splnila včas a řádně. V závěru podotkl, že žalobkyní tvrzená skutečnost o doručení napadeného rozhodnutí dne 17. 12. 2019 se nezakládá na pravdě, jelikož to bylo doručeno již dnem předchozím. Byl toho názoru, že tato skutečnost by mohla mít vliv na dodržení lhůty pro podání předmětné žaloby ve smyslu ustanovení § 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“)
16. Žalovaný s ohledem na výše uvedené navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

17. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s.ř.s. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když žalobkyně i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body.
18. Nejprve se zaměřil na otázku včasnosti podané žaloby. Žalobkyni bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 16. 12. 2019, jak vyplynulo ze správního spisu. Při počítání lhůt vycházel soud z ustanovení § 40 s. ř. s. Lhůta pro podání žaloby začala běžet dnem následujícím po dni, kdy bylo správní rozhodnutí žalobkyni doručeno, a uplynula dnem, který se svým označením shodoval se dnem doručení napadeného rozhodnutí (16. 2. 2020). Dvoutměsíční lhůta pro podání žaloby ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. tak uplynula v neděli dne 16. 2. 2020. Jelikož však konec lhůty připadl na neděli, uplynula předmětná lhůta z toho důvodu až nejbližší následující pracovní den, tj. 17. 2. 2020 (§ 40 odst. 3 s. ř. s.). Žalobkyně toho dne také podala žalobu. Nadepsaný soud shledává žalobu včasnou a mohl přistoupit k jejímu meritornímu projednání.

A. Skutkový stav

19. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro posouzení věci relevantní skutečnosti.
20. Žalobkyně byla zapsána do registru oznámení jako veřejný funkcionář dle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů dne 5. 11. 2018. Podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů byla coby veřejný funkcionář povinna ve lhůtě 30 dnů od tohoto zápisu povinna učinit oznámení ve smyslu ustanovení § 9, § 10 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Svoji zákonnou povinnost ke dni 5. 12. 2018 nesplnila. O této skutečnosti byl dne 3. 6. 2019 obeznámen Městský úřad Náchod, který dne 24. 6. 2019 zahájil řízení o přestupku z moci úřední. O tomto postupu byla žalobkyně vyrozuměna a poučena. Dne 4. 7. 2019 podala žalobkyně žádost o zaslání elektronické kopie spisu a o korespondenční vyjádření se ke spisu, již bylo vyhověno. Dne 29. 7. 2019 bylo správnímu orgánu zasláno vyjádření k podkladům správního orgánu a návrh na přerušení řízení. Krajský soud podotýká, že toto vyjádření a i další vyjádření učiněná v průběhu správního řízení se nesla v podobném argumentačním duchu, jako nyní podobná žaloba, proto nepovažuje za nutné, aby tyto závěry znovu opakoval. Žádosti žalobkyně o přerušení řízení nebylo vyhověno, o čemž byla vyrozuměna přípisem ze dne 21. 8. 2019. Dále jí byla dána možnost seznámit se a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu (přípis ze dne 23. 8. 2019). Této možnosti žalobkyně využila a k podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřila dne 2. 9. 2019. Dne 25. 9. 2019 bylo vydáno prvoinstanční správní rozhodnutí ve věci, proti kterému bylo dne 15. 10. 2019 podáno včasné odvolání. O něm bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

B. Právní závěry

21. Krajský soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností žalovaného rozhodnutí. Posouzení této námítky totiž 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.
22. Za nepřezkoumatelné považovala žalobkyně nejen prvoinstanční správní rozhodnutí, ale i rozhodnutí žalovaného. Je toho názoru, že neobsahovala komplexní argumentaci, z níž by byly patrné důvody rozhodnutí a úvahy, jimiž se správní orgány řídily. Zároveň se měl žalovaný chybně vypořádat s otázkou naplnění materiálního znaku přestupku. Lze tak konstatovat, že námítky žalobkyně směřovaly zejména k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.
23. Stran úvodu do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
24. Institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí míří ze své podstaty na nejzávažnější pochybení správních orgánů, kdy rozhodnutí trpí takovými nedostatky, jež neumožňují seznat

obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat. To znamená, že se správní orgány v řízení například nezabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Konstatovat nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů lze rovněž tehdy, pokud se správní orgán určitou, pro posouzení věci významnou skutečností, nezabýval vůbec. Lze si tak představit nejen situaci, kdy se k ní správní orgán vůbec nevyjádřil v napadeném rozhodnutí a ani k ní nečinil v průběhu řízení žádné dokazování (neshromáždil podklady), ale též případ, kdy správní orgán sice shromáždil podklady rozhodnutí vypovídající o rozhodné skutkové otázce, ovšem tyto podklady žádným způsobem nevyhodnotil a neučinil z nich ve vztahu k této otázce žádný skutkový závěr.

25. Tak tomu ale v případě žalobkyně nebylo. Správní orgány obou stupňů se věci věnovaly dostatečně. V odůvodněních obou rozhodnutí je reagováno na všechny žalobkyní vznesené námitky. Opomenuta nezůstala ani problematika tzv. společenské škodlivosti přestupku, které se věnoval zejména prvoinstanční správní orgán. Nadepsaný soud doplňuje, že podle konstantní judikatury tvoří při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů 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). Byť by si zdejší soud představoval obsáhlejší odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak aby blíže specifikovalo a odborně doplnilo argumentaci rozhodnutí prvoinstančního, jeho závěry jsou vzhledem ke shora uvedenému dostatečné. Obě rozhodnutí jako celek pokryla svou argumentací všechny námitky žalované a to včetně otázky formálního i materiálního znaku přestupkového jednání a s tím spojené otázky společenské škodlivosti.
26. Nelze přitom bez dalšího naznat nepřezkoumatelnost pouze z toho důvodu, že žalobkyni se takto podaná argumentace nejvíce jeví jako dostatečná. Soud v tomto směru rovněž poukazuje na skutečnost, že žalobkyně sama v podané žalobě nespecifikovala, k jaké konkrétní skutkové či právní otázce postrádá komplexní argumentaci, z níž by byly patrné důvody rozhodnutí. Jediná konkrétní výhrada, kterou vznesla, směřovala proti vypořádání otázky naplnění materiálního znaku přestupku. Vzhledem k tomu, že skutkově je posuzovaná věc poměrně jednoduchá (ke zjištěnému skutkovému stavu navíc žalobkyně ničeho nenamítala), rozsah úvah správních orgánů se proto mohl omezit pouze na posouzení otázky, zda jednání žalobkyně naplnilo skutkovou podstatu projednávaného přestupku, otázku zavinění a vypořádat v řízení jí vznesené námitky. Jak bylo již konstatováno výše, ve vztahu k těmto úvahám správních orgánů neshledal krajský soud nic nepřezkoumatelného.
27. Nadepsaný soud se proto věnoval dalším dvěma vzneseným námitkám žalobkyně. Z obsahu podané žaloby přitom vyplynulo, že jádro nesouhlasu žalobkyně s žalobou napadeným rozhodnutím spočívá v tom, že povinnost podat majetkové přiznání (a další informace dle ustanovení § 9 – 11 zákona o střetu zájmů) mělo žalobkyni automaticky vystavovat protiústavnímu zveřejnění informací o jejích majetkových poměrech ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Ta proto zastává názor, že za této situace po ní nemělo být požadováno, aby se naplněním své zákonné povinnosti vystavila protiústavním dopadům. Tedy že ji nelze sankcionovat za to, že se takového protiústavního zásahu do svých práv chtěla vyvarovat. Na tuto skutečnost

měly dle jejího názoru reagovat správní orgány vlastním posouzením, zda mohlo být z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných práv a svobod zasaženo do jejích práv. Tyto závěry žalobkyně shledal nadepsaný soud důvodnými.

28. Jak se podává ze správního spisu, žalobkyně vykonávala funkci neuvolněné místostarostky obce. Pro účely zákona o střetu zájmů se veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. q) téhož zákona rozumí mj. starosta obce, místostarosta obce a další, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Mezi žalobkyní a správními orgány není sporu o skutkovém stavu věci. Žalobkyně vykonávala funkci neuvolněné místostarostky obce ode dne 29. 10. 2018. Do centrálního registru oznámení byla zapsána dne 5. 11. 2018.
29. Zákon o střetu zájmů (ve znění do 31. 12. 2020) ukládal těmto veřejným funkcionářům povinnost podávat oznámení o činnostech (§ 9), oznámení o majetku (§ 10) a oznámení o příjmech a závazcích (§ 11). V § 12 dále upravoval, která oznámení podává veřejný funkcionář do 30 dnů od zápisu do registru oznámení (tzv. vstupní oznámení podle odst. 1), která podává průběžně (odst. 2) a která oznámení je povinen učinit po skončení funkce (odst. 3). V případě žalobkyně bylo shledáno, že ta porušila ustanovení § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů upravující tzv. vstupní oznámení (viz výše), jelikož do 30 dnů od zápisu do registru oznámení (ode dne 5. 11. 2018) nepodala oznámení ve smyslu ustanovení § 9, § 10 a § 11 tohoto zákona. Lhůta ke splnění povinnosti tak uplynula žalobkyni dne 5. 12. 2018. Tuto povinnost nesplnila ani po uplynutí lhůty.
30. Z tohoto důvodu shledal správní orgán I. stupně žalobkyni vinnou z přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, kterého se podle výroku rozhodnutí dopustila právě tím, že neučinila oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů.
31. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001 - 29).
32. V případě žalobkyně jsou významné závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 (dále také jen „Nález“), jímž přezkoumával ústavní konformnost zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. a zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (znění zákona o střetu zájmů účinného do dne 31. 12. 2020). Nález byl vydán po vydání prvostupňového správního rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného, avšak před vydáním rozsudku. Krajský soud byl proto povinen posuzovat případ žalobkyně i ve světle těchto nových skutečností a vědom si závěrů, které byly nálezem předešlého.
33. Jeho podstatný obsah lze shrnout následovně. Povinnost poskytnout informace o majetku, příjmech a závazcích, které jsou obsahem oznámení podle zákona o střetu zájmů, představuje zásah do práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů. Tato povinnost obecně sleduje legitimní cíl „*nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící*

adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci“ (bod 71. nálezu, veřejně dostupném na www.nalus.cz). Povinnost podávat oznámení v zákonem vymezeném rozsahu není protiústavní. Představuje přiměřený zásah do práva na soukromí i u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, i když může jít o neuvolněné funkcionáře malých obcí. Vybrané informace jsou nicméně u části veřejných funkcionářů, mj. právě u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona, následně automaticky zpřístupňovány komukoli, anonymně, bez jakékoli žádosti, a to prostřednictvím veřejné datové sítě (internetu). Tento (druhý) zásah do práva na informační sebeurčení již podle Ústavního soudu neprojde testem proporcionality, neboť je podstatně intenzivnější a zároveň není nezbytný, protože k naplnění legitimního cíle by postačoval i přístup veřejnosti do registru oznámení na základě žádosti. Proto Ústavní soud zrušil § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů s odloženou vykonatelností uplynutím dne 31. 12. 2020 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2020, č. j. 2 As 277/2020 – 32, a shodně i rozsudek téhož soudu ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32).

34. V případě žalobkyně tak nedošlo ke zrušení ustanovení zákona, na jejichž základě byla vydána rozhodnutí o přestupku (aplikovaná v jejím případě), zároveň bylo konstatováno, že samotná povinnost podat oznámení je ústavně konformní. Přesto by splnění povinnosti podat oznámení vystavilo žalobkyni protiústavním důsledkům. K této problematice se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, který v tomto směru dovodil, že: *„tyto ústavně konformní normy vzhledem k systematické a návaznosti zákonné úpravy vedou k „aktivaci“ navazujících norem o automatickém zpřístupňování údajů z oznámení v centrálním registru oznámení. Právě úprava neomezeného zpřístupňování údajů v centrálním registru oznámení byla příčinou protiústavnosti ustanovení zrušených nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Na jeho základě proto lze konstatovat, že splnění povinnosti podat oznámení by stěžovatelku nutně vystavilo protiústavním důsledkům v podobě porušení jejího práva na informační sebeurčení. Podobnou argumentaci se stěžovatelka bránila již v odvolacím řízení před žalovaným (viz doplnění odvolání ze dne 11. 12. 2018, č. l. 14 spisu žalovaného). Její právní názor se v této otázce shoduje s autoritativním názorem Ústavního soudu.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32, veškerá judikatura Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku je veřejně dostupná na www.nssoud.cz). Lze proto shrnout, že Nálezem bylo s účinností od 31. 12. 2020 zrušeno toliko ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů a obecně bylo potvrzeno, že povinnost podat oznámení do centrálního registru je ústavně konformní. Avšak to nemění nic na skutečnosti, že pokud by byla vůči žalobkyni účinná právní úprava zákona o střetu zájmů aplikována v celém rozsahu, vedla by nutně k porušení jejich základních práv.
35. Krajský soud podotýká, že samotná povinnost shora vymezené údaje zpřístupnit a jejich faktické zpřístupnění v Centrálním registru jsou vzájemně propojeny. Zatímco samotná oznamovací povinnost v testu proporcionality obstála (k tomu viz Nález), způsob zveřejňování takto podaných oznámení již nikoli. Lze proto naznat, že ta ustanovení zákona o střetu zájmů, která upravovala kroky navazující na splnění oznamovací povinnosti žalobkyně, určovala právní následky, které bude splnění oznamovací povinnosti mít a jimž nemohla vlastními silami zamezit. Splnění její zákonné povinnosti dle ustanovení § 12 zákona o střetu zájmů by vedlo k automatickému zpřístupnění vybraných údajů prostřednictvím Centrálního registru oznámení spravovaného Ministerstvem spravedlnosti, a to za podmínek, které by podle závěrů Ústavního soudu

vedly k porušení práva na informační sebeurčení žalobkyně.

36. „*To, že smyslem podání oznámení je též jeho zpřístupnění veřejnosti, je podle NSS důvodem, proč je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že při zpřístupnění dochází k porušení práva na informační sebeurčení. Oznamovací povinnost je veřejnému funkcionáři uložena za účelem, jenž je za současného právního stavu neodlučně spjat s porušením jeho základních práv. Pokud by NSS v nyní posuzovaném případě nijak nezohlednil, že podání oznámení by vedlo k porušení subjektivních práv stěžovatelky, nedostál by své povinnosti podle čl. 90 Ústavy poskytnout ochranu jejím právům.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32). S těmito závěry se krajský soud ztotožňuje. Zároveň dodává, že na základě shora uvedeného nelze učinit precedentní závěry ve vztahu ke každému jednotlivému subjektivnímu přesvědčení přestupce o tom, že pokud byla porušena jeho základní lidská práva, vede to automaticky k upuštění od sankce za jím spáchané delikt ní jednání (k tomu blíže například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 – 90). Stejně tak nelze připustit, aby adresáti normy mohli předběžně posoudit ústavní konformnost právního předpisu, jenž je pro ně závazný, a podle výsledku své úvahy se rozhodli, zda se jím budou řídit. K posouzení ústavní konformnosti je příslušný právě jen Ústavní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32). Nynější situace žalobkyně je však zcela odlišná v tom, že v době soudního přezkumu správních rozhodnutí již existovalo závazné posouzení ústavní konformnosti právní úpravy ze strany Ústavního soudu (na rozdíl od situace, která panovala po celou dobu správního řízení).
37. Krajský soud doplňuje, že v průběhu správního řízení bylo zcela v dikci správních orgánů, aby adekvátně reagovaly na probíhající řízení před Ústavním soudem a to v souladu s jejich zákonnými povinnostmi. Jejich stěžejním úkolem přitom bylo vyhodnotit, zda se žalobkyně přestupku ve smyslu zákona o střetu zájmů dle platných právních předpisů skutečně dopustila (zda byly naplněny formální a materiální znaky přestupku), a uvážit, zda bylo v jejím konkrétním případě vhodné, aby přistoupily k přerušení řízení právě z důvodu probíhajícího řízení před Ústavním soudem. Krajský soud se této problematice věnoval již shora, a to ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Proto v tomto na své závěry odkazuje a opakuje, že správní orgány svých zákonných povinností dostály. Dlužno dodat, že s nimi lze souhlasit i v tom, že přerušení řízení (dle ustanovení § 64 odst. 1 správního řádu) stojí na uvážení správního orgánu, není jeho povinností. To on se může následně vystavit tomu, že rozhodnutí, které vydal, může být později pro rozpor s nadřízenými právními normami zrušeno (tak, jako tomu je ostatně i v tomto případě). Stejně závěry konstatoval již Krajský soud v Praze, v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 45 Ad 6/2010 – 27, na který odkazovala sama žalobkyně. Citovaný soud v tomto rozsudku uvedl, že: „*Správní řízení by mohlo být v této souvislosti přerušeno jedině tehdy, jestliže by správní orgán dospěl k předběžnému závěru, že ustanovení zákona, jež má v dané věci aplikovat, je protiústavní, resp. ustanovení podzákonného předpisu je rozporné se zákonem, přičemž o této otázce by bylo vedeno řízení před orgánem příslušným k takovému závěru. Správní orgány totiž zpravidla ve své věci nemohou takové řízení iniciovat a nebudou zde ani jiné osoby, kterým by byly oprávněny podle § 57 odst. 1 písm. b) s. ř. zahájení takového řízení uložit s ohledem na principy dělby moci, popř. hierarchie státní správy. Orgány moci výkonné jsou přitom povinny se řídit veškerými účinnými právními předpisy s výjimkou případů přednostního použití mezinárodních smluv (čl. 10 Ústavy) a přímého účinku norem komunitárního práva.*“

Správní orgán by tak musel aplikovat i právní normu, kterou považuje v tomto směru za vadnou. Zároveň však z § 2 odst. 3 s. ř. plyne, že správní orgán šetří práva a oprávněné zájmy osob a podle § 6 odst. 2 s. ř. dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Proto lze akceptovat výklad, podle nějž je vůči dotčeným osobám šetrnější přístup, kdy správní orgán přeruší řízení, jestliže již řízení, v němž bude zákonnost, resp. ústavnost právního předpisu závazně posouzena, probíhá, než pokud by správní orgán v rozporu se svým přesvědčením byl nucen vydávat rozhodnutí založené na právním předpise rozporném s nadřazenými právními normami, které bude muset být později se značnou pravděpodobností zrušeno.“ Krajský soud dává za pravdu žalobkyni v tom, že přerušení řízení by bylo v jejím případě vhodné. Uzavírá však, že k pochybení správních orgánů v tomto směru nedošlo (viz výše).

38. Situace, v níž se žalobkyně nachází nyní, je nicméně vzhledem k závěrům Ústavního soudu a rovněž Nejvyššího správního soudu již odlišná. Krajský soud proto vycházel v kontextu celé věci ze závěrů předestřených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Jelikož žalobkyně po celou dobu hájila svůj postup právě předpokladem nepřiměřeného zásahu do jejích základních práv, bylo třeba přihlídnout i k samotným okolnostem spáchaného přestupku a pojetí správního trestání jakožto nejzazšího nástroje. Jeho uplatnění proto musí být omezeno pouze na případy, kdy společenská škodlivost odůvodňuje zásah do autonomní sféry jednotlivce. „Mocenské oprávnění státu trestat nelze využít proti jednotlivci, který by byl trestán za porušení povinnosti, jejímž nutným následkem by bylo porušení jeho základního práva. Takové protiprávní jednání totiž není možné považovat za společensky škodlivé.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2020, č. j. 2 As 277/2020 – 32, shodně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32). Lze proto uzavřít, že: „Závěr Ústavního soudu o protiústavnosti úpravy zpřístupňování oznámení v centrálním registru oznámení v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, brání tomu, aby správní orgány sankcionovaly porušení povinnosti podat oznámení podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a to i v době před nabytím vykonatelnosti tohoto nálezu.“ (cit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32).
39. Nadepsaný soud se se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožňuje a uzavírá, že za této situace mu nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaný bude v dalším řízení vázán právními závěry předestřenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a to zejména vyslovenou nemožností udělit sankci žalobkyni za porušení povinnosti podat oznámení podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2020.

V. Náklady řízení

40. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Jakožto úspěšnému účastníkovi řízení přísluší právo na náhradu nákladů řízení žalobkyni.
41. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně žalobkyně byly zaplacený soudní poplatek v celkové výši 3 000 Kč za žalobní návrh a odměna advokáta a jeho režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce žalobkyně učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby) po 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky MS č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve

znění pozdějších předpisů, § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 cit. vyhlášky]. Dále má právo na náhradu hotových výdajů za 2 úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Náklady soudního řízení dále představuje 21 % DPH z odměny a náhrad v celkové výši 1 428 Kč. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení v celkové výši 11 228 Kč uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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 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.

Hradec Králové 26. ledna 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu