



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Josefem Strakou ve věci

žalobce: **V. K.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Stanislavem Polčákem
sídlem Řehenice 10, 251 67 Pyšely

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2020, č. j. 059315/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2020, č. j. 059315/2020/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Beroun ze dne 30. 12. 2019, č. j. MBE 87353/2019/SPR-TŘE, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Stanislava Polčáka na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Beroun (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 30. 12. 2019, č. j. MBE 87353/2019/SPR-TřE (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznal žalobce ve společném řízení vinným ze spáchání přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 112/2018 Sb. (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Přestupků se měl žalobce dopustit tím, že jako veřejný funkcionář
 - a) do 30 dnů ode dne, kdy byl v registru oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech a závazcích (dále jen „centrální registr oznámení“) proveden zápis o ukončení výkonu jeho funkce veřejného funkcionáře, nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 12 odst. 3 zákona o střetu zájmů,
 - b) do 30 dnů ode dne, kdy byl v centrálním registru oznámení proveden zápis o zahájení výkonu jeho funkce veřejného funkcionáře, nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 12 odst. 1 zákona o střetu zájmů,
 - c) do 30. 6. 2019 nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

Za spáchané přestupky byl žalobci uložen správní trest pokuty ve výši 1 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že žalobce byl do 1. 11. 2018 starostou obce H. T., poté se stal jejím místostarostou. Zápis o ukončení výkonu funkce starosty a zahájení výkonu funkce místostarosty byl do centrálního registru oznámení proveden dne 4. 4. 2019. Správní orgán náhledem do centrálního registru oznámení zjistil, že žalobce v zákonem stanovené lhůtě, tj. do 6. 5. 2019 nesplnil svou povinnost učinit tzv. vstupní a výstupní oznámení podle § 12 odst. 1 a 3 zákona o střetu zájmů, a dále že do 30. 6. 2019 neučinil tzv. průběžné oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Vzhledem k tomu vzal za prokázané, že žalobce naplnil formální znaky skutkové podstaty přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů. Podle správního orgánu I. stupně byl žalobcovým jednáním rovněž porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, čímž došlo k naplnění materiální stránky přestupků.

2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím formálně změnil prvostupňové rozhodnutí ve výroku o správním trestu. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil, přičemž se zcela ztotožnil s jeho závěry. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zejména uvedl, že nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (149/2020 Sb.), nezprostil veřejné funkcionáře povinnosti činit oznámení předvídaná zákonem o střetu zájmů. K námitce nenaplnění materiální stránky přestupku žalovaný uvedl, že v tomto případě neseznal významné okolnosti, které by vyloučily porušení nebo ohrožení zájmu společnosti na ochraně před možným korupčním jednáním.
3. Proti rozhodnutí žalovaného brojí žalobce žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

4. Žalobce ve své obsáhlé žalobě předně namítá, že přestupkové řízení mělo být na základě jeho návrhu přerušeno. V době rozhodování správních orgánů totiž před Ústavním soudem probíhala dvě následně spojená řízení (vedená pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a Pl. ÚS 34/2018) o zrušení některých ustanovení zákona o střetu zájmů, mj. i § 2 odst. 1 písm. q) dopadajícího na případ žalobce.

5. Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí, která podle něj spočívají na velmi kusých a zmatečných důvodech. Podle žalobce se žalovaný chybně vypořádal s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a otázkou naplnění materiální stránky přestupků, přičemž svůj závěr o společenské škodlivosti nepodložil téměř žádnými argumenty. Žalobce má za to, že v jeho případě nebyla naplněna materiální stránka přestupků, jelikož nakládání s veřejnými prostředky může být veřejností kontrolováno jinými méně invazivními způsoby, např. účastí při jednání zastupitelstva obce nebo formou auditů.
6. Žalobce rovněž namítá, že jej není možné postihovat za to, že se chtěl nesplněním oznamovacích povinností vyhnout protiústavnímu zásahu do svých práv. Povinnost činit oznámení podle § 12 zákona o střetu zájmů totiž s ohledem na skutečnost, že tato oznámení byla automaticky zpřístupňována komukoliv v centrálním registru oznámení, žalobce považuje za nepřiměřený zásah do svého práva na ochranu soukromí zaručeného čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žalobce upozorňuje, že nahlízet do centrálního registru oznámení může prostřednictvím internetu kdokoli bez jakýchkoliv podmínek nebo požadavků na identifikaci. Takovou míru zásahu do soukromí nelze podle žalobce považovat za přiměřenou vzhledem k míře, v jaké je nezbytná k legitimnímu cíli, tj. zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky. Odkazuje přitom na závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Závěrem žalobcem vyjadřuje obecný souhlas s povinností veřejných funkcionářů podávat oznámení o činnostech, majetku a příjmech a závazcích, ovšem pouze za podmínky, že tím nebudou docházet k porušování jejich ústavně garantovaných práv.
7. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 44 A 83/2019 - 33, jímž byla žaloba v obdobné věci zamítnuta. Ve vztahu k žalobním bodům žalovaný v podstatných bodech zopakoval nosné závěry napadeného rozhodnutí, na nichž setrval.
8. Žalobce v následné replice rozvinul svou žalobní argumentaci a zdůraznil ústavněprávní rozměr věci, přičemž odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020 - 32, nynější praxi Ministerstva spravedlnosti ve vedení centrálního registru oznámení (viz <https://www.justice.cz/?clanek=nejvyssi-spravni-soud-omezil-nahlizeni-do-centralniho-registru-ozname-1>) a stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
10. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný k výzvě soudu své stanovisko nesdělil, a proto se má za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud přitom nepovažoval za potřebné provádět ve věci dokazování nad rámec obsahu správního spisu.

11. Mezi účastníky není sporu o skutkovém stavu věci. Žalobce vykonával do 1. 11. 2018 funkci uvolněného starosty obce, poté se stal jejím uvolněným místostarostou. Jakožto na veřejného funkcionáře ve smyslu § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů se tak na něj vztahovala povinnost podávat oznámení o činnostech, majetku a příjmech a závazcích (§ 9 až § 11 zákona o střetu zájmů). Žalobce nerozporoval, že ve lhůtách předvídaných § 12 odst. 1, 2 a 3 zákona o střetu neučinil tzv. vstupní, průběžné a výstupní oznámení, čímž naplnil formální znaky skutkové podstaty přestupků podle § 23 odst. 1 písm. f) téhož zákona.
12. Soud se nejprve zabýval žalobními námitkami, že žalobce nebylo možné potrestat, protože podáním oznámení by se vystavil protiústavnímu zásahu do svého práva na soukromí, a dále, že nebyla naplněna materiální stránka přestupků.
13. Pro posuzovanou věc jsou významné závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, v němž byla přezkoumána ústavnost některých ustanovení zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. a zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon o střetu zájmů. Podstatný obsah citovaného nálezu lze shrnout následovně: Povinnost veřejných funkcionářů poskytnout informace o majetku, příjmech a závazcích, které jsou obsahem oznámení podle zákona o střetu zájmů, představuje zásah do jejich práva na informační sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny. Tato povinnost ovšem 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. zmiňovaného nálezu). Vzhledem k tomu povinnost podávat oznámení v zákonem vymezeném rozsahu sama o sobě není protiústavní a 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 funkcionáře malých obcí. Vybrané informace byly nicméně u části veřejných funkcionářů, mj. právě u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, následně automaticky zpřístupňovány v centrálním registru oznámení komukoli, anonymně, bez jakékoli žádosti, a to prostřednictvím 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 centrálního registru oznámení na základě žádosti. Ústavní soud proto zrušil § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů s odloženou vykonatelností uplynutím dne 31. 12. 2020.
14. V návaznosti na tento nálezy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020 - 32, č. 4093/2020 Sb. NSS, dovodil, že závěr Ústavního soudu o protiústavnosti úpravy zpřístupňování oznámení v centrálním registru oznámení brání tomu, aby správní orgány sankcionovaly porušení povinnosti podat oznámení podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, a to i v době před nabytím vykonatelnosti tohoto nálezu, tj. 1. 1. 2021 (srov. dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2020, č. j. 8 As 283/2019 - 27, a ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 277/2020 - 32, jímž byl zrušen žalovaným odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 44 A 83/2019 - 33). Soud neshledal žádný důvod, aby se v posuzované věci od těchto závěrů odchýlil (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2020, č. j. 44 A 85/2019 - 38, či ze dne 9. 12. 2020, č. j. 44 A 84/2019 - 39).

15. Žalobci lze dát za pravdu, že pokud by ve stanovených lhůtách dostál své oznamovací povinnosti podle § 12 odst. 1, 2 a 3 zákona o střetu zájmů, vystavil by se protiústavním důsledkům v podobě porušení svého práva na informační sebeurčení. Splnění (ústavně konformní) oznamovací povinnosti by totiž vedlo k „aktivaci“ navazujících (protiústavních) norem o automatickém zpřístupňování údajů z oznámení v centrálním registru oznámení. Vzhledem k úzkému funkčnímu propojení oznamovací povinnosti a následného zveřejňování oznámených skutečností nelze tyto instituty zcela oddělovat. Skutečnost, že Ústavní soud nezrušil ustanovení o oznamovací povinnosti, přímo aplikovaná na žalobce nemění nic na tom, že tehdy účinná právní úprava, pokud by vůči němu byla v celém rozsahu aplikována, by vedla k porušení jeho základních práv.
16. Soud proto shledal, že trestat žalobce za porušení povinnosti učinit tzv. vstupní, průběžné a výstupní oznámení by bylo v rozporu s povahou správního trestání jako nástroje *ultima ratio* a požadavkem na splnění materiální stránky přestupku [srov. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o odpovědnosti za přestupky“)]. Jednání žalobce sice fakticky zabránilo tomu, aby vůči němu mohla veřejnost uplatňovat své oprávnění seznámit se s obsahem oznámení, která směřují k větší kontrole nad postupy veřejných funkcionářů, a tím bylo způsobitelné narušit zájem chráněný zákonem o střetu zájmů. Na druhou stranu skutečnost, že splněním svých zákonných povinností by byl žalobce vystaven nepřiměřenému zásahu do svého práva na informační sebeurčení, představuje významnou okolnost, kterou je nutné při rozhodování o přestupcích zohlednit. Nástroje správního trestání totiž nelze využít proti jednotlivci, který by byl sankcionován za porušení povinností, jejichž nutným následkem by bylo porušení jeho základního práva. Za těchto okolností nedosahuje žalobcovo jednání nezbytné minimální míry společenské škodlivosti, a proto jej nelze postihovat podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů.
17. Další žalobní body neshledal soud důvodnými. Jelikož tato skutečnost nemohla na výše uvedeném závěru nic změnit, přistoupil soud pouze k jejich stručnému vypořádání:
18. Pokud jde o námitku, že přestupkové řízení mělo být přerušeno z důvodu probíhajícího řízení před Ústavním soudem, soud uvádí, že v době rozhodování žalovaného byl již nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 vyhlášen. Tato námitka tudíž pozbyla relevance v průběhu odvolacího řízení. Žalovaný se mohl se závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 seznámit a případně je zohlednit při rozhodování o žalobcově odvolání (což na str. 6 napadeného rozhodnutí, byť chybně, učinil). Skutečnost, že správní orgán I. stupně nepřerušil přestupkové řízení, tak nijak nemohla zasáhnout do procesních práv žalobce a sama o sobě nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
19. Námitku nepřezkoumatelnosti formuloval žalobce značně obecně a zejména ve vztahu k chybnému vypořádání otázky naplnění materiální stránky přestupků. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (ve spojení s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25) je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vycházely, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Z napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že na odvolací námitky bylo alespoň rámcově reagováno, byť způsobem pro žalobce nepříznivým. Ačkoliv si lze představit podrobnější i přesvědčivější zdůvodnění ohledně naplnění materiální stránky předmětných přestupků, žalovaný se k této otázce stručně vyjádřil na str. 7 napadeného rozhodnutí. I ze související žalobní argumentace plyne, že jsou žalobci závěry žalovaného v této otázce srozumitelné.

Skutečnost, že žalovaný dospěl při posuzování materiální stránky přestupku k chybnému závěru, ovšem nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Soud proto shledal napadené rozhodnutí plně přezkoumatelným.

IV. Závěr a náklady řízení

20. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná a napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož zjištění, že nebyla naplněna materiální stránka posuzovaných přestupků, se v plném rozsahu promítá i do zákonnosti prvostupňového rozhodnutí, zrušil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto rozhodnutí. Současně soud vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu, že skutky, o nichž se řízení vedlo, nejsou přestupkem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pouze na rámec nutného odůvodnění soud konstatuje, že žalovanému (resp. správnímu orgánu I. stupně) po vrácení věci nezbyvá, než řízení podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky zastavit.
21. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 15 342 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 12 342 Kč, které tvoří odměna za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a tři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

Poučení:

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

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

Praha 17. března 2021

Mgr. Josef Straka, v. r.
samosoudce