



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **K. V.**, zast. JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem se sídlem Řehenice 10, Pyšely, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2018, č. j. KUJCK 153445/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2020, č. j. 55 A 3/2019 - 54,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2020, č. j. 55 A 3/2019 - 54, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 19. 12. 2018, č. j. KUJCK 153445/2018, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Stanislava Polčáka, advokáta se sídlem Řehenice 10, Pyšely, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Písek (dále jen „prvostupňový orgán“) rozhodnutím ze dne 14. 11. 2018, č. j. MUPI/2018/46801, sp. zn. VV41/2018/01833/Př-2018/429 (dále jen „rozhodnutí prvostupňového orgánu“), uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

střetu zájmů“), a uložil jí pokutu ve výši 2 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Přestupku se dopustila z nedbalosti tím, že ačkoli byla od 25. 9. 2017 zapsána jako veřejná funkcionářka do registru oznámení [podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů], nesplnila povinnost učinit oznámení podle § 9, § 10 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 2 zákona o střetu zájmů ve lhůtě podle § 12 odst. 2 téhož zákona.

[2] Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „žalovaný“) výše označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí prvostupňového orgánu. Neměl pochybnosti, že žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku obsaženou v § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, neboť ze žádného oznámení Ministerstva spravedlnosti nevyplývalo, že podala tzv. průběžné oznámení, což měla učinit v zákonem stanovené lhůtě do 30. 6. 2018. Odmítl, že prvostupňový orgán měl vyčkat na rozhodnutí Ústavního soudu v řízení, v němž posuzoval ústavní konformitu některých ustanovení zákona o střetu zájmů. Ačkoli výše uložené pokuty byla odůvodněna na hranici přezkoumatelnosti, z prvostupňového rozhodnutí bylo zřejmé, jak správní orgán postupoval, uložená pokuta nebyla pro žalobkyni likvidační, což nebylo možné posuzovat jen z výše její odměny za výkon funkce místostarostky, a měla především preventivní charakter.

[3] Tato rozhodnutí napadla žalobkyně u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který řízení přerušil do doby rozhodnutí Ústavního soudu o návrzích na zrušení částí zákona o střetu zájmů a po vyhlášení nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, č. 149/2020 Sb., žalobu rozsudkem ze dne 15. 6. 2020, č. j. 55 A 3/2019 - 54, zamítl. Za jádro žalobních námitek považoval tvrzení, že povinnost podat tzv. majetkové přiznání vystavovala žalobkyni automatickému, protiústavnímu zveřejnění informací o jejích majetkových poměrech, což plynulo i ze závěrů Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Krajský soud však nepřistoupil na žalobní argumentaci, že její sankcionování za přestupek je nepřípustné, protože se porušením povinnosti jen bránila porušení svých ústavních práv. Měla k dispozici jiný prostředek nápravy proti zásahu do práva na soukromí, a to v podobě *ex post* podané zásahové žaloby. Její postup proto nemohl být oprávněný. Podotkl také, že tvrzený zásah do protiústavních práv popsala v žalobě jen zcela obecně. Naopak připomněl, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 vyhodnotil § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů jako ústavně konformní. I když pro protiústavnost zrušil úpravu způsobu zpřístupňování informací z registru oznámení, žalobkyni jako veřejnou funkcionářku to nezbavovalo povinnosti učinit oznámení podle § 12 daného zákona. Nepřerušení správních řízení po dobu rozhodování Ústavního soudu nehodnotil, protože to ve světle právních závěrů Ústavního soudu nemohlo mít dopad na práva žalobkyně.

[4] Nešlo ani o porušení zákazu retroaktivity, což dovozoval z řešení obdobné otázky v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, č. 148/2020 Sb. Protože funkci místostarostky zastávala už před účinností zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 14/2017 Sb.“), upravovala tato novela její povinnosti v přechodných ustanoveních v čl. II bodu 3. a 4. Pokuta jí však nebyla uložena za porušení přechodných ustanovení, nýbrž přímo za porušení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

[5] Námitky proti obsahu a kvalitě napadených rozhodnutí považoval za nedůvodné. Prvostupňový orgán zahájil řízení o přestupku z úřední povinnosti na základě podnětu

pokračování

Ministerstva spravedlnosti, posléze však sám v centrálním registru oznámení ověřil, že žalobkyně oznámení nepodala. Nesprávné označení spáchaného přestupku za „přestupek proti majetku“ také nezakládá nezákonnost rozhodnutí. Výši uložené sankce správní orgány odůvodnily dostatečným způsobem, žalobkyně jim nesdělila žádné skutečnosti ke svým majetkovým poměrům, které by musely vzít v potaz, a svou námitku nejednotné správní praxe ohledně výše pokuty nijak nepodložila. Neshledal ani důvody pro uplatnění moderačního oprávnění soudu.

[6] Co se týče materiální stránky přestupku, došlo k jejímu naplnění tím, že žalobkyně nepodala ve lhůtě stanovené zákonem průběžné oznámení, čímž ohrozila zákonem chráněný zájem na zajištění zodpovědného a transparentního výkonu veřejné moci. Nehraje v tom roli, že byla místostarostkou malé obce, neboť právo veřejné kontroly ze strany občanů se uplatní v případě velkých i malých obcí. Už formální naplnění skutkové podstaty tedy vedlo k naplnění materiální stránky přestupku. Navíc byla na povinnost podat oznámení zvláště upozorněna Ministerstvem spravedlnosti, přesto průběžné oznámení podala až dne 21. 1. 2019. Povinnost učinit oznámení jí ukládal platný a účinný předpis, jímž se musela řídit.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Rozsudek považuje za nezákonný kvůli závěrům soudu o zásahu do jejích základních práv. Samotné podání oznámení by ji vystavilo protiústavnímu automatickému zveřejnění informací o majetkových poměrech, což konstatoval i Ústavní soud. Proto není možné ji nutit, aby se vystavila protiústavním účinkům zákona, případně ji sankcionovat za to, že se chtěla nesplněním zákonné povinnosti vyhnout protiústavnímu zásahu do svých práv. Opačný postup vyprazdňuje jejich obsah. Krajský soud vlastně požadoval, aby se aktivně podílela na porušení svých práv podáním oznámení a až následně se domáhala zásahovou žalobou odstranění důsledků tohoto porušení. To je absurdní postup, který povede k řetězení právních sporů, je v rozporu s principy právního státu a právem na dostupný a účinný prostředek nápravy [čl. 13 ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“)]. Stát má povinnost zajistit soulad postupu podle zákona o střetu zájmů s ústavním pořádkem a z čl. 36 Listiny základních práv a svobod lze dovodit právo na postup orgánů veřejné správy respektující její základní práva. Pokud tomu stát nedostál, nelze jí to přičítat k tíži. Navíc považuje za nepravděpodobné, že by se zásahovou žalobou vůbec ochrany svých práv domohla, neboť míří k ochraně veřejných subjektivních práv, za něž může být právo na ochranu soukromí stěží považováno. Krajský soud z nálezů Ústavního soudu nevyvodil žádné závěry, především neučinil nic, čím by eliminoval porušení jejích práv. Řečnický se ptá, kdo bude vykonávat funkce představitelů samospráv, jestliže vedle vysoké osobní odpovědnosti a kriminalizace musí čelit i „ostrakizujícím pravidlům střetu zájmů“.

[9] Závěry napadeného rozsudku o aplikaci přechodných ustanovení neobstojí, neboť jde o úpravu *lex specialis*. Jejich komplexní textace z nich činí samostatnou skutkovou normu, u níž však není stanovena sankce, a to ani odkazem na § 12 odst. 2 zákona o střetu

zájmů. Došlo k porušení zásady *nullum crimen sine lege*. Není možné ji trestat, neboť se nedopustila žádného jednání výslovně označeného jako přestupek. Zákodárce se rozhodl nestanovit sankci za porušení čl. II bodů 3. a 4. zákona č. 14/2017 Sb., a to například proto, aby se veřejní funkcionáři „naučili“ plnit povinnosti dle zákona o střetu zájmů.

[10] I kdyby však existovala právní norma, která by s daným skutkem trest spojovala, uložený trest přesto neobstojí, neboť nešlo o jednání společensky nebezpečné, čili nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Ze strany veřejnosti nevzešel žádný podnět k chybějícímu oznámení v centrálním registru oznámení; buď tedy veřejnost nemá zájem na kontrole stěžovatelky, nebo má k výkonu kontroly jiné nástroje. Materiální stránka není splněna pouhým formálním naplněním skutkové podstaty v případech, kdy existují jiné významné okolnosti svědčící o tom, že chráněný zájem nebyl porušen. Touto mimořádnou okolností je zásah do ústavně chráněných práv, resp. obrana stěžovatelky před tímto zásahem. Navrhla proto rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s právními závěry krajského soudu. Správní orgány postupovaly podle právních předpisů platných a účinných v době rozhodování a ani pozdější závěry Ústavního soudu jejich závěry nezpochybňují. Pokud by shledání protiústavnosti automatického zpřístupňování oznámení mělo za následek, že stěžovatelka nemusela splnit zákonnou povinnost podat oznámení, došlo by tím k vyprázdnění této povinnosti. K jejímu subjektivnímu názoru o protiústavnosti nebylo možné přihlížet, neboť všechny předpisy jsou nadány presumpcí ústavnosti a jejich adresáti nemohou samostatně vyhodnocovat, kterým z nich se řídit. Zájem na veřejné kontrole veřejných funkcionářů včetně veřejné kontroly majetku, darů a jiného prospěchu, nabytého za dobu funkce, byl porušen už tím, že nepodala příslušná oznámení. Materiální stránka přestupku tím byla naplněna. Vyložil, že stěžovatelka nebyla nepřipustně sankcionována za porušení přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., nýbrž za nepodání tzv. průběžného oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatelka 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, (...), kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni*.

[15] Zákon o střetu zájmů ve znění zákona č. 14/2017 Sb. ukládá veřejným funkcionářům povinnost podávat oznámení o činnostech (§ 9), oznámení o majetku (§ 10) a oznámení o příjmech a závazcích (§ 11). V § 12 pak zákon o střetu zájmů upravuje, která oznámení

pokračování

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 stěžovatelky správní orgány konstatovaly porušení § 12 odst. 2 zákona upravujícího tzv. průběžné oznámení: *[o]známení podle § 9, § 10 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 2 je veřejný funkcionář povinen činit nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku po celou dobu výkonu funkce.*

[16] Na osoby, které byly veřejnými funkcionáři k 1. 9. 2017, kdy nabyla účinnosti novela zákona o střetu zájmů provedená zákonem č. 14/2017 Sb., se vztahovala přechodná ustanovení čl. II zákona č. 14/2017 Sb. Zde jsou uvedena i dvě přechodná ustanovení obsahující zvláštní úpravu k povinnosti podat „nulové“ vstupní a první průběžné oznámení pro veřejné funkcionáře vykonávající funkci k 1. 9. 2017.

[17] Konkrétně podle čl. II bodu 3. zákona č. 14/2017 Sb. *[k]aždý veřejný funkcionář, s výjimkou veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) a b), je povinen ve lhůtě od 1. října 2017 do 30. listopadu 2017 učinit oznámení podle § 9, § 10 odst. 2 a § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to podle stavu ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona a hodnoty majetku ke dni podání oznámení. Podle čl. II bodu 4. téhož zákona [v] veřejný funkcionář, který učinil oznámení podle § 9, § 10 odst. 2 a § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ve lhůtě uvedené v bodě 3, podá ve lhůtě do 30. června 2018 pouze oznámení podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[18] Mezi stěžovatelkou a žalovaným není sporu o skutkovém stavu věci. Stěžovatelka vykonávala funkci neuvolněné místostarostky obce od 10. 8. 2016. Spadala tak do definice veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, a proto byla dne 25. 9. 2017 zapsána jako veřejná funkcionářka do centrálního registru oznámení. Protože funkci vykonávala ke dni 1. 9. 2017, měla povinnost podat oznámení podle zákona o střetu zájmů. Je také nesporné, že ji splnila až po vydání rozhodnutí žalovaného, konkrétně dne 21. 1. 2019.

[19] V kasační stížnosti vznesla tři okruhy námitek. NSS se nejprve zabýval námitkou, že neexistovalo ustanovení zákona, které by označovalo dané protiprávní jednání jako přestupek. Následně společně posoudil námitky, že stěžovatelku nebylo možné potrestat, protože podáním oznámení by se vystavila protiústavnímu zásahu do svého práva na soukromí, a dále, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Obě míří k posouzení, zda krajský soud správně vyložil závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

III. a) K porušení zásady *nullum crimen sine lege*

[20] Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), je přestupkem *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

[21] Stejně jako za účinnosti předchozí úpravy v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, platí, že zákonná definice přestupku „*respektuje základní*

požadavek demokratického právního státu – totiž, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Tímto požadavkem, který bývá pravidelně nazýván jako princip zákonnosti či legality, je vázána veškerá činnost veřejné správy, a proto je nezbytné jej aplikovat též na problematiku správního trestání, jakožto součást výkonu veřejné správy. Z formálního hlediska má pro naplnění tohoto principu zásadní význam zásada „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege“ (tj. není zločinu, není trestu, nestanoví-li tak zákon) [k tomu blíže srovnej Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 411 a násl.].“ (rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, č. j. 9 As 7/2009 - 76).

[22] Tuto zásadu vyjadřuje i čl. 7 odst. 1 Úmluvy. NSS vychází ve své judikatuře z toho, že se čl. 7 Úmluvy vztahuje i na správní trestání (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Afs 76/2008 - 65; obecně k aplikovatelnosti Úmluvy na správní trestání viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS).

[23] Ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se podle § 93 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky uvede *a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, b) právní kvalifikace skutku (...).*

[24] Tímto způsobem správní orgán skutkově i právně vymezí jednání obviněného, v němž spatřuje naplnění zákonem vymezené skutkové podstaty přestupku, a zároveň musí výslovně odkázat na ustanovení předpisu, jenž tuto skutkovou podstatu obsahuje. Pro posouzení, zda byla respektována ústavní zásada *nullum crimen sine lege*, je tedy zásadní, jakým způsobem prvostupňový orgán a žalovaný skutkově vymezili protiprávní jednání stěžovatelky a jak je právně kvalifikovali.

[25] Prvostupňový orgán shledal stěžovatelku vinnou z přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, kterého se podle výroku rozhodnutí dopustila tím, že „*neučinila oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů*“.

[26] Podle § 23 odst. 1 zákona o střetu zájmů *[v] veřejný funkcionář s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g) se dopustí přestupku tím, že (...) f) neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3.*

[27] Skutková podstata přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů však nezahrnuje porušení výše citovaných přechodných ustanovení, nejsou součástí skutkové podstaty ani v tomto ustanovení není výslovný odkaz na přechodná ustanovení. Zákon o střetu zájmů s jejich porušením nespojuje žádnou sankci.

[28] Stěžovatelka namítá, že nemohla porušit povinnost učinit oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, protože se na ni toto ustanovení nevztahovalo. Namísto něj se na ni vztahovala zvláštní úprava v přechodných ustanoveních čl. II, bodech 3. a 4., zákona č. 14/2017 Sb., neboť byla veřejnou funkcionářkou k 1. 9. 2017. Proto se nemohla dopustit přestupku, jímž byla shledána vinnou. Považuje za nesprávné závěry uvedené v bodu 31. rozsudku krajského soudu, který uvedl, že se shodovala se žalovaným na aplikaci přechodných ustanovení, že však byla primárně sankcionována za porušení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů a přechodné ustanovení specifikovalo pouze lhůty k podání

pokračování

oznámení, takže se přechodná ustanovení aplikovala v souvislosti s ustanoveními zákona, ke kterým se vážou.

[29] NSS souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelka nebyla postižena za porušení přechodných ustanovení, nýbrž za porušení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Tomu odpovídá vymezení skutku, jímž byla naplněna skutková podstata, ve výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu ve smyslu § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[30] Podle čl. II bodu 3. zákona č. 14/2017 Sb. měla povinnost podat oznámení ve vymezeném rozsahu, a to ve lhůtě od 1. 10. 2017 do 30. 11. 2017. Toto tzv. „nulové vstupní oznámení“ však neučinila, což popsal prvostupňový orgán v prvním odstavci skutkové věty výroku (s. 1–2 prvostupňového rozhodnutí). Z toho plyne, že se na ni následně nemohlo vztahovat přechodné ustanovení podle čl. II bodu 4. zákona č. 14/2017 Sb. vymezující povinnost podat první průběžné oznámení, neboť jeho hypotézou (předpokladem aplikace) je podání nulového vstupního oznámení podle předchozího přechodného ustanovení v bodu 3. To plyne z prostého jazykového výkladu daného ustanovení a podpůrně také z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny).

[31] Pakliže se na ni nevztahovala zvláštní povinnost podat první průběžné oznámení do 30. 6. 2018 podle čl. II bodu 4. zákona č. 14/2017 Sb., dopadala na ni obecná povinnost podat „standardní“ průběžné oznámení ve lhůtě do 30. 6. 2018 podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Z této úpravy totiž neexistuje žádná jiná výjimka kromě popsaného přechodného ustanovení. NSS podotýká, že rozdíl mezi zvláštní úpravou v přechodném ustanovení a obecnou úpravou v § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů je pouze v rozsahu oznamovaných skutečností, nikoli ve lhůtě pro podání oznámení. Tento rozdíl je zdůvodněný právě předpokladem, že stávající veřejní funkcionáři učinili nulové vstupní oznámení, a proto nebylo třeba, aby vzhledem k malému časovému odstupu v prvním průběžném oznámení uváděli některé informace.

[32] Průběžné oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů stěžovatelka neučinila, což popsal prvostupňový orgán ve druhé části skutkové věty výroku svého rozhodnutí. Je zřejmé, že naplnění skutkové podstaty § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů správně spojil s porušením povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 téhož zákona, která na stěžovatelku dopadala. Skutek, v němž spatřoval přestupek, ve výroku rozhodnutí řádně vymezil, jde o protiprávní jednání, které je zákonem označeno jako přestupek a byla s ním spojená sankce. Zásada *nullum crimen sine lege* proto nebyla porušena.

[33] Krajský soud se k této otázce nevyjádřil dostatečně jasně, když uvedl, že přechodná ustanovení se aplikovala v souvislosti s ostatními ustanoveními zákona. Přechodné ustanovení čl. II bodu 3. na případ stěžovatelky dopadalo a porušila je, byl to však § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, za jehož porušení byla sankcionována. Přechodné ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 14/2017 Sb. zde ani nestanovilo lhůtu pro podání oznámení, protože na případ stěžovatelky nedopadalo. Tato dílčí nejasnost však nezakládá nezákonnost rozsudku. První kasační námitka je nedůvodná.

III. b) K důsledkům porušení práva na soukromí na výrok o spáchání přestupku

[34] Dále stěžovatelka namítala, že pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že automatické zpřístupňování oznámení veřejných funkcionářů je v rozporu s právem na informační sebeurčení, nebylo možné vynucovat, aby splnila zákonnou povinnost, kterou by se tomuto porušení svých práv vystavila, a není možné ji za její nesplnění sankcionovat.

[35] Úvodem NSS podotýká, že ač stěžovatelka krajskému soudu vytýká „pomínutí ústavněprávních aspektů věci“, ten se touto problematikou zabýval. Stručně popsal svůj právní názor, že závěry Ústavního soudu neměly na její případ přímý dopad a že správní orgány postupovaly podle platných a účinných předpisů, přičemž nesplnění zákonné povinnosti nešlo ospravedlnit budoucí hrozbou porušení ústavních práv, opřenou jen o vlastní právní výklad stěžovatelky. Jeho zdůvodnění je přezkoumatelné, dospěl však k nesprávnému právnímu závěru.

[36] Pro případ stěžovatelky jsou významné závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, 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. Nález byl vydán po vydání prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného, avšak před vydáním napadeného rozsudku.

[37] 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). 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. Časové účinky svého nálezu a postup obecných soudů v čase do nabytí vykonatelnosti blíže nevymezil.

[38] 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 NSS ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001 - 29, č. 2/2003 Sb. NSS).

pokračování

[39] Účinky derogačních nálezů upravuje § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podle kterého *[o]statní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat*. Související § 71 odst. 3 téhož zákona rozšiřuje toto pravidlo i na případy, kdy došlo ke zrušení části právního předpisu nebo jednotlivého ustanovení. Pojem „ostatní pravomocná rozhodnutí“ je třeba vykládat s ohledem na § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako všechna rozhodnutí s výjimkou rozsudku vydaného v trestním řízení, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán. Pro úplnost NSS podotýká, že § 71 odst. 1 nedopadá na rozhodnutí týkající se správního trestání, neboť nejde o rozsudek v trestním řízení – tento pojem je třeba chápat úžeji ve smyslu zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

[40] Je zřejmé, že § 71 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu na případ stěžovatelky nedopadají. Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 nedošlo ke zrušení ustanovení zákona, na jehož základě byla vydána rozhodnutí o přestupku. Ústavní soud tímto nálesem nezrušil ustanovení aplikovaná v jejím případě, naopak konstatoval, že samotná povinnost podat oznámení je ústavně konformní.

[41] To však nic nemění na skutečnosti, že tyto ústavně konformní normy vzhledem k systematice 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 nálesem 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 argumentací 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.

[42] Je třeba vymezit, jaký dopad mají na případ stěžovatelky závěry Ústavního soudu. Jeho nosnými právními závěry je NSS ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán, a to v rámci tzv. precedenční závaznosti (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 59. a násl.). Toto ustanovení však spojuje závaznost s vykonatelností nálezu Ústavního soudu. Nejprve je proto třeba posoudit, jaký vliv na závěr o porušení práv veřejných funkcionářů automatickým zpřístupňováním oznámení má to, že Ústavní soud odložil vykonatelnost derogačního výroku až uplynutím dne 31. 12. 2020; právní úprava, jež má za následek porušení práv veřejných funkcionářů, byla tedy účinná jak v době rozhodování krajského soudu, tak i nyní v době rozhodování NSS.

[43] Derogační nálezy Ústavního soudu mají zásadně účinky *pro futuro*. Právní předpis je rušen *ex nunc*, tj. od doby vyhlášení nálezu zákonem stanoveným způsobem; případně může Ústavní soud – jako právě v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 – odložit vykonatelnost ke konkrétnímu budoucímu dni (§ 70 odst. 1 *in fine* zákona o Ústavním soudu). Podle stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 14. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st 31/10, č. 426/2010 Sb., „*se po dobu odkladu vykonatelnosti hledí na napadenou právní úpravu jako na ústavně souladnou a v tomto směru jsou orgány veřejné správy povinny takovou úpravu*

aplikovat, jinými slovy, „státní orgány nic neopravňuje k tomu, aby ve svém rozhodování uplatňovaly právní důsledky zrušovacích nálezů Ústavního soudu ještě před tím, než se tyto nálezy staly vykonatelnými“ (Vojtěch Šimíček: Ústavní stížnost – 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, 2005).“

[44] Další judikatura Ústavního soudu však vykládá tento závěr tak, že i v případě odložené vykonatelnosti má derogační nálezy bezprostřední aplikační dopad na jiné řešené případy, v nichž by měla být dotčená právní úprava aplikována (nálezy ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09, č. 244/2010 Sb., body 53. a 54., nebo ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 3599/15, bod 27.). Jak vyslovil Ústavní soud v bodu 89. nálezu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, č. 161/2014 Sb., „nelze přehlédnout, že jestliže Ústavní soud ve svém nálezu konstatuje, že zákon nebo jiný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem, pak tento rozpor byl dán i po dosavadní dobu jeho účinnosti. Zejména v případech, kdy je derogačním důvodem zjištění, že aplikace zrušeného právního předpisu působí porušení základních práv jednotlivců, je proto přirozeným důsledkem, že se dotčeným jednotlivcům poskytne ochrana jejich základních práv a svobod“. Tyto závěry převzal do své judikatury i NSS (srov. rozsudky ze dne 17. 10. 2019, č. j. 8 Afs 7/2018 - 38, nebo ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 As 453/2019 - 29).

[45] Jak NSS vyložil v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, č. 1684/2008 Sb. NSS, podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem, tedy bezesporu též ústavním zákonem: „Z toho lze dovodit jasný imperativ, podle něhož soud nikdy nesmí vědomě rozhodnout způsobem, který by sám považoval za protiústavní. Aby k tomu nedošlo, je povinován k ústavně konformnímu výkladu aplikovaných právních předpisů, příp. k podání návrhu na zrušení zákona postupem podle čl. 95 odst. 2.“

[46] Z těchto právních závěrů plyne, že správní soudy se musejí zabývat dopady nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 navzdory tomu, že byla odložena jeho vykonatelnost; z toho totiž ještě neplyne, že nálezy po dobu odložení své vykonatelnosti právně neexistují. V případě, že sezná, že má nálezy na případ stěžovatelky přímý vliv, musí postupovat tak, aby zajistil účinnou ochranu jejich základních práv.

[47] Následně je třeba posoudit, jaký dopad nálezy na případ stěžovatelky má. NSS považuje za nedostatečné, že krajský soud se omezil při posouzení stěžovatelčiny námitky na závěr, že aplikovaná ustanovení zákona o střetu zájmů nebyla Ústavním soudem zrušena a její „subjektivní přesvědčení o porušení práv“ ji nezbavovalo povinnosti řídit se účinnými předpisy (body 28. a 45. napadeného rozsudku). Jeho rozsudek přehlíží, že rozhodoval v době, kdy již nebylo možné hovořit o „subjektivních dojmech“ stěžovatelky a jejím „mylném přesvědčení o protiústavnosti“. V době vydání rozsudku byl soudu znám nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/17, který autoritativně a pro krajský soud závazně stanovil, že kvůli úpravě zpřístupnění oznámení v centrálním registru by podání oznámení mělo protiústavní důsledky a negativně by dopadlo do právní sféry stěžovatelky jako porušení práva na informační sebeurčení, tvořícího součást práva na soukromí (čl. 10 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy).

[48] To, že Ústavní soud nezrušil ustanovení o oznamovací povinnosti přímo aplikovaná na stěžovatelku, nemění nic na tom, že účinná právní úprava, pokud by vůči ní byla v celém rozsahu aplikována, by vedla k porušení jejich základních práv. Ustanovení

pokračování

zákona, která upravovala kroky navazující na splnění její oznamovací povinnosti, určovala právní následky, které bude splnění oznamovací povinnosti mít a jimž nemohla vlastními silami zamezit. Těmi bylo automatické zpřístupnění vybraných údajů z oznámení veřejnosti prostřednictvím centrálního registru oznámení spravovaného Ministerstvem spravedlnosti, a to za podmínek, které by podle závěrů Ústavního soudu vedly k porušení práva na informační sebeurčení stěžovatelky.

[49] Krajský soud chápal oznamovací povinnost a zpřístupňování údajů z oznámení v centrálním registru oznámení jako dvě samostatné a od sebe oddělitelné části právní úpravy. Podobně postupoval Ústavní soud při přezkumu ústavnosti zákona o střetu zájmů. NSS má však za to, že jeho postup nemohou obecné soudy vykládat tak, že závěr o rozporu jedné části s ústavním pořádkem nebrání v plné aplikaci druhé části zákona. Ústavní soud tento postup zvolil proto, že každá z těchto úprav vede k odlišnému zásahu do práva na informační sebeurčení, a proto provedl test proporcionality vůči každé z nich odděleně. K zásahu do práva na informační sebeurčení tedy dochází podle zákona o střetu zájmů dvakrát; zatímco samotná oznamovací povinnost v testu proporcionality obstála, způsob zveřejňování takto podaných oznámení již nikoli.

[50] Vůči jednotlivci, jemuž je adresována oznamovací povinnost, však není možné odhlédnout od důsledků splnění této povinnosti. Přestože úprava oznamovací povinnosti představuje samostatnou právní normu, zdánlivě nezávislou na tom, jak jsou pak údaje z oznámení dále zpracovávány, NSS má za to, že obě části úpravy jsou funkčně úzce propojené, neboť obě slouží k naplnění legitimního účelu, který zákonodárce sledoval. Ústavní soud tento legitimní účel definoval jako minimalizaci možností zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci a podporu důvěry občanů ve veřejné instituce.

[51] Jak lze dovodit z § 2 odst. 1 a 2 zákona o střetu zájmů, množina veřejných funkcionářů není homogenní co do intenzity zájmu veřejnosti na jejich bezprostřední kontrole. Proto zákon o střetu zájmů rozlišil tři způsoby zpřístupňování údajů v centrálním registru oznámení; u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 jde o zpřístupňování prostřednictvím dálkového přístupu bez jakýchkoli omezení a formalit (§ 13 odst. 3 věta druhá), u skupiny jmenované v § 2 odst. 2 pak o přístup na základě žádosti (§ 13 odst. 3 věta třetí); nadto zcela zvláštní režim dopadá na soudce jako veřejné funkcionáře, jež NSS dále nechává stranou. U obou dříve vymezených skupin je zřejmé, že podání oznámení sleduje dvojí účel: má umožnit evidenčnímu orgánu zkontrolovat obsah oznámení a případně podat příslušnému správnímu orgánu podnět k zahájení přestupkového řízení (§ 13 odst. 7 zákona o střetu zájmů), a dále (a z hlediska zájmu na transparentním výkonu veřejné správy především) má umožnit kontrolu veřejnosti. Shromážděná data, k nimž nemá veřejnost přístup, nemohou být podrobena veřejné kontrole, takže smysl jejich shromažďování v registru nemůže být ve své úplnosti naplněn. Ostatně i proto Ústavní soud rozhodl o odložení vykonatelnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 – protože jinak by veřejnosti zcela odepřel přístup k tomuto mechanismu veřejné kontroly až do doby, než by zákonodárce odstranil pochybení označená Ústavním soudem. Z tohoto postupu NSS dovozuje, že veřejná kontrola je zcela zásadním cílem sledovaným zákonem o střetu zájmů.

[52] 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.

[53] Případ stěžovatelky se zásadně liší od případů, kdy má adresát povinnosti pouze na základě vlastního úsudku za to, že jemu uložená zákonná povinnost představuje porušení jeho práv, proto ji nesplní a následně tím argumentuje v soudním řízení. Pokud se soud s tvrzeným porušením základních práv neztotožní, není subjektivní přesvědčení žalobce důvodem pro upuštění od sankce. Obdobně NSS postupoval v případě, kdy stěžovatel byl subjektivně přesvědčen o tom, že uposlechnutím výzvy policisty by došlo k porušení jeho práv. V takovém případě např. v rozsudku ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 - 90, shledal NSS sankci za neuposlechnutí výzvy zákonnou. I Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že *„občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem. Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechl nebo neuposlechl“* (usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97). Podobně 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.

[54] Nynější situace 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. Otázkou je, jak měl krajský soud zohlednit právní názor Ústavního soudu při přezkumu rozhodnutí o udělení pokuty. Ústavní soud řešení takové situace naznačil v nálezu ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14, v němž se vyjadřoval k udělení pokuty rodičům neočkovaného dítěte. Ačkoli jsou oba případy skutkově odlišné, podstatné je, že v tomto nálezu Ústavní soud označil trvání na splnění očkovací povinnosti stanovené zákonem, a vynucované uložení pokuty, za rozporné se základními právy stěžovatele (konkrétně se svobodou svědomí podle čl. 15 odst. 1 Listiny): *„V případě, že tu jsou takové okolnosti, které zásadním způsobem volají po zachování autonomie dané osoby, (...) nesmí orgán veřejné moci povinnost podrobit se očkování **sankcionovat či jinak vynucovat.**“* Požadoval proto, aby *„správní orgán i při rozhodování o pokutě přihlédl ke všem aspektům jeho případu a výjimečně jeho jednání **nesankcionoval z důvodu ochrany základních práv chráněných ústavním pořádkem.** Prostor pro zohlednění ústavněprávní relevance dává i ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, a to **vymezením materiálního znaku přestupku** (přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek označeno v tomto nebo jiném zákoně).“* (bod 29. cit. nálezu, zvýraznění provedl NSS)

[55] Za těchto výjimečných okolností a veden povinností poskytnout účinnou ochranu základním právům NSS posoudil, zda byly splněny všechny obecné znaky přestupku, jak

pokračování

plynou z definice v § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, citované výše v bodu [20], a zda byly obecně dány podmínky pro uplatnění správního trestání.

[56] Rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, s poukazem na historickou provázanost vnitrostátního ústavního práva a Úmluvy v oblasti sankčního práva, považoval za žádoucí, aby „*co do základních principů bylo činěno pokud možno co nejméně rozdílů mezi pravidly trestání podle trestního práva v úzkém slova smyslu a pravidly trestního práva správního.*“ Trestní právo je obecně možností *ultima ratio*, z čehož vyplývá, že je zakázáno neúměrně rozšiřovat trestní represi (bod [47] citovaného usnesení). Tato zásada se uplatní i ve správním trestání, „*byť zde již tím, že se jedná o správní trestání, jde o nižší míru represe, která postihuje jednání méně společensky škodlivá*“, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 3. 5. 2018, č. j. 2 As 304/2017 - 42, č. 3748/2018 Sb. NSS. Přesto „*trestání jednotlivce veřejnou mocí představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů veřejné moci do autonomní sféry jednotlivce. Fakticky se jedná o použití mocenského donucení, realizaci státního monopolu na násilí, onoho ultima ratio státní existence. Při výkonu této své pravomoci proto musí být veřejná moc svázána celou řadou procesních a materiálních omezení. Jedním z materiálních omezení je právě přesvědčení demokratické většiny o společenské škodlivosti postihovaného jednání formálně vyjádřené v zákoně zakazujícím takové jednání a stanovícím za porušení zákazu příslušný trest (srov. článek 7 Úmluvy a článek 39 Listiny).*“ (bod [51] usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013 - 46)

[57] Korektivem, jenž má zajistit uplatňování správního trestání toliko v mezích prostředku *ultima ratio*, je zásada subsidiarity správního trestání. Ta se naplňuje požadavkem, aby byly nástroje správního trestání používány pouze tehdy, pokud došlo k protiprávnímu jednání společensky škodlivému. V opačném případě by využití trestní represe v rámci správního práva bylo v rozporu s účelem a funkcí správního trestání (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. 3 As 32/2018 - 40, bod [30]). Proto je definice přestupku v § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky koncipována tak, že vedle znaků tvořících formální stránku přestupku zahrnuje i znak tvořící jeho materiální stránku, tedy právě společenskou škodlivost.

[58] V rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS, NSS uvedl, že lze „*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. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“ Otázkou naplnění materiální stránky přestupku je třeba se zabývat právě v hraničních případech (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 - 31, bod [19]).

[59] Krajský soud měl za to, že nepodáním oznámení stěžovatelka ohrozila zákonem chráněný zájem zodpovědného a transparentního výkonu veřejné moci, neboť tím znemožnila kontrolu veřejnosti způsobem předpokládaným v zákonu o střetu zájmů.

Podle krajského soudu šlo o případ, kdy již naplnění formální stránky přestupku svědčí o společenské škodlivosti protiprávního jednání. Na to stěžovatelka v kasační stížnosti reagovala tak, že společnost žádnou veřejnou kontrolu „ani náznakem“ vůči její osobě skrze centrální registr oznámení nevykonávala.

[60] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že jednání stěžovatelky fakticky zabránilo tomu, aby vůči ní mohla veřejnost uplatňovat své oprávnění seznámit se s obsahem oznámení, které směřuje k větší kontrole veřejnosti nad postupy veřejných funkcionářů, a tím bylo způsobilé narušit zájem chráněný zákonem o střetu zájmů. V tomto ohledu je zcela nerozhodné, že zástupci veřejnosti se nedovolávali vůči stěžovateli ani u příslušných správních orgánů absence jejího oznámení. Jednak toto tvrzení stěžovatelka ničím nepodložila, především však přehlíží, že zájem je na možnosti kontroly ze strany veřejnosti, nikoli na jejím vlastním výkonu – jde tedy o ohrožení chráněného zájmu, nikoli nutně o jeho poruchu.

[61] Ačkoli její jednání bylo způsobilé chráněný zájem ohrozit, podle stěžovatelky fakt, že by byla vystavena porušení svých práv, kdyby splnila zákonnou povinnost a nezavdala důvod k uložení pokuty, představuje významnou okolnost, díky níž nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku.

[62] S touto námitkou NSS souhlasí. Nezpochybňuje, že zákon o střetu zájmů chrání zásadní zájem demokratické společnosti na řádném výkonu veřejné moci a že mechanismus veřejné kontroly spočívající ve zpřístupnění údajů z oznámení podle zákona o střetu zájmů je důležitým nástrojem „hlídačů demokracie“ pro výkon veřejné kontroly. Jak však NSS na základě závěrů Ústavního soudu vysvětlil výše, zákon o střetu zájmů v účinném znění tento zájem naplňuje způsobem, který porušuje právo na ochranu soukromí veřejných funkcionářů, resp. jejich právo na informační sebeurčení. V materiálním právním státě se nelze spokojit s tím, že na základě zákona bude docházet k naplňování jednoho legitimního veřejného zájmu tím, že budou porušována ústavně garantovaná práva. Význam jednoho zákonem chráněného zájmu nemůže být absolutizován na úkor zájmu jiného, ústavně chráněného.

[63] Proto je třeba přihlédnout i k okolnostem spáchání protiprávního jednání. NSS poukazuje na to, že stěžovatelka po celou dobu hájí svůj postup právě nepřiměřeným zásahem do svých základních práv. Z pojetí správního trestání jako nástroje *ultima ratio* plyne, že jeho uplatnění musí být omezeno na případy, kdy společenská škodlivost odůvodňuje zásah do autonomní sféry jednotlivce. NSS má v kontextu posuzovaného případu vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 za to, že této nezbytné minimální míry nebylo dosaženo. 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. Uplatnění sankce by v takovém případě odporovalo účelu, jemuž správní trestání slouží, neboť by sloužilo k prosazení zákonem chráněného zájmu na úkor ochrany základních práv jednotlivce.

[64] Podle krajského soudu se stěžovatelka měla bránit zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s., případně se domáhat náhrady újmy za porušení svých ústavou chráněných práv zákonem stanoveným způsobem. S takovými závěry nemůže NSS souhlasit. Soud nemůže

pokračování

odkázat žalobce na jiné způsoby ochrany jeho základních práv a svobod, pokud neposkytují srovnatelně efektivní ochranu jeho právům. Existuje-li způsob, jak dosáhnout toho, že k porušení základních práv ani nedojde, nelze upřednostnit formu soudní ochrany, která působí toliko *ex post* a má konstatovat porušení, ke kterému již došlo nebo dochází, a bránit jeho opakování do budoucna. Takovou funkci podle současné judikatury má zásahová žaloba, neboť neslouží k ochraně před zásahy, které teprve v budoucnu mohou nastat, dosud však nenastaly (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS). Tvrdit, že stěžovatelka měla postupovat v souladu s účinným zákonem a strpět významné porušení svých základních práv jen proto, aby se mu následně mohla bránit a požadovat odstranění následků tohoto porušení, je absurdní a v materiálním právním státě nepřipustný požadavek.

[65] Na závěr NSS doplňuje, že po rozhodnutí Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/17 již nespátroval prostor pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy pro to, aby Ústavnímu soudu podal návrh na zrušení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, neboť z výše citovaného nálezu lze jasně vyvodit, že povinnost podat průběžné oznámení není z ústavního pohledu sama o sobě problematická, a stejně tak nevidí důvod podat návrh na zrušení § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, neboť ten, až nastanou následky derogačního nálezu, bude také ústavně konformní. NSS si je dále vědom, že zrušující výrok se dotýká úpravy rozsahu zveřejňovaných údajů, nikoli samotného způsobu zpřístupňování oznámení. NSS má ale povinnost zohlednit ve své rozhodovací činnosti nosné důvody nálezu, nejen jeho výrok. Obrátit se na Ústavní soud by bylo nadbytečné, neboť podstatné právní otázky byly zodpovězeny v předchozím rozhodnutí Ústavního soudu, jehož obsah se v tomto rozsudku NSS pouze snaží naplnit. Přestože nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 nespécifikoval, jak mají obecné soudy postupovat do doby jeho vykonatelnosti (jaké účinky mají v tomto období nálezu přiznat), nelze tvrdit, že nemá mít žádné účinky.

[66] Lze shrnout, že pochybení krajského soudu spočívá právě v tom, že důsledky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 vyložil tak, že na jeho rozhodování vlastně žádné důsledky nemá, včetně tvrzení v bodě 45. rozsudku, že názor o protiústavnosti důsledků splnění oznamovací povinnosti stěžovatelky je pouze jejím subjektivním přesvědčením. Takový výklad uvedeného nálezu však z výše rozebraných důvodů neobstojí. Bylo v rozporu s povahou správního trestání jako nástroje *ultima ratio* a požadavkem na splnění materiálního znaku přestupku, pokud krajský soud i po vyhlášení tohoto nálezu Ústavního soudu zcela odhlédl od toho, že stěžovatelka byla trestána za nesplnění zákonné povinnosti, jejíž splnění by ve světle tohoto nálezu nutně vedlo k protiústavnímu zásahu do jejích práv. Z hlediska možnosti potrestat stěžovatelku za uvedený přestupek má tedy uvedený nálezu ten dopad, že v důsledku zamítnutí návrhu na zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů ve výroku II. nálezu je na její jednání nutno nadále pohlížet jako na protiprávní, ovšem v důsledku vyslovení protiústavnosti § 14b odst. 1 písm. c) ve výroku I. téhož nálezu není u jejího jednání splněna podmínka společenské škodlivosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[67] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí

správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], NSS zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[68] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[69] Náklady řízení stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta ve výši 3 400 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [3 100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky, plus režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky], zvýšená o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, neboť zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 9 114 Kč. Zástupce stěžovatelky v podání ze dne 30. 7. 2020 uplatil také náhradu za úkon porady se stěžovatelkou. Její uskutečnění však nijak nedoložil, proto mu NSS náhradu za tento úkon nepřiznal.

[70] Náklady řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna zástupce ve výši 10 200 Kč za tři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, podání žaloby a účasti na jednání před soudem [3 100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) téže vyhlášky, a tři režijní paušály po 300 Kč za tři úkony právní služby dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky], zvýšená o částku 2 142 Kč odpovídající DPH. Celkem náklady řízení o žalobě činí 15 342 Kč. Ze zvukového záznamu ústního jednání před krajským soudem vyplývá, že zástupce stěžovatelky zamýšlel uplatnit náhradu cestovného spojeného s účastí na jednání. Ve třídní lhůtě, již si pro její vyčíslení vyhradil, však její výši krajskému soudu nesdělil, a nevyčísлил je ani později během řízení před NSS; proto tuto náhradu NSS nepřiznal. Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 24 456 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení v této výši k rukám jejího právního zástupce JUDr. Stanislava Polčáka, advokáta se sídlem Řehenice 10, Pyšely, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu