



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové, soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. V. K.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem se sídlem Řehenice 10, Pyšely, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2019, č. j. 105243/2019/KUSK, sp. zn. SZ_068415/2019/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 44 A 83/2019 – 33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 44 A 83/2019 – 33, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 10. 9. 2019, č. j. 105243/2019/KUSK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč k rukám zástupce žalobce 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**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Beroun (dále jen „prvostupňový orgán“) rozhodnutím ze dne 26. 4. 2019, č. j. MBE 31873/2019/SPR-Kuc, sp. zn. 72463/2018/SPR (dále jen „rozhodnutí prvostupňového orgánu“), uznal žalobce vinným z přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f)

zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Přestupku se žalobce dopustil tím, že jako veřejný funkcionář nesplnil k datu 30. 6. 2018 svou oznamovací povinnost vyplývající z § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Za spáchaný přestupek byl žalobci uložen správní trest napomenutí a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „žalovaný“) výše označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí prvostupňového orgánu. Podle žalovaného se v tomto případě postup správních orgánů dostává do možného střetu s právem na ochranu soukromí. Správní orgány však mohou postupovat pouze na základě platných právních předpisů v daném čase a nemohou autoritativně řešit otázky proporcionality mezi zájmem na dodržení zákonem stanovené povinnosti a touto povinností dotčeného ústavou garantovaného práva na ochranu soukromí. K námitce nenaplnění materiálního znaku přestupku uvedl, že v tomto případě neseznal takové významné okolnosti, které by vyloučily, aby jednáním žalobce byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, a došlo tedy k naplnění materiálního znaku přestupku.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který žalobu zamítl. Krajský soud zhodnotil, že není důvod k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Dovodil, že žalobce namítá neústavnost zveřejnění oznamovaných skutečností, resp. to, že jsou volně přístupné komukoli. Krajský soud při posuzování této otázky vycházel z nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Právní úpravu rozsahu nahlížení do registru oznámení Ústavní soud shledal neústavní a v rozsahu § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů ji ke dni 31. 12. 2020 zrušil. S žalobní argumentací souvisí tato skutečnost však pouze zprostředkovaně, neboť předmětem ústavního přezkumu nebyly ani § 2 písm. p) [posuzováno bylo písm. q)], ani § 10 odst. 1, ani § 11 odst. 2, ani § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, neboť zrušená právní úprava není v souzené věci přímo aplikována. Její existence však byla patrně hlavním důvodem, pro který žalobce oznámení nepodal. Související žalobní argumentaci měl krajský soud za vypořádanou právě zrušením předmětných ustanovení zákona o střetu zájmů.

[4] Krajský soud se zabýval aplikací přechodných ustanovení čl. II bodů 3. a 4. zákona č. 14/2017 Sb. Žalobce nesplnil povinnosti plynoucí z přechodných ustanovení, avšak za jejich nesplnění trestán nebyl a lze i žalobci přisvědčit, že jejich porušení skutkovou podstatu žádného přestupku nenaplněovalo. V důsledku toho, že žalobce nesplnil povinnost plynoucí z bodu 3. přechodných ustanovení, nemohl toliko využít možnosti podat oznámení ve smyslu bodu 4. přechodných ustanovení. To ho však nezbavilo povinnosti plynoucí z § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, které ke dni 30. 6. 2018 na žalobce již dopadalo, neboť byl veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů. Nebylo vůči němu ani retroaktivní, neboť nezasahovalo do podmínek, za nichž se utvářely právní vztahy vzniklé v minulosti, ale nově konstituovalo povinnosti, které tehdejší zákonodárce považoval za společensky potřebné a naléhavé upravit. Jednání, resp. opomenutí žalobce tedy skutkovou podstatu uvedeného přestupku naplnilo, neboť došlo k porušení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

pokračování

[5] Žalobce podle krajského soudu nepředestřel (v žalobě ani v odvolání) konkrétní okolnosti, jež snižují společenskou škodlivost jeho jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy těchto přestupků, a byla tak naplněna materiální stránka přestupku. V daném případě nejsou dány žádné specifické okolnosti, které by byly způsobilé snížit společenskou škodlivost jednání žalobce, resp. jeho opomenutí učinit oznámení. Ani pohnutku takového jednání, tedy domoci se soudního a případně i ústavního přezkumu, nelze považovat za dostatečný důvod pro beztrestnost takového jednání, resp. opomenutí. Pokud se žalobce pro takovýto občanský postoj, kterým vyjádřil svůj nesouhlas s právní úpravou podávání oznámení, rozhodl, lze mu i s ohledem na výsledek ústavního přezkumu přiznat jistou legitimitu. Na straně druhé si však žalobce nepochybně byl vědom, že postupuje nezákonně, a za situace, kdy rozhodná právní úprava nebyla shledána neústavní, musí nyní nést důsledky tohoto jednání, které ostatně nejsou nijak tíživé.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel považuje rozsudek za nezákonný, neboť se v něm krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkou, že zveřejňováním podaných oznámení dochází k nepřímému zásahu do jeho práva na soukromí zaručeného čl. 7 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Již podání oznámení vystavuje stěžovatele protiústavnímu automatickému zveřejnění informací o jeho poměrech ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Stěžovatel zdůraznil, že tomuto protiústavnímu zveřejnění oznámení nemůže nijak zabránit ani nemá k dispozici účinný a efektivní prostředek ochrany, což je v rozporu s čl. 13 ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Proto není možné stěžovatele sankcionovat za to, že se chtěl nesplněním zákonné povinnosti vyhnout protiústavnímu zásahu do svých práv, krajský soud vlastně požadoval, aby se sám aktivně podílel na porušení svých práv podáním oznámení. Stát má přitom povinnost zajistit soulad postupu podle zákona o střetu zájmů s ústavním pořádkem a z čl. 36 Listiny lze dovodit právo na postup orgánů veřejné správy respektující jeho základní práva. Bylo by absurdní, aby povinnost podat oznámení podle zákona o střetu zájmů měla přednost před ochranou (resp. nedotčením) ústavních práv stěžovatele. Krajský soud z nálezů Ústavního soudu nevyvodil žádné závěry, především neučinil nic, čím by eliminoval porušení jeho práv.

[8] Stěžovatel zpochybňuje také závěry napadeného rozsudku o aplikaci přechodných ustanovení, neboť jde o úpravu *lex specialis* a 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 tak k porušení zásady *nullum crimen sine lege*. Není možné stěžovatele trestat, neboť se nedopustil žádného jednání výslovně označeného jako přestupek. Zákonodárce 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 podle zákona o střetu zájmů.

[9] Nešlo přitom ani 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 stěžovatele, nebo má k výkonu kontroly jiné nástroje. Materiální stránka není splněná 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 stěžovatele před tímto zásahem.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 38/17 naopak vyvrátil tvrzení stěžovatele o neústavnosti podávání oznámení o majetku. Stěžovatel tak přehlédl, že sankce byla uložena podle ustanovení, kterých se přechodná ustanovení vůbec nedotkla. K námitkám ohledně materiální stránky přestupku žalovaný uvedl, že nepodání oznámení naplňuje společenskou nebezpečnost, neboť znemožňuje veřejnou kontrolu a odhalení možného střetu zájmů. Souhlasil, že tato kontrola se nemůže dít plošným zveřejněním údajů, ale toto není předmětem této právní věci. Dále se ztotožnil se závěry krajského soudu.

[11] Stěžovatel v následném doplnění kasační stížnosti dále rozvinul svou argumentaci, z níž vycházel ve svých kasačních námitkách. Odkazoval také 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 a na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

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] Stěžovatel vykonával funkci uvolněného starosty obce. Pro účely zákona o střetu zájmů se veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. p) téhož zákona rozumí mj. „člen zastupitelstva obce (...), který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn (...)“.

[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 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 stěžovatele správní orgány konstatovaly porušení § 12 odst. 2 zákona upravujícího tzv. průběžné oznámení: „oznámení 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“.

pokračování

[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. „*každý 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 „*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] Stěžovatel vykonával ke dni 1. 9. 2017 funkci uvolněného starosty obce. Spadal tak do definice veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů, a měl tak povinnost podat oznámení podle zákona o střetu zájmů. Mezi stěžovatelem a žalovaným nebylo sporné, že stěžovatel oznámení do 30. 6. 2018 neučinil.

[19] V kasační stížnosti vznesl stěžovatel tři okruhy námitek. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že neexistovalo ustanovení zákona, které by označovalo dané protiprávní jednání jako přestupek. Následně společně posoudil námitky, že stěžovatele nebylo možné potrestat, protože podáním oznámení by se vystavil 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.

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti stěžovatele vycházel ze svého rozsudku v obdobné věci ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020 – 32. V tehdy rozhodované věci stěžovatelka namítala obsahově shodné námitky jako stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti. Odlišností od tehdy projednávaného případu je pouze to, že stěžovatelka byla neuvolněnou místostarostkou [veřejnou funkcionářkou podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů].

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

[21] Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (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*“.

[22] Stejně jako za účinnosti předchozí úpravy v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, 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).

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

[24] 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 (...)“.

[25] 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 stěžovatele a jak je právně kvalifikovali.

[26] Prvostupňový orgán shledal stěžovatele vinným z přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, kterého se podle výroku rozhodnutí dopustil tím, že „nesplnil k datu 30. 6. 2018 svoji oznamovací povinnost vyplývající z ustanovení § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů“.

[27] Podle § 23 odst. 1 zákona o střetu zájmů „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.“

[28] 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.

[29] Stěžovatel namítá, že nemohl porušit povinnost učinit oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, protože se na něj toto ustanovení nevztahovalo. Vztahovala se na něj však zvláštní úprava v přechodných ustanoveních čl. II, bodech 3. a 4. zákona č. 14/2017 Sb., neboť byl veřejným funkcionářem k 1. 9. 2017. Proto se nemohl dopustit přestupku, jímž byl shledán vinným.

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel nebyl postižen 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.

[31] Podle čl. II bodu 3. zákona č. 14/2017 Sb. měl stěžovatel povinnost podat oznámení ve vymezeném rozsahu, a to ve lhůtě od 1. 10. 2017 do 30. 11. 2017. Toto tzv. „nulové vstupní oznámení“ však neučinil. Z toho plyne, že se na něj 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).

[32] Pakliže se na stěžovatele nevztahovala zvláštní povinnost podat první průběžné oznámení do 30. 6. 2018 podle čl. II bodu 4. zákona č. 14/2017 Sb., dopadala na něj 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. Nejvyšší správní soud 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.

[33] Průběžné oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů stěžovatel neučinil, což popsal prvostupňový orgán v prvním 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 stěžovatele 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.

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

[34] Dále stěžovatel namítal, 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 splnil zákonnou povinnost, kterou by se tomuto porušení svých práv vystavil, a není možné ho za její nesplnění sankcionovat.

[35] Úvodem Nejvyšší správní soud podotýká, že ač stěžovatel krajskému soudu vytýká „pominutí ústavněprávních aspektů věci“, ten se touto problematikou zabýval. Popsal svůj právní názor, že závěry Ústavního soudu neměly na jeho 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 stěžovatele. Jeho zdůvodnění je přezkoumatelné, dospěl však k nesprávnému právnímu závěru.

[36] Pro případ stěžovatele 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001 – 29, č. 2/2003 Sb. NSS).

[39] Účinky derogačních nálezů upravuje § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého „*ostatní 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 nabytí právní moci, ale nebyl dosud vykonán. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nedopadá na rozhodnutí

pokračování

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).

[40] Je zřejmé, že § 71 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu na případ stěžovatele 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 jeho 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 stěžovatele nutně vystavilo protiústavním důsledkům v podobě porušení jeho práva na informační sebeurčení. Podobnou argumentací se stěžovatel bránil již v odvolacím řízení před žalovaným (viz doplnění odvolání ze dne 20. 8. 2019, č. l. 6 spisu žalovaného). Jeho právní názor se v této otázce shoduje s autoritativním názorem Ústavního soudu.

[42] Je třeba vymezit, jaký dopad mají na případ stěžovatele závěry Ústavního soudu. Jeho nosnými právními závěry je Nejvyšší správní soud ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán, a to v rámci tzv. precedenční závaznosti (viz nález 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 Nejvyššího správního soudu.

[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 nález 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 Nejvyšší správní soud (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 Nejvyšší správní soud 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 nález po dobu odložení své vykonatelnosti právně neexistuje. V případě, že sezná, že má nález na případ stěžovatele přímý vliv, musí postupovat tak, aby zajistil účinnou ochranu jeho základních práv.

[47] Následně je třeba posoudit, jaký dopad nález na případ stěžovatele má. Nejvyšší správní soud považuje za nedostatečné, že se krajský soud omezil při posouzení stěžovatelovy námítky na závěr, že aplikovaná ustanovení zákona o střetu zájmů nebyla Ústavním soudem zrušena, a tímto měl argumentaci stěžovatele o zásahu do jeho ústavně zaručených práv za vypořádanou a v podrobnostech odkázal na odůvodnění nálezu Ústavního soudu. Krajský soud měl přihlédnout k tomu, že nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 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 stěžovatele jako porušení práva na informační sebeurčení, tvořícího součást práva na soukromí (čl. 10 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy). Na tom nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel je veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů a nikoli podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů.

[48] To, že Ústavní soud nezrušil ustanovení o oznamovací povinnosti přímo aplikovaná na stěžovatele, nemění nic na tom, že účinná právní úprava, pokud by vůči němu byla v celém rozsahu aplikována, by vedla k porušení jeho základních práv. Ustanovení zákona, která upravovala kroky navazující na splnění jeho oznamovací povinnosti, určovala právní následky, které bude splnění oznamovací povinnosti mít a jimž nemohl 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 stěžovatele.

pokračování

[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. Nejvyšší správní soud 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, Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud 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 Nejvyššího správního soudu 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 Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě nijak nezohlednil, že podání oznámení by vedlo k porušení

subjektivních práv stěžovatele, nedostal by své povinnosti podle čl. 90 Ústavy poskytnout ochranu jeho právům.

[53] Případ stěžovatele 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 Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud 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 uposlechli nebo neuposlechli“* (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 uložením 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 přiblížil 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 Nejvyšší správní soud).

[55] Za těchto výjimečných okolností a veden povinností poskytnout účinnou ochranu základním právům Nejvyšší správní soud posoudil, zda byly splněny všechny obecné znaky přestupku, jak plynou z definice v § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, citované výše v bodu [21], 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 rozdíly 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 reprezi (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 Nejvyšší správní soud 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 repreze v rámci správního práva bylo v rozporu s účelem a funkcí správního trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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, Nejvyšší správní soud 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 – 31, bod [19]).

[59] Krajský soud měl za to, že nepodáním oznámení stěžovatel ohrozil zákonem chráněný zájem zodpovědného a transparentního výkonu veřejné moci, neboť tím znemožnil 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 stěžovatel v kasační stížnosti reagoval tak, že společnost žádnou veřejnou kontrolu „ani náznakem“ vůči jeho osobě skrze centrální registr oznámení nevykonávala.

[60] Podle Nejvyššího správního soudu jednání stěžovatele fakticky zabránilo tomu, aby vůči němu 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 jeho oznámení. Jednak toto tvrzení stěžovatel ničím nepodložil, 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 jeho jednání bylo způsobilé chráněný zájem ohrozit, podle stěžovatele fakt, že by byl vystaven porušení svých práv, kdyby splnil zákonnou povinnost a nezavdal důvod k uložení pokuty, představuje významnou okolnost, díky níž nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku.

[62] S touto námitkou Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud 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. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že stěžovatel 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. Nejvyšší správní soud 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] Na závěr Nejvyšší správní soud 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

pokračování

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. Nejvyšší správní soud si je dále vědom, že zrušující výrok se dotýká úpravy rozsahu zveřejňovaných údajů, nikoli samotného způsobu zpřístupňování oznámení. Nejvyšší správní soud 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 Nejvyšší správní soud pouze snaží naplnit. Přestože nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 nespecifikoval, jak mají obecné soudy postupovat do doby jeho vykonatelnosti (jaké účinky mají v tomto období nálezu přiznat), nelze tvrdit, že nemá mít žádné účinky.

[65] 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. 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 stěžovatel byl trestán za nesplnění zákonné povinnosti, jejíž splnění by ve světle tohoto nálezu nutně vedlo k protiústavnímu zásahu do jeho práv. V důsledku vyslovení protiústavnosti § 14b odst. 1 písm. c) ve výroku I. citovaného nálezu není ani u jednání stěžovatele jako veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů splněna podmínka společenské škodlivosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[66] 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.), Nejvyšší správní soud 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.

[67] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[68] Náklady řízení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5000 Kč a odměna advokáta ve výši 3400 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [3100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky, plus režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky], zvýšená o částku 714 Kč odpovídající

dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, neboť zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 9114 Kč.

[69] Náklady řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3000 Kč a odměna zástupce ve výši 6800 Kč za dva úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení a podání žaloby [3100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) téže vyhlášky, a dva režijní paušály po 300 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky], zvýšená o částku 1428 Kč odpovídající DPH. Celkem náklady řízení o žalobě činí 11 228 Kč. Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 20 342 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení v této výši k rukám jeho zástupce JUDr. Stanislava Polčáka, advokáta se sídlem Řehenice 10, Pyšely, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu