



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl samosoudcem JUDr. Martinem Láníčkem ve věci

žalobkyně: **A. M.**
zastoupená advokátem JUDr. Stanislavem Polčákem
sídlem Řehenice 10, 251 67 Pyšely

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. září 2020, č. j. MSK 97617/2020

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 23. září 2020, č. j. MSK 97617/2020, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Stanislava Polčáka, advokáta se sídlem Řehenice 10, Pyšely.

Odůvodnění:

1. Městský úřad Bílovec (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 30. 6. 2020, č. j. MBC/15683/20/SŽ/maš 2359/2019, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona číslo 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Uvedeného přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že z nedbalosti jako osoba zapsaná v Centrálním registru oznámení ve funkci členky Rady obce Jistebník ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy datum ukončení výkonu funkce veřejného funkcionáře do registru zapsal podpůrný orgán, neučinila oznámení podle § 12 odst. 3 zákona o střetu zájmů (tzv. „výstupní oznámení“) o činnostech podle § 9, o majetku podle § 10 odst. 1 písm. b) a o příjmech a závazcích podle § 11 odst. 2 téhož zákona, přičemž dne 19. 11. 2018 byl Obecním úřadem Jistebník proveden zápis o ukončení výkonu funkce obviněné a lhůta k podání oznámení uplynula dne 19. 12. 2018 a k dodatečnému splnění povinnosti došlo až dne 16. 9. 2019.
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v jehož doplnění argumentovala mimo jiné ústavním nálezem ze dne 11. 3. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, kterým Ústavní soud zrušil část zákona o střetu zájmů, týkající se rozsahu zveřejňování informací v oznámeních podaných veřejnými funkcionáři. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí vzal žalovaný za prokázáno, že žalobkyně byla v období od 10. 11. 2014 do 5. 11. 2018 členkou Rady obce Jistebník, dne 19. 11. 2018 provedl Obecní úřad Jistebník u žalobkyně zápis o ukončení výkonu funkce a žalobkyně byla povinna podle § 12 odst. 3 zákona o střetu zájmů učinit ve lhůtě 30 dnů tzv. výstupní oznámení podle § 9 až § 11 téhož zákona (o činnostech, majetku, příjmech a závazcích). Lhůta ke splnění uvedené povinnosti uplynula žalobkyni dne 19. 12. 2018, ale žalobkyně uvedené povinnosti ve stanovené lhůtě nesplnila a učinila tak až dne 16. 9. 2019, po upozornění správního orgánu prvního stupně v rámci oznámení o zahájení přestupkového řízení. Svou povinnost tak žalobkyně splnila se zpožděním téměř devíti měsíců, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů. K odvolacím námitkám žalobkyně žalovaný uvedl, že zákon o střetu zájmů striktně stanovuje zákonné lhůty, ve kterých musí povinné osoby činit příslušná oznámení. Kromě formálních znaků přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 12 odst. 3 zákona o střetu zájmů byla podle závěru žalovaného naplněna také materiální stránka přestupku, kterou žalovaný spatřuje zejména v narušení preventivního opatření, sloužícího ke zvýšení důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci. Učiněním opožděného oznámení dochází k narušení veřejné kontroly majetkových poměrů veřejných funkcionářů. V obecné rovině je pak materiální znak přestupku dán již naplněním formálního znaku, přičemž nebyly shledány zvláštní okolnosti, které materiální znak vylučují. Závěrem se žalovaný vyjádřil také k namítanému zásahu do práva na ochranu soukromého a rodinného života s tím, že k jistému zásahu dochází, jedná se však o

zásah ústavně-právně akceptovatelný, neboť právní úprava sleduje legitimní cíl. Ani Ústavní soud přitom nepovažoval požadavky stanovené zákonem o střetu zájmů za nepřiměřené, naopak je považuje za proporcionální ve vztahu k legitimnímu cíli a neshledal důvod pro vynětí neuvolněných veřejných funkcionářů územních samosprávních celků z režimu zákona o střetu zájmů, neboť zájem na předcházení střetu zájmů je i u těchto funkcionářů dán.

3. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“), ve které navrhovala jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to zejména ve vztahu k naplnění materiálního znaku přestupku. V dalším žalobním bodě žalobkyně namítla rozpor dotčené právní úpravy zákona o střetu zájmů s ústavním pořádkem a poukázala v této souvislosti na ústavní nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17, kterým Ústavní soud část tohoto zákona zrušil uplynutím dne 31. 12. 2020. Dále žalobkyně namítla, že nedošlo k naplnění materiální stránky přestupku, tj. ke společenské škodlivosti. V této souvislosti žalobkyně zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020 - 32. Na závěr žalobkyně poukázala na postup Ministerstva spravedlnosti, které v návaznosti na uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu jednak změnilo nahlížení do Centrálního registru oznámení, dalším krokem bylo neoznamování veřejných funkcionářů správním orgánům k zahájení řízení o přestupku a zároveň přiznalo, že stav, který tu byl, resp. který byl vyvolán zákonem o střetu zájmů ve znění před vyhlášením nálezu Ústavního soudu, nebyl ústavně souladný a jednalo se o „nepřiměřený zásah do práva na soukromí a práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů“ s tím, že vyhlášení nálezu Ústavního soudu „brání tomu, aby správní orgány sankcionovaly porušení povinnosti podat oznámení podle zákona o střetu zájmů, a to i v době před nabytím vykonatelnosti tohoto nálezu“. Žalobkyně rovněž poukázala na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů, ve kterém je konstatováno, že nosné závěry nálezu Ústavního soudu nejsou v praxi do ochrany osobních údajů dotčených veřejných funkcionářů v současné době dostatečně promítnuty.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a vyjádřil přesvědčení, že postupoval správně a v souladu se zásadou legality, která mu nařizovala jediný možný postup, a to uznat žalobkyni vinnou z přestupku. Žalovaný si je vědom nálezu Ústavního soudu, který schvaluje povinnost veřejných funkcionářů činit příslušná oznámení dle zákona o střetu zájmů, ovšem zároveň shledává rozsah a způsob nahlížení do registru, který byl k dispozici v době vydání napadeného rozhodnutí, za protiústavní. Stejně tak žalovaný připouští, že Nejvyšší správní soud řešil obdobný skutek a dospěl k závěru, že jej nelze kvalifikovat jako přestupek. Jedná se však o první a zatím jediný rozsudek a je otázkou, nakolik Nejvyšší správní soud setrvá na svém názoru i do budoucna. Žalovaný v této souvislosti připomněl, že Ústavní soud ustanovení o oznamovací povinnosti nezrušil.
5. Žalobkyně v replice setrvala na svém názoru, zmínila další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých byl potvrzen její právní názor a dovolávala se shodného postupu také v této věci.
6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu se stanoviskem obou účastníků bez nařízení jednání [§ 51 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve

znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“)], v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

7. Ze správního spisu krajský soud ověřil průběh přezkoumávaného přestupkového řízení, který odpovídá žalobě a vyjádření žalovaného.
8. Po skutkové stránce bylo v řízení prokázáno, že žalobkyně byla členkou Rady obce Jistebník od 10. 11. 2014 do 5. 11. 2018. Zápis o ukončení funkce žalobkyně do registru oznámení provedl Obecní úřad Jistebník dne 19. 11. 2018. Žalobkyně podala tzv. výstupní oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích až dne 16. 9. 2019. Potud nebyly závěry správních orgánů zpochybněny. Sporné je, zda se žalobkyně uvedeným jednáním (podáním výstupního oznámení až 16. 9. 2019) dopustila přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmu.
9. Podle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů se pro účely tohoto zákona veřejným funkcionářem rozumí také člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn a podle písm. q) rovněž členové rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.
10. Podle § 12 odst. 3 věty první zákona o střetu zájmů v případě, že došlo k ukončení výkonu funkce veřejného funkcionáře, je osoba, která byla veřejným funkcionářem, povinna učinit oznámení podle § 9 (*oznámení o činnostech*), § 10 odst. 1 písm. b) (*oznámení o majetku, který nabyla v průběhu výkonu funkce*) a § 11 odst. 2 (*oznámení o příjmech a závazcích*) nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy tuto skutečnost do registru oznámení zapíše právnická osoba nebo její orgán nebo organizační složka uvedené v § 14a odst. 2, a to podle stavu ke dni ukončení výkonu funkce.
11. Podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 3 nebo v něm uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje.
12. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Současně platí, že není povinností správního orgánu reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se celkově s předmětem řízení, včetně stěžejních námitek účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých námitek dílčích či souvisejících. Rozhodnutí žalovaného uvedeným podmínkám odpovídá. Jak již bylo uvedeno výše, tak skutkový stav nebyl v zásadě sporný, je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmý a také odůvodnění naplnění formální stránky přestupku nevyžadovalo v tomto případě žádné hluboké úvahy. Žalovaný se rovněž vyjádřil k materiální stránce přestupku a k poukazu žalobkyně na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. V tomto směru jsou sice jeho úvahy stručné, nezpůsobují však nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

13. Také naplnění formální stránky skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů nebylo zpochybňováno. Žalobkyně coby členka rady obce byla pro účely zákona o střetu zájmů považována za veřejného funkcionáře ať již podle § 2 odst. 1 písm. p) nebo q) (podle toho, zda byla pro výkon své funkce v orgánech obce dlouhodobě uvolněna, což se z odůvodnění napadeného rozhodnutí nepodává). Žalobkyni zanikla funkce v Radě obce Jistebník dne 5. 11. 2018 a s ohledem na zápis o ukončení její funkce do registru oznámení ke dni 19. 11. 2018, provedený Obecním úřadem Jistebník [příslušným podle § 14a odst. 2 písm. k) zákona o střetu zájmů], bylo její povinností podat sporné výstupní oznámení do 19. 12. 2018, což neučinila a podala ho až 16. 9. 2019.
14. Oproti tomu důvodné jsou námitky žalobkyně proti naplnění materiální stránky přestupku v posuzovaném případě, tedy společenské škodlivosti skutku ve smyslu § 5 zákona číslo 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Je pravdou, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech i materiální znak přestupku (srov. k tomu rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45 nebo ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 – 23). Materiální znak není naplněn pouze v případech, kdy se přidruží takové významné okolnosti, které vylučují, aby popsáním jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Právě takové okolnosti v přezkoumávané věci nastaly.
15. Žalobkyně již v průběhu správního řízení namítala, že není naplněna materiální stránka přestupku a současně s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 poukazovala na zásah do svého práva na ochranu soukromí. Ústavní soud sice dospěl v uvedeném nálezu k závěru, že povinnost podávat oznámení v zákonem vymezeném rozsahu není protiústavní a představuje přiměřený zásah do práva na soukromí u veřejných funkcionářů (včetně neuvolněných funkcionářů malých obcí). Shledal však současně, že následné automatické zveřejnění těchto informací prostřednictvím internetu bez jakékoli žádosti třetí osoby již neprojde testem proporcionality a představuje protiústavní zásah do práva na informační sebeurčení, proto příslušná ustanovení zákona zrušil uplynutím dne 31. 12. 2020. Na ústavní nálezy pak ve svých rozhodnutích navázal Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32 vyložil, že nezrušení ustanovení o oznamovací povinnosti nemění nic na tom, že účinná právní úprava, pokud by vůči byla vůči funkcionáři v celém rozsahu aplikována, by vedla k porušení jeho základních práv. Dospěl tedy k závěru, že vzhledem k úzkému funkčnímu propojení oznamovací povinnosti a následného zveřejňování oznámených skutečností nelze tyto instituty zcela oddělovat. Za situace, kdy byla Ústavním soudem konstatována protiústavnost zveřejňování oznámených skutečností, je závěr o spáchání přestupku spočívajícího v porušení povinnosti učinit oznámení dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů v rozporu se zásadou ultima ratio, jelikož takové jednání nedosahuje nezbytné minimální míry společenské škodlivosti. Uvedený právní názor zopakoval Nejvyšší správní soud také v dalších rozsudcích ze dne 24. 11. 2020, čj. 2 As 277/2020 – 32 a ze dne 21. 12. 2020, čj. 8 As 283/2019 – 27, je akceptován rovněž v rozhodovací praxi krajských soudů, lze jej aktuálně považovat za ustálený a ani zdejší krajský soud neshledal důvod postupovat v této věci jinak.

16. Po přenesení shora uvedených závěrů do poměrů projednávané věci krajský soud konstatuje, že žalobkyně sice svým jednáním naplnila formální znaky skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů tím, že nepodala včas výstupní oznámení, čímž ale současně zabránila tomu, aby v rozhodné době (po kterou byla v prodlení s podáním oznámení) byla s ohledem na tehdy platnou úpravu nahlížení do registru oznámení vystavena nebezpečí porušení svých práv, minimálně práva na soukromí. V důsledku toho nelze v jejím případě považovat v souladu s výše označenou judikaturou Nejvyššího správního soudu za splněnou podmínku škodlivosti jakožto nezbytný materiální znak přestupku.
17. Z výše uvedených důvodů závěr žalovaného neobstojí. Na věci nic nemění, že klíčová judikatura Nejvyššího správního soudu nemohla být žalovanému v době rozhodování známa, ani že účinky derogačního nálezu Ústavního soudu spočívající ve zrušení příslušných ustanovení zákona o střetu zájmů v době rozhodování žalovaného ještě nenastaly (vykonatelnost nálezu byla odložena do 31. 12. 2020). Obecně platí, že ve vertikálním vztahu mezi jednotlivcem a veřejnou mocí by měly správní soudy při přezkumu správních rozhodnutí k protiústavnosti právního předpisu konstatované Ústavním soudem přihlížet vždy, pokud je to ve prospěch jednotlivce, a to i retroaktivně (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. II. ÚS 3764/12 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 7/2005-127). Nadto zmíněný plenární nálezy Ústavního soudu již byl žalovanému v době rozhodování znám a posouzení dopadů jeho závěrů o protiústavnosti úpravy zpřístupňování oznámení v centrálním registru oznámení na možnost sankcionovat bývalé veřejné funkcionáře za porušení povinnosti podat výstupní oznámení již byly věcí výkladu, který příslušel i správním orgánům.
18. Z výše uvedených důvodů krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a podle § 78 odst. 4 téhož zákona věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, při kterém je žalovaný vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
19. Krajský soud dodává, že rozsudek ve věci byl vyhlášen zveřejněním zkráceného znění rozsudku na úřední desce krajského soudu (§ 49 odst. 12 s. ř. s.) dne 18. 3. 2021 a od toho okamžiku jím je krajský soud vázán (§ 49 odst. 10 s. ř. s.), proto již nemohl přihlížet ke skutečnostem, o kterých se dozvěděl až po jeho vyhlášení.
20. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud vyhověl žalobě žalobkyně, která tak byla v řízení procesně úspěšná a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má proti žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi důvodně vynaložené náklady soudního řízení na straně žalobkyně patří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady právního zastoupení (§ 35 odst. 2 s. ř. s.), jejichž výši pro účely náhrady určil krajský soud podle vyhlášky číslo 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále též „advokátní tarif“). Podle obsahu spisu učinil zástupce žalobkyně ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby), za které mu podle advokátního tarifu náleží odměna v celkové výši 6 200 Kč (3 100 Kč za úkon) podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodu 5 a dále má právo na náhradu hotových výdajů za uvedené 2 úkony právní služby

[Zadejte text.]

v paušální výši 600 Kč podle § 13 odst. 4 vyhlášky. Náklady právního zastoupení ve výši 6 800 Kč jsou podle § 57 odst. 2 s. ř. s. navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající DPH, protože krajský soud ověřil, že zástupce žalobkyně je plátcem této daně. Krajský soud uložil žalovanému povinnost nahradit výše uvedené náklady řízení v celkové výši 11 228 Kč žalobkyni k rukám jejího zástupce podle přiměřeného (§ 64 s. ř. s.) použití § 149 odst. 1 zákona číslo 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Délku pariční lhůty krajský soud prodloužil oproti obecné délce stanovené v § 160 odst. 1 o. s. ř. na 30 dnů od právní moci rozsudku, protože rozsudky správních soudů nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.) a obecná 3denní lhůta se jeví krajskému soudu v takovém případě jako nepřiměřeně krátká.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě **dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může se oprávněná domáhat nařízení výkonu rozhodnutí (exekuce).

Ostrava 18. března 2021

JUDr. Martin Láníček

samosoudce