



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Právo ve veřejném zájmu, z. s.**, IČ 03853462, sídlem Chalupkova 1367/1, Praha 4, zastoupený Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou, sídlem Chalupkova 1367/1, Praha 4, proti žalované: **Kancelář prezidenta republiky**, sídlem Pražský hrad, Praha 1, **za účasti:** Ing. Vratislav Mynář, vedoucí Kanceláře prezidenta republiky, sídlem Pražský hrad, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí vedoucího žalované ze dne 10. června 2015, č. j. KPR 3554/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti výrokům II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2018, č. j. 10 A 91/2015 - 92,

t a k t o :

Výroky II, III a IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2018, č. j. 10 A 91/2015 - 92, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 23. května 2015 požádal žalobce žalovanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o informaci, a) zda Ing. Vratislav Mynář, vedoucí Kanceláře prezidenta republiky (dále též „osoba zúčastněná na řízení“), odevzdal [žalované] oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích podle § 9 – 11 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, za rok 2013 (dále jen „oznámení“ či „oznámení podle zákona o střetu zájmů“) a v kladném případě žalobce požadoval sdělit, kdy (datum) a komu (jméno, příjmení, funkční zařazení) oznámení o střetu zájmů Ing. Mynář odevzdal. Dále žalobce žádal b) o poskytnutí oznámení o činnostech, majetku, příjmech a darech Ing. Mynáře za rok 2013 (tedy úplnou informaci o obsahu oznámení) a konečně c) o potvrzení, ze kterého bude vyplývat, kdy bylo žalované odevzdáno oznámení o činnostech, majetku, příjmech a darech Ing. Mynáře za rok 2013.

[2] Rozhodnutím ze dne 4. června 2015, č. j. KPR 3554/2015, odmítla žalovaná požadované informace poskytnout, neboť není uvedena v taxativním výčtu evidenčních orgánů v § 14 zákona o střetu zájmů, a proto se na ni nevztahuje ani povinnost zpřístupňovat oznámení podle tohoto zákona veřejnosti. Pokud Ing. Vratislav Mynář takové oznámení odevzdal, jednalo se o jeho soukromou iniciativu, která nespadá do režimu zákona o střetu zájmů ani zákona o svobodném přístupu k informacím.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, k němuž přiložil kopii rozhodnutí Městského úřadu v Uherském Hradišti o zastavení přestupkového řízení vedeného proti Ing. Mynářovi, z něhož vyplývá, že Ing. Mynář odevzdal oznámení dne 3. dubna 2014 k rukám ředitele legislativního odboru žalované, u něhož je oznámení uloženo, a uznal, že je veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů.

[4] Vedoucí žalované, tj. Ing. Mynář odvolání žalobkyně rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl. Zopakoval, že žalovaná není evidenčním orgánem podle zákona o střetu zájmů, přijímání oznámení podle tohoto zákona tudíž nespadá do její působnosti ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a nemá povinnost o nich poskytovat informace.

[5] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal, aby soud zrušil obě správní rozhodnutí a nařídil žalované poskytnout požadované informace. Při jednání vzal žalobce zpět tu část žaloby, jíž se domáhal poskytnutí informace a), zda osoba zúčastněná na řízení odevzdala oznámení, kdy a komu, a městský soud řízení v tomto rozsahu zastavil výrokem I rozsudku označeného v záhlaví. Zbývající část žaloby zamítl (výrok II) s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III) a že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV). Přisvědčil žalobci, že Ing. Vratislav Mynář jako vedoucí Kanceláře prezidenta republiky je veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů, který má povinnost podávat oznámení podle tohoto zákona. Městský soud dále konstatoval, že žalovaná požadovanými informacemi bezesporu disponuje. Jelikož však není evidenčním orgánem podle zákona o střetu zájmů, nemůže tyto informace poskytovat. Evidenčním orgánem osoby zúčastněné na řízení (Ing. Mynáře) mohlo být jen ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jímž žalovaná není. Vzhledem k tomu, že oblast střetu zájmů spadá do kompetence Ministerstva spravedlnosti, označil městský soud za evidenční orgán právě toto ministerstvo. Skutečnost, že Ministerstvo spravedlnosti podle všeho nedisponuje informacemi, které žalobce požadoval, nepovažoval městský soud za relevantní, neboť v případě, kdy by se žalobce obrátil přímo na ně, by bylo povinno si je opatřit.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti výroku II a III rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, jíž se domáhal v této části zrušení rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Zdůraznil, že je třeba přihlídnout nikoli pouze k textu, ale i ke smyslu a účelu zákona o střetu zájmů. Stěžovatel v tomto směru odkázal na rozsudek vydaný městským soudem ve věci sp. zn. 3 A 102/2015, v němž městský soud za použití analogie dospěl k závěru, že žalovaná je ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení evidenčním orgánem podle zákona o střetu zájmů. Tento závěr považuje stěžovatel za jediný racionální. Dle názoru stěžovatele nelze v právním státě připustit, aby osoba zúčastněná na řízení splnila povinnost odevzdat oznámení podle zákona o střetu zájmů tím, že je odevzdá žalované (což bylo důvodem pro zastavení řízení o přestupku, který měl spočívat právě v tom, že osoba zúčastněná na řízení oznámení neodevzdala), avšak žalovaná by neměla povinnost toto oznámení zpřístupnit veřejnosti.

pokračování

S odkazem na rozsudek městského soudu sp. zn. 3 A 102/2015 stěžovatel uvedl, že evidenčním orgánem je vždy daná instituce, ve které je veřejný funkcionář zaměstnán.

[7] Stěžovatel dále poukázal na řízení vedené o žádosti jiného subjektu, v němž Ministerstvo spravedlnosti doposud požadované informace neposkytlo. Na závěr označil stěžovatel za kuriózní, že v této věci je to veřejný funkcionář, jehož oznámení stěžovatel požaduje, kdo rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí takové informace.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve upozornila na to, že stěžovatel či jeho zástupkyně se poskytnutí požadovaných informací domáhali ještě několika dalšími podáními, na něž žalovaná pokaždé reagovala sdělením, že není evidenčním orgánem podle zákona o střetu zájmů. Dále zdůraznila, že je státním orgánem a platí pro ni zásada legální licence, přičemž pro její povinnost poskytnout stěžovateli oznámení osoby zúčastněné na řízení neexistuje zákonná opora. Žalovaná proto nesouhlasí, aby byla za evidenční orgán považována pouze na základě rozšiřujícího výkladu či analogie. Ačkoli byl zákon o střetu zájmů před tzv. velkou novelou v roce 2017 novelizován celkem dvanáctkrát, nebyla žalovaná nikdy zařazena mezi evidenční orgány, a nevedla proto ani registr oznámení. Na rozdíl od rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 3 A 102/2015, s nímž žalovaná zásadně nesouhlasí, se nyní napadené rozhodnutí městského soudu opírá o obtížně zpochybnitelná právní a ústavní hlediska. Žalovaná proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je třeba rozsudek městského soudu ve výroku II a v na něj navazujících výrociích III a IV zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, avšak z jiných důvodů, než jaké vznesl stěžovatel. Jak bude zřejmé z dalšího výkladu, závěr městského soudu o tom, že žalovaná nebyla evidenčním orgánem dle zákona o střetu zájmů ve znění účinném v rozhodné době, v kasačním přezkumu obstál a kasační stížnost stěžovatele v této části důvodná nebyla. Neobstál naopak právní názor, podle něhož bylo evidenčním orgánem Ministerstvo spravedlnosti. Tento nesprávný závěr však městský soud vyslovil nad rámec žalobních bodů a důvodů nezbytných pro zamítnutí žaloby jako tzv. *obiter dictum*, jen pro tuto vadu by proto nebylo nutné rozsudek rušit. Ke kasačnímu zákroku přistoupil Nejvyšší správní soud z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, k němuž podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musí přihlídnout z úřední povinnosti, i když stěžovatel tento důvod v kasační stížnosti nevznesl.

[11] Na úvod je třeba poznamenat, že žalovaná s žádostí stěžovatele o informace nenaložila zcela v souladu se zákonem. Odmítla poskytnout požadované informace proto, že se nevztahují k její působnosti. V takovém případě však zákon počítá s odložením žádosti [§ 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Jelikož však žalovaná o žádosti věcně rozhodla namísto toho, aby ji jen odložila, nemohlo toto procesní pochybení žalované stěžovatele na jeho právech nijak zkrátit a nemohlo by jít o důvod pro zrušení jejího rozhodnutí.

[12] Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

[13] V projednávané věci není sporu o tom, že žalovaná má postavení státního orgánu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a je tedy obecně povinným subjektem podle tohoto zákona (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2007, č. j. 8 As 89/2006 - 107, č. 1367/2007 Sb. NSS). Dále tak bylo nutno řešit otázku, zda stěžovatelem požadované informace spadají do její působnosti.

[14] Nejvyšší správní soud vykládá pojem „působnost“ povinného subjektu poměrně široce, obecně jako jeho činnost (srov. odstavce 103 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 6155/2015 Sb. NSS; z dalších viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2009, č. j. 1 As 29/2009 - 59). Rozsah činnosti evidenčního orgánu upravuje především § 14 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Podle tohoto ustanovení (ve znění účinném v době rozhodování žalované) se vedením registru rozumí *a) přijímání a evidence oznámení učiněných podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2, b) uschovávání žádostí podaných příslušnému evidenčnímu orgánu podle § 13 odst. 3, a to po dobu 5 let ode dne podání žádosti, c) uchovávání oznámení podaných příslušnému evidenčnímu orgánu podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2, a to po dobu 5 let ode dne skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře, d) dohlížení nad úplností údajů, které jsou součástí oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 a vyžadování doplnění těchto údajů, e) přijímání sdělení podle § 13 odst. 6, f) poskytování dokladů podle § 13 odst. 7 orgánu příslušnému o věci jednat, g) ověřování žádostí a udělování uživatelského jména přístupového hesla k nahlížení do registru v elektronické podobě na centrální adrese prostřednictvím veřejné datové sítě.*

[15] Je tak zřejmé, že činnost evidenčního orgánu podle zákona o střetu zájmů se týká zpracovávání a správy oznámení veřejných funkcionářů, která je proto třeba považovat za dokumenty (informace) související s působností evidenčního orgánu. V první řadě tak bude třeba posoudit, zda žalovaná má (respektive v relevantní době měla) postavení evidenčního orgánu podle zákona o střetu zájmů.

[16] Pro úplnost budiž konstatováno, že osoba zúčastněná na řízení, tj. Ing. Vratislav Mynář jako vedoucí Kanceláře prezidenta republiky, je veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 2 písm. d) ve spojení s odst. 3 písm. c) zákona o střetu zájmů (vedoucí zaměstnanec organizační složky státu, který rozhoduje ve správním řízení), jenž má povinnost podávat oznámení podle tohoto zákona. Tuto skutečnost, resp. tento právní závěr žádný z účastníků řízení ani nezpochybňoval.

[17] Podle § 14 odst. 1 zákona o střetu zájmů, ve znění účinném do 20. září 2016, byly evidenčními orgány

- a) mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [...] pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) a c) až j), pokud nejsou senátory,*
- b) mandátový a imunitní výbor Senátu Parlamentu České republiky [...] pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. b),*
- c) ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy, v jehož čele není člen vlády, a v jehož oboru působnosti vykonává funkci veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 2 písm. a) až d),*
- d) Česká národní banka pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 2 písm. c), jsou-li jejími zaměstnanci,*
- e) ředitel krajského úřadu pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. l) a n) a odst. 2 písm. e), jde-li o členy zastupitelstva jejich kraje nebo vedoucí úředníky v krajském úřadu,*
- f) ředitel Magistrátu hlavního města Prahy pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. m) a odst. 2 písm. e), jde-li o členy zastupitelstva hlavního města Prahy nebo vedoucí úředníky v magistrátu hlavního města Prahy,*
- g) tajemník městského úřadu, magistrátu statutárního města nebo magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, pro veřejné*

pokračování

funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. m) a n) a odst. 2 písm. e), jde-li o členy zastupitelstva jejich obce nebo vedoucí úředníky v jejich úřadu nebo magistrátu,

h) tajemník obecního úřadu a v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, starosta, pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. m) a n) a odst. 2 písm. e), jde-li o členy zastupitelstva jejich obce nebo o vedoucí úředníky v jejich obecního úřadu.

[18] Působnost evidenčního orgán pro skupinu veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů přiznával § 14 odst. 1 písm. c) tohoto zákona ministerstvu nebo jinému ústřednímu orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády a v jehož oboru působnosti vykonává daný veřejný funkcionář svoji funkci.

[19] Stěžovatel se v kasační stížnosti odvolával na rozsudek ze dne ze dne 27. ledna 2017, č. j. 3 A 102/2015 - 53 (který byl publikován pod č. 3585/2017 Sb. NSS; řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku městského soudu zastavil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 13. dubna 2017, č. j. 10 As 73/2017 - 35, z důvodu zpětvzetí kasační stížnosti žalovanou), v němž jiný senát městského soudu, než který rozhodoval v této věci, označil za evidenční orgán osoby zúčastněné na řízení *per analogiam* právě žalovanou. Tehdy městský soud vyšel z toho, že zákon o střetu zájmů vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky ukládá povinnost odevzdat oznámení, v rozhodném období však neurčoval orgán kompetentní k jeho přijetí a evidenci. Tuto situaci vyhodnotil jako pravou mezeru v zákoně, již vyplnil za pomoci analogie, a uzavřel, že „absence označení evidenčního orgánu pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky je ve zjevném rozporu s hodnotovou orientací zákona.“ Z konstrukce § 14 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů městský soud dovodil, že „evidenčním orgánem je vždy daná instituce, ve které veřejný funkcionář zaměstnán“, což je v případě osoby zúčastněné na řízení žalovaná.

[20] Senát 10 A městského soudu se v nynější věci s tímto názorem jiného senátu městského soudu vypořádal a neztotožnil se s ním. Ani Nejvyšší správní soud s ním v tomto bodě neztotožňuje. Městský soud v rozsudku č. j. 3 A 102/2015 - 53 i stěžovatel vycházejí z toho, že považoval-li zákon o střetu zájmů nějakou osobu za veřejného funkcionáře a ukládal-li jí povinnost podávat oznámení o svých činnostech a majetkových poměrech, musela taková osoba nutně nějaký evidenční orgán mít a bylo třeba jej pro naplnění účelu zákona nalézt a určit, a to v případě mezery zákona i cestou analogie. To je však zcela nesprávné východisko.

[21] Je třeba zdůraznit, že informace o majetkových poměrech osoby spadají do samého jádra ústavně chráněného soukromí dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. konvenčního práva na respektování soukromého a rodinného života dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a jiných obdobných ustanovení mezinárodních smluv. Pokud zákon o střetu zájmů, za deklarovaným účelem posílení veřejné kontroly veřejných funkcionářů a prohloubení důvěry veřejnosti v politiku (srov. důvodovou zprávu k zákonu o střetu zájmů, sněmovní tisk č. 1056/0, 4. volební období, www.psp.cz), uložil osobám podílejícím se na rozhodování o veřejných záležitostech povinnost poskytovat státním orgánům o sobě takové detailní informace o soukromém majetku, jde bezpochyby o masivní zásah do jejich ústavně garantovaného práva na soukromí, respektive, v nejširším smyslu, svobody být veřejnou mocí ponechán sám sobě. Vstupem do služeb státu osoby zastávající veřejné funkce toto základní právo neztrácejí (srov. čl. 10 Listiny *a contrario*, čl. 44 Listiny *a contrario*). Pokud navíc státní orgány takové informace poskytují třetím osobám nebo je dokonce zpřístupňují veřejnosti, již tak vysoká intenzita zásahu do práva na soukromí se dále prohlubuje. V daném segmentu se potom soukromá povaha takových údajů zcela stírá a majetkové poměry dané osoby se stávají věcí veřejnou, a to nejen k naplnění zmíněného účelu zákona o střetu zájmů, ale i k využití nebo dokonce zneužití v souvislosti s konkurenčními zájmy soukromými.

[22] Aniž by soud v tuto chvíli ověřoval splnění požadavku proporcionality takového zásahu do ústavně garantovaného základního práva, resp. vážil legitimitu deklarovaného cíle takového zásahu, je zřejmé, že naprosto neodiskutovatelnou podmínkou pro jeho ústavnost (resp. pro přistoupení k navazujícím krokům testování ústavnosti zásahu) je požadavek, aby se důsledně opíral o srozumitelné, jasné, a tedy i předvídatelné ustanovení zákona. Tato podmínka plyne nejen z čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny (ochrana před *neoprávněným* zasahováním do soukromého a rodinného života, tedy takovým, jež není v souladu s právem), ale výslovně též z čl. 4 odst. 1 Listiny („na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“) a z ustanovení příslušných mezinárodních smluv (srov. čl. 8 odst. 2 Úmluvy „v souladu se zákonem“, v anglickém znění *in accordance with the law*, resp. u obdobných ustanovení *prescribed by law*, ve francouzském *ingérence prévue par la loi*). Zákon, jímž lze zasáhnout do základního práva na ochranu soukromí, musí být formulován dostatečně přesně, aby svým adresátům umožňoval předvídat důsledky jejich jednání (např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. února 2000 ve věci *Amann proti Švýcarsku*, stížnost č. 27798/95, či rozsudek páté sekce téhož soudu ze dne 9. ledna 2013 ve věci *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11; z judikatury Ústavního soudu viz například usnesení ze dne 19. září 2017, sp. zn. I. ÚS 1694/17, náleze ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, či náleze ze dne 21. února 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, N 34/64 SbNU 361, vyhlášený pod č. 147/2012 Sb.). Právní úprava, jejímž důsledkem je zásah do soukromí jednotlivce, musí též striktně definovat pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby byl jednatel chráněn proti svévolným zásahům ze strany veřejné moci (náleze Ústavního soudu ze dne 22. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, N 52/60 SbNU 625, vyhlášený pod č. 94/2011 Sb.).

[23] Současně podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání zákonných ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Není-li základní právo omezeno imanentně z důvodu kolize s jiným základním právem či svobodou, platí, že interpretace zákonných mezí práva na soukromí musí být vedena zásadou *in favorem libertatis* (tedy ve prospěch svobody), protože v zásadě není prostor pro interpretační rozšiřování povinností, respektive prohlubování omezení základního práva, například cestou analogie.

[24] Pokud má být veřejnému funkcionáři zákonem uložena povinnost zpřístupnit státu informace o svých soukromých (např. majetkových) poměrech, musí tento zákon stanovit nejen obecnou povinnost tak učinit, ale musí též vymezit podmínky a způsob splnění povinnosti, včetně toho, komu a jakým způsobem má veřejný funkcionář tyto informace poskytnout. Je též třeba zdůraznit, že podáním oznámení podle zákona o střetu zájmů majetkové poměry veřejného funkcionáře zásadně neztrácejí povahu soukromé informace (osobního údaje – viz dále) a evidenční orgán má povinnost zpracovávat je pouze v souladu se zákonem. Zkrátka a dobře, i adresát informací – evidenční orgán – musí být jednoznačně zákonem vymezen. Z formálního hlediska totiž může činit pouze to, co mu zákon výslovně ukládá (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny), přitom převzetím, uchováváním a zpřístupňováním osobních údajů oznámených veřejným funkcionářem by se nutně stal jejich zpracovatelem se vším, co to podle zákona obnáší.

[25] Zákonodárce zřejmě může na základě svého politického rozhodnutí, spadajícího do širšího souboru opatření v rámci boje proti korupci zákonem, přikázat veřejným funkcionářům, aby se, co do své výdělečné činnosti a majetku, zcela „obnažili“. Je však třeba důsledně trvat na tom, aby tato povinnost a s ní související nutnost strpět zásahy do tohoto práva v důsledku přístupu veřejnosti k oznámení o majetkových poměrech byly zákonem stanoveny jednoznačně. Tento požadavek zákon o střetu zájmů ve znění rozhodném pro tento případ nesplňoval. Šlo o nedokonalý zákon (*legem imperfectam*): osoba zúčastněná na řízení sice byla veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů a dopadala na ni povinnost učinit

pokračování

příslušné oznámení, zákon však jednoznačně nestanovil, vůči jakému evidenčnímu orgánu. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky tedy z jeho textu nemohl jednoznačně a bez rizika seznat (jak poznamenal i městský soud), kterému orgánu má své oznámení odevzdat, aby splnil svou zákonnou povinnost, a který orgán následně bude toto oznámení uchovávat a zákonem stanoveným zpřístupňovat veřejnosti. Svou povinnost tak objektivně a nezaviněně splnit nemohl. To, že se v rámci řízení o přestupku, které s ním bylo vedeno pro nesplnění této povinnosti, pokusil odvrátit hrozící potrestání tak, že oznámení odevzdal státnímu orgánu sobě nejbližšímu, v němž působil, tedy žalované, na podstatě věci nic nemění. Jeho právní omyl, v situaci nejasného, resp. nedokonalého zákona zcela pochopitelný, nemohl založit působnost žalované jako evidenčního orgánu podle zákona o střetu zájmů, tedy povinnost takové oznámení nejen přijmout a evidovat, ale rovněž je prostřednictvím registru podle § 13 zákona o střetu zájmů zpřístupňovat veřejnosti. Tento zákonný deficit pak v žádném případě nelze obcházet prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím.

[26] Lze tedy uzavřít, že žalovaná nebyla evidenčním orgánem podle zákona o střetu zájmů, oznámení podle tohoto zákona (informace v nich uvedené) se tudíž nijak nevztahovalo k její působnosti a nebyla povinna (a tedy ani oprávněna) je stěžovateli poskytnout.

[27] Městský soud se u tohoto závěru nezastavil a pokračoval ve svých úvahách dále. Podle něj evidenčním orgánem pro vedoucího Kanceláře prezidenta republiky bylo již v roce 2013 a 2014 Ministerstvo spravedlnosti jakožto ústřední správní úřad, do jehož působnosti spadá oblast střetu zájmů. Přísně vzato městský soud jiný evidenční orgán vůbec hledat nemusel, neboť předmětem řízení byla otázka, zda měla informace o oznámení poskytnout žalovaná Kancelář prezidenta republiky (žalobce brojil proti jejímu rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, resp. o zamítnutí odvolání proti němu). Pokud městský soud dospěl k závěru, že žalovaná tuto povinnost neměla, postačilo by to zcela jistě pro zamítnutí žaloby. (Lze též říci, že městský soud dostatečně nezohlednil, že nerozhoduje kompetenční spor mezi žalovanou a Ministerstvem spravedlnosti, a nezjišťoval proto ani stanovisko Ministerstva spravedlnosti, jehož kompetenci nad rámec nutného dovodil.) Jakkoli lze mít pro jeho postup pochopení, neboť se snažil žalobci poskytnout komplexní odpověď, Nejvyšší správní soud závěry městského soudu, vyslovené jako *obiter dictum*, nemůže pominout, a to především proto, že nejsou správné.

[28] Za prvé, rámcovou kompetenci pro oblast střetu zájmů svěřil Ministerstvu spravedlnosti až zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (tedy zákon, který sjednotil evidenci oznámení veřejných funkcionářů – s výjimkou soudců – právě u Ministerstva spravedlnosti). Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. září 2017. Z toho vyplývá, že městský soud na věc aplikoval právní úpravu, která nebyla účinná (dokonce ani platná) v době rozhodování žalované, a tudíž ani v době, kdy vedoucí Kanceláře prezidenta republiky podával oznámení podle zákona o střetu zájmů, jehož poskytnutí se stěžovatel domáhal. Vzhledem k tomu, že povinnost uchovávat oznámení podle zákona o střetu zájmů podaná před nabytím účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. zůstala dřívějším evidenčním orgánům (čl. II odstavec 8 zákona č. 14/2017 Sb.), nelze Ministerstvo spravedlnosti považovat za evidenční orgán pro oznámení vedoucího Kanceláře prezidenta republiky za rok 2013 ani nyní.

[29] Za druhé (tzn. i kdyby bylo na tento případ aplikovatelné znění zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, které již označuje Ministerstvo spravedlnosti za ústřední orgán pro střet zájmů), jen z toho, že určitá oblast spadá do působnosti konkrétního ústředního orgánu státní správy, nelze dovozovat, že by tomuto orgánu náležela působnost rozhodovat o všech věcech, které do této oblasti náleží,

respektive poskytovat informace o činnosti všech (dekoncentrovaných či decentralizovaných) orgánů státní správy, jimž je v dané oblasti svěřena určitá dílčí působnost. Jak navíc vyplývá z výše citovaných ustanovení zákona o střetu zájmů v relevantním znění, evidenční orgán byl pro veřejného funkcionáře určen na základě toho, v jaké oblasti vykonává tento funkcionář svoji funkci. Osoba zúčastněná na řízení je vedoucím Kanceláře prezidenta republiky a střet zájmů nelze v žádném případě označit za náplň její funkce. Náplň funkce osoby zúčastněné na řízení je vedení Kanceláře prezidenta republiky, která zajišťuje obstarávání věcí spojených s výkonem pravomocí prezidenta republiky stanovených právními předpisy a s protokolárními povinnostmi a s veřejnou činností prezidenta republiky (§ 2 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů).

[30] Nejvyšší správní soud jen pro úplnost (a nad rámec posuzované věci) podotýká, že ani v případě, kdy by žalovaná byla evidenčním orgánem pro oznámení podle zákona o střetu zájmů, by stěžovatel neměl bez dalšího zaručen přístup k těmto oznámením v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8a tohoto zákona lze informace týkající se soukromí fyzické osoby a osobní údaje poskytnout pouze v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Zákon o svobodném přístupu k informacím zde odkazuje na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jakožto obecný předpis upravující nakládání s osobními údaji. Zvláštním předpisem, který upravuje ochranu údajů uváděných veřejnými funkcionáři do oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, je však v prvé řadě samotný zákon o střetu zájmů. Ten v § 13 odst. 5 zapovídá (s výjimkami týkajícími se některých veřejných funkcionářů, nikoli však osoby zúčastněné na řízení) další zveřejňování (myšleno nad rámec vedení veřejně přístupného registru oznámení) údajů uvedených v oznámeních. Veškeré údaje vedené v registru mohou být navíc použity a dále zpracovány pouze za účelem zjištění případného střetu zájmů při výkonu funkce veřejného funkcionáře (§ 13 odst. 9 zákona o střetu zájmů). Konečně platí, že členové evidenčního orgánu i jiné osoby, které přišly s evidovanými údaji do styku, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se z těchto údajů dozvěděli (§ 14 odst. 3 zákona o střetu zájmů). Na druhou stranu, povinný subjekt má podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost zveřejnit informaci, kterou poskytl na žádost (k nutnosti zohlednit toto ustanovení při posuzování splnění podmínek pro poskytnutí informace na žádost srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2019, č. j. 6 As 240/2018 - 40). Poukázat lze též na § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož se neposkytují *informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím*. V takových případech poskytne povinný subjekt pouze ty informace, které vznikly jeho činností při plnění úkolů při výkonu kontrolní či obdobné činnosti.

[31] Evidenční orgán, který obdrží žádost o poskytnutí informace týkající se oznámení veřejného funkcionáře o majetku v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, by tudíž musel zvažovat, zda jejmu poskytnutí nebrání jedna z uvedených výluk či jiný zákonem předvídaný následek. V této situaci nejde o přístup k informacím o poskytnutí veřejných prostředků, k němuž je judikatura Nejvyššího správního soudu dlouhodobě velmi vstřícná (srov. již citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 - 62 a na něj navazující judikaturu), byť ji poněkud limitoval Ústavní soud nálezem ze dne ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Informace podobného charakteru, jako je ta, jíž se domáhá stěžovatel, se také netýká působnosti evidenčních orgánů v užším slova smyslu, fakticky jde o informace o činnosti osoby (veřejného funkcionáře), které evidenční orgán dále zpracovává (a tím se dostává do režimu zákona o ochraně osobních údajů). V kolizi mezi právem žadatele o informaci na přístup k této informaci (čl. 17 Listiny, čl. 10 Úmluvy) a právem veřejného

pokračování

funkcionáře na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným zveřejňováním a zneužíváním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny, čl. 8 Úmluvy) zde proto nemůže automaticky převážit prvé z uvedených práv. Bylo by nutné provést test proporcionality v jeho klasické podobě s cílem zachovat maximum možného z obou kolidujících práv. V tomto směru by potom mělo být zohledněno, že zákon o střetu zájmů upravuje přístup veřejnosti k údajům oznamovaným veřejnými funkcionáři prostřednictvím nahlížení do registru oznámení (§ 13 odst. 2 zákona o střetu zájmů). Tudíž platí, že pokud by poskytnutí informace o obsahu oznámení podle zákona o střetu zájmů bylo odepřeno v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, bude mít žadatel možnost se s ní seznámit prostřednictvím mechanismu zakotveného v zákoně o střetu zájmů, který zároveň výslovně chrání veřejného funkcionáře před zásahem do soukromí přesahujícím deklarovaný legitimní cíl.

[32] Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že uvedené závěry se vztahují k zákonu o střetu zájmů ve znění účinném v době rozhodování žalované. Novelizací tohoto zákona provedenou již zmiňovaným zákonem č. 14/2017 Sb. doznal zákon o střetu zájmů výrazných změn, což znamená, že závěry plynoucí z tohoto rozsudku nejsou na změněnou právní úpravu jednoduše přenositelné. Tento zákon nejen, že soustředil povinnost evidovat a zpřístupňovat oznámení veřejných funkcionářů v rukou Ministerstva spravedlnosti (s výjimkou soudců, za jejichž oznámení zodpovídá Nejvyšší soud), ale též vymezil tři různé režimy přístupu k údajům oznamovaných veřejnými funkcionáři v závislosti na tom, zda se jedná o soudce (§ 14 odst. 3 zákona o střetu zájmů v nyní účinném znění), „politické“ veřejné funkcionáře (podle § 2 odst. 1 tohoto zákona) či „nepolitické“ veřejné funkcionáře (§ 13 odst. 6 citovaného zákona). V neposlední řadě tato novelizace zákona o střetu zájmů upřesnila rozsah činnosti evidenčního orgánu a především mu výslovně stanovila povinnost porovnávat údaje v registru s údaji dostupnými z jiných informačních systémů veřejné správy a aktivně tak pátrat po případném střetu zájmů (§ 13 odst. 8 zákona o střetu zájmů v nyní účinném znění; srov. též důvodovou zprávu k zákonu č. 14/2017, sněmovní tisk č. 564/0, 7. volební období, www.psp.cz).

[33] Nyní k vlastnímu kasačnímu důvodu. Městský soud se soustředil na stěžejní otázku, zda je žalovaná evidenčním orgánem, a zda je proto povinna poskytnout stěžovateli oznámení vedoucího Kanceláře prezidenta republiky za rok 2013. Odpověděl na ni sice správně, avšak pomínil, že stěžovatel žádal též informaci o tom, kdy osoba zúčastněná na řízení toto oznámení odevzdala, a to ve formě kopie potvrzení, z něhož tato informace bude zřejmá, a i v tomto rozsahu žalobu zamítl, aniž by své rozhodnutí odůvodnil [nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jenž měl za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé].

[34] Informace o datu podání oznámení má totiž úplně jinou povahu než samotné oznámení podle zákona o střetu zájmů. Z listin předložených žalovanou i ze skutkového stavu, který vzal městský soud za prokázaný (srov. odstavec 26 napadeného rozsudku), vyplývá, že Ing. Vratislav Mynář toto oznámení skutečně doručil k rukám ředitele legislativního odboru žalované. Judikatura Nejvyššího správního soudu postupně dovodila, že má-li povinný subjekt požadovanou informaci k dispozici, je zásadně povinen ji žadateli poskytnout (rozsudky ze dne 22. září 2010, č. j. 4 As 16/2010 - 61, ze dne 15. října 2015, č. j. 6 As 38/2015 - 51, a ze dne 7. dubna 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41, č. 3223/2015 Sb. NSS) – pochopitelně neshledá-li existenci některé ze zákonem předvídaných překážek. Ze zákona o svobodném přístupu k informacím totiž v obecné rovině vyplývá, že pravidlem je informaci poskytnout a její odepření je naopak výjimkou (nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16). Informace o tom, kdy Ing. Vratislav Mynář žalované odevzdal oznámení (či jinou listinu), se zajisté netýká jeho soukromé sféry, není tedy chráněna výše zmiňovanými ustanoveními Listiny a Úmluvy a nelze ji zařadit mezi ony výjimky z obecného pravidla, že povinné subjekty informace

o své činnosti poskytují. Krom toho je zákonnou povinností žalované vést spisovou službu (srov. zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a v evidenci dokumentů evidovat doručené písemnosti. Informace o tom, zda a kdy jí byla nějaká písemnost doručena, se tak *stricto sensu* vztahuje k zákonné působnosti žalované, dopadá na ni proto i zákon o svobodném přístupu k informacím.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu v rozsahu výroků II a III, které byly napadeny kasační stížností stěžovatele, a též výroku IV o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení pro jeho závislost na výroku II, a vrátil mu v tomto rozsahu věc k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že ve vztahu k žádosti o kopii oznámení podle zákona o střetu zájmů městský soud žalobu opět zamítne, neboť žalovaná v rozhodném období nebyla evidenčním orgánem pro osobu zúčastněnou na řízení, a požadovaná informace tak nijak nesouvisí s její působností ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ohledně žádosti stěžovatele o informaci, resp. o potvrzení, kdy osoba zúčastněná na řízení oznámení žalované odevzdala, potom městský soud v rámci východisek nastíněných v bodě [34] tohoto rozsudku standardně posoudí, zda napadené rozhodnutí žalované v této části obstojí jako souladné se zákonem, resp. zda poskytnutí této informace bránila některá ze zákonem předvídaných výluk, a případně přímo zváží postup podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž bude respektovat podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení vymezené judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. především rozsudky ze dne 31. července 2006, č. j. A 2/2003 - 73, č. 1469/2008 Sb. NSS, ze dne 24. března 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65, ze dne 31. října 2018, č. j. 3 As 38/2018 - 29, a ze dne 17. června 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86).

[36] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. února 2019

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu