



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Míkyše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Mgr. J. L., Ph.D.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2019, čj. PK-KŘE/396/19, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 8. 2019, čj. 17 A 110/2019-19,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 8. 2019, čj. 17 A 110/2019-19, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2019, čj. PK-KŘE/396/19, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **8 000 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kralovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 1. 2019, čj. OOS/1776/19, sp. zn. OOS/3958/2018, kterým správní orgán I. stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), kterého se úmyslně dopustil tím, že jako veřejný funkcionář (místostarosta obce) neučinil oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích ve lhůtě stanovené zákonem. Správní orgán I. stupně žalobci za spáchání přestupku uložil správní trest napomenutí a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“). Namítl, že situace, kdy musí jako místostarosta obce zveřejnit své oznámení, zatímco soudci činí pouze nevěřejné oznámení k Nejvyššímu soudu, je rozporná s čl. 4 odst. 3 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého musí zákonná omezení základních práv a svobod platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Protiústavnost spatřuje také v tom, že zákon nečiní rozdíl mezi starostou malé obce a starostou velkého města, ačkoliv hospodáří s nesrovnatelným objemem finančních prostředků. V případě žalobce jakožto starosty obce s 250 obyvateli převažuje zájem na ochraně jeho soukromí nad zájmem na veřejné kontrole. Uložení sankce je navíc projevem nepravé retroaktivity, protože žalobce se stal místostarostou v době, kdy povinnost učinit oznámení neexistovala.

[3] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, námitky poukazující na odlišný režim stanovený pro přístup k oznámení soudců a ostatních veřejných funkcionářů jsou bez významu, neboť povinnosti stanovené žalobci se nijak neodvíjí od povinností stanovených soudcům. Odlišné zacházení ani není nepřipustně diskriminační. Daní funkcionáři nejsou ve srovnatelném postavení z hlediska způsobu a kritérií pro ustanovení do funkce, způsobu výkonu funkce a jeho limitů i kontrolních mechanismů. Funkce místostarosty, jeho odpovědnost i kontrola mají politickou povahu, kdežto funkce soudce je odborná. I kdyby však měly být tyto funkce z hlediska povinnosti učinit oznámení srovnatelné, nevypovídalo by to nic o tom, zda mají být oznámení žalobce také neveřejná, nebo zda mají být oznámení soudců veřejná. Pro soudce a místostarosty tak nejsou stanoveny totožné podmínky ve smyslu čl. 4 odst. 3 Listiny. Z hlediska posouzení zásahu do soukromého života žalobce krajský soud uvedl, že žalobce neuvedl žádná konkrétní tvrzení o tom, jaké informace měl oznámit a zpřístupnit. Dále dospěl k závěru, že i občané malé obce mají právo kontrolovat výkon veřejné funkce. Potřebu této kontroly je potřeba hodnotit ve vztahu k úrovni, na niž je funkce vykonávána. Nehospodárně vynaložené prostředky malého rozsahu jsou pro občany obce ztrátou bez ohledu na to, že z většího rozpočtu by bylo možné nehospodárně utratit více. Žalobce byl navíc povinen učinit oznámení o skutečnostech, které jsou převážně součástí veřejných rejstříků a seznamů. Žalobce netvrdil, že by měl oznámit i jiné informace, které doposud nebyly součástí veřejného prostoru. Intenzitu zásahu dále ovlivnilo také to, že žalobce setrval ve funkci, ačkoliv nemusel. Oznamovací povinnost starostů je navíc stanovena již od 20. 6. 2008, byť nebyla veřejná či přístupná. Žalobce neuvedl žádné konkrétní důvody, proč pro něj pozdější právní úprava zavádějící veřejnou přístupnost oznámení byla neakceptovatelná z hlediska jeho důvěry v právo.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Trvá na tom, že v jeho případě došlo k porušení čl. 4 odst. 3 Listiny, neboť zákon stanovuje podmínky veřejné kontroly odlišně pro něj jako místostarostu a pro soudce, u nichž je veřejná kontrola vyloučena. S touto námitkou se krajský soud vypořádal nepřezkoumatelně, neboť jen v obecné rovině upozornil na rozdíly mezi veřejnými funkcionáři, aniž by vymezil jejich obsah a důvod rezignace na aplikaci rovnosti povinností. I nadále zastává názor, že právní úprava ukládající povinnost učinit oznámení zcela bez ohledu na velikost obce, v níž zastává funkcionář veřejnou funkci, a objem finančních prostředků, s nimiž nakládají, zasahuje do ústavně chráněných práv (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny). Stěžovatel je ve svém případě přesvědčen, že stanovená zákonná povinnost je protiústavní, a v důsledku toho je protiústavní i jemu uložený trest.

[5] Stěžovatel současně namítl, že zákon o střetu zájmů byl aplikován nepřipustně retroaktivně. V době, kdy byl zvolen, neobsahoval zákon § 14b umožňující bezbřehé nahlížení do registru oznámení. Obecně je sice nepravá retroaktivita přípustná, ale i tato přípustnost má své limity. V této souvislosti k otázce ochrany důvěry občanů v právo a ochrany nabytých práv odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997

pokračování

a sp. zn. Pl. ÚS 9/08 ze dne 12. 7. 2011. Má za to, že svým zvolením do funkce nabyl jejího výkonu s právy a povinnostmi vyplývajícími z právního řádu ke dni zvolení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a stanoviskem Ministerstva spravedlnosti, které je metodickým orgánem ve věci střetu zájmů. Z daného stanoviska plyne, že v situaci, kdy zákon není Ústavním soudem zrušen, nelze se povinnosti z něj plynoucí zprostit. Stěžovatel se přestupkového jednání dopustil. Žalovaný poukázal též na obsah novely zákona o střetu zájmů č. 112/2018 Sb., která s účinností od 30. 6. 2018 omezila údaje uvedené o veřejných činitelích obcí I. typu v Centrálním registru oznámení.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatel uplatnil kasační námitky zpochybňující posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Namítá, že rozhodnutí o přestupku bylo vydáno na základě protiústavní právní úpravy. Dále uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatečném vypořádání žalobní námitky (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou zpochybňující přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Vlastní přezkum je totiž možný pouze za předpokladu, že rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Otázce nepřezkoumatelnosti je věnována již rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24).

[11] Nejvyšší správní soud se s touto kasační námitkou neztotožnil. Krajský soud na žalobní námitku týkající se odlišné právní úpravy zveřejňování oznámení různých veřejných funkcionářů (místostarostů a soudců) odpověděl a konkrétně uvedl některé důvody (v krátkosti rekapitulované výše v odst. [3] tohoto rozsudku), kvůli kterým dospěl k závěru, že ve věci není dán rozpor

s čl. 4 odst. 3 Listiny, neboť pro dané funkce nejsou stanoveny totožné podmínky, a proto ani není důvod, aby různá omezení podle různých podmínek platila různě. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

[12] Pokud jde o další kasační argumentaci, která se týká samotného věcného posouzení otázky různé právní úpravy stanovené pro stěžovatele jako místostarostu a jiné veřejné funkcionáře (soudce), resp. otázky práva na ochranu soukromí stěžovatele jakožto místostarosty malé obce, nemohl Nejvyšší správní soud předně přehlédnout, že stěžovatel převážně zopakoval námitky, které již vznesl v žalobě. Přestože kasační stížnost je s ohledem na další argumentaci stěžovatele přeci jen projednatelná, je třeba poukázat na to, že v situaci, kdy krajský soud na námitky stěžovatele již podrobně reagoval a stěžovatel v dané části kasační stížnosti jeho závěry takřka nereflktuje, musí se podoba kasační argumentace odrazit také ve způsobu a podrobnosti jejího vypořádání ze strany Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 2. 12. 2011, čj. 2 Afs 11/2011-90). Nejvyšší správní soud proto považuje v tomto ohledu za dostatečné poukázat na to, že v mezidobí se ústavností oznamovací povinnosti zakotvené v zákoně o střetu zájmů již zabýval Ústavní soud, přičemž neshledal protiústavnost této právní úpravy (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020). Daný okruh kasačních námitek směřující právě k otázce ústavnosti právní úpravy, proto není důvodný. Na tom nemůže nic změnit ani okrajová kasační námitka (zmíněná na konci části A. kasační stížnosti), která směřuje pouze proti závěru napadeného rozsudku učiněného krajským soudem nad rámec nosného závěru o odlišném postavení různých veřejných funkcionářů, kteří mají stanovenou povinnost činit oznámení dle zákona o střetu zájmů. Ani případná důvodnost této námítka týkající se toho, zda se stěžovatel vymezil k preferované právní úpravě, by totiž sama o sobě nemohla na argumentačních základech napadeného rozsudku nic změnit.

[13] Nejvyšší správní soud se však ztotožnil s námitkou stěžovatele, který v kasační stížnosti mimo jiné poukázal i na to, že uložení trestu v dané věci bylo protiústavní. Danou otázkou se v nedávné době podrobně Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32, a to v návaznosti na výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Ústavní soud sice dospěl k závěru, že povinnost podávat oznámení v zákonem vymezeném rozsahu není protiústavní a představuje přiměřený zásah do práva na soukromí i u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů (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 (příslušná ustanovení zákona zrušil uplynutím dne 31. 12. 2020). Nejvyšší správní soud pak ve výše označeném rozsudku vyložil, že nezrušení ustanovení o oznamovací povinnosti přímo aplikovatelného i v nyní posuzované věci 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. 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 § 12 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů v rozporu se zásadou *ultima ratio*, jelikož takové jednání nedosahuje nezbytné minimální míry společenské škodlivosti.

[14] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v nynější věci nebyl citovaný náleží Ústavního soudu znám ani správním orgánům v době vydání jejich rozhodnutí, ani krajskému soudu v době vydání nyní napadeného rozsudku. Závěry shora citovaného rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 9 As 173/2020 lze nicméně shrnout tak, že zmiňovaný náleží Ústavního soudu o protiústavnosti úpravy zpřístupňování oznámení v centrálním registru oznámení brání tomu,

pokračování

aby správní orgány sankcionovaly porušení povinnosti podat oznámení podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů, a to i v době před nabytím vykonatelnosti tohoto nálezu. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s výše citovaným rozsudkem k závěrům zmiňovaného nálezu Ústavního soudu přihlédl i v nyní posuzované věci a shledal, že v tomto ohledu je kasační stížnost důvodná.

[15] Lze dodat, že zbývající kasační námitka stěžovatele týkající se retroaktivní aplikace dané právní úpravy by na výše předestřených závěrech nemohla nic změnit, a proto se jí Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené již blíže nezabýval (ostatně námitka retroaktivity byla použita i v rámci výše opakovaně zmiňovaného řízení vedeného před Ústavním soudem).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud ze 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, resp. krajskému soudu by v dalším řízení nezbývalo, než žalobou napadené rozhodnutí zrušit [§ 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.).

[17] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. 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. Stěžovatel v průběhu řízení své náklady nevyčísлил. Stěžovatel je advokát a využil svého práva vystupovat v řízení před soudy bez zastoupení, a to i v řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Náklady spojené se zastupováním mu proto nevznikly. Pokud jde o paušální náhradu nákladů řízení, tu procesně úspěšnému žalobci ve správním soudnictví přiznat nelze a je třeba vycházet pouze z nákladů, které žalobce prokáže (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS). Stěžovatel žádné náklady netvrdil, tím spíše neprokázal. Náklady řízení tak tvoří pouze soudní poplatek, a to ve výši 3 000 Kč za řízení před krajským soudem a 5 000 Kč za řízení před Nejvyšším správním soudem. Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 8 000 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k jeho rukám do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. prosince 2020

Milan Podhrázký  
předseda senátu