



US18029550

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	30-07-2018 4
Vyřizuje:	<u>1-1</u> krát Přílohy: <u>3</u>

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0007282/18

Odesílatel: Stanislav Polčák - Polčák Stanislav,
JUDr., advokát

Věc: návrh na přezkum někt. ustanovení zákona o střetu zájmů (originál poslán poštou)

Doručeno: 30. 7. 2018 0:52:59

K Rukám:

ID zprávy: DZ-23991

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: z84fstx

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

Nepředchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Podpis datové zprávy je platný		SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	contentMessage.zfo		
Příloha je validní	Průzkum-zájmu-kandidovat-v-komunálních-volbách-2018.pdf		
Příloha je validní	Str-et-za-jmu----na-vrh-U-S-final.pdf		

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	30-07-2018 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

JUDr. Stanislav Polčák

advokát

ČAK: 11590
tel: 734 588 408
email: polcak@email.cz
ID dat.schr.: z84fstx

sídlo AK:
Řehenice 10
251 67 p. Pyšely

pobočka:
Fügnerovo nám. 1808/3
120 00 Praha 2

V Řehenicích dne 17.7.2018

zn.: ---

dat.schr.: z2tadw5

Ústavní soud ČR

Joštova 625/8
660 83 Brno-střed

Nepředchází

Ústavní soud ČR

Navrhovatel: **skupina senátorů,**
za něž jedná senátor **Ing. Michael Canov,** jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem


JUDr. Stanislavu Polčákovi, advokátovi
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: z84fstx

Účastník řízení: 1) **Poslanecká sněmovna**
2) **Senát**

N Á V R H

**na zrušení některých ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů,
ve znění zákona č. 112/2018 Sb.**

- slova „*místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo*“ a „*obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy.*“ v ustanovení § 2 odst. 1 písm. q)
- § 10 odst. 2 a 3
- § 11 odst. 3
- § 14b

Trojmo 1x 

Přílohy:

Sdružení místních samospráv ČR: PRŮZKUM ZÁJMU KANDIDOVAT V KOMUNÁLNÍCH VOLBÁCH 2018, červenec 2018, počet respondentů 987

Podpisová listina senátorů

Plná moc

nepřiloženo

dále dle textu

I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel – skupina senátorů – (dále jen „navrhovatelé“) je podle Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu oprávněn Ústavnímu soudu ČR předložit k posouzení otázku protiústavnosti zákona či jeho ustanovení. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají, když namítají, že níže napadená ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, jsou v rozporu s kautelami ústavního pořádku.
2. Společným jmenovatelem všech napadených norem dotčeného zákona je skutečnost, že všechna do textu zákona zapracovávají z pohledu navrhovatelů protiústavní záměr, kterým je shromažďování či zveřejňování informací o majetkových poměrech komunálních politiků, a to i těch z nich, kteří pro výkon funkce nejsou dlouhodobě uvolněni a zastávají méně exponované veřejné funkce, bez náležitého přihlédnutí k významu, který v ústavním pořádku a obecněji vzato v moderní společnosti sehrává ochrana soukromí.
3. Novela, která v tomto nežádoucím směru zásadním způsobem změnila zákon o střetu zájmů, pod číslem 14/2017 Sb. nabyla účinnosti dne 1. září 2017. Na tuto novelu navazuje a bohužel v mnohem negativní dopady ještě dále prohlubuje novela z letošního roku, která byla pod č. 112 dne 15. června vyhlášena ve Sbírce zákonů.
4. Navrhovatelé zpochybňují soulad výše uvedeného záměru s ústavním pořádkem, neboť mají za to, že je v rozporu s jednotlivými ustanoveními Listiny základních práva a svobod, zejména s čl. 10 odst. 2 („Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.“) a odst. 3 („Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“), dále taktéž s čl. 8 Ústavy ČR („Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“) a v neposlední řadě s ústavně zaručeným právem být volen dle čl. 21 Listiny (zejm. odst. 1: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“, odst. 4: „Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“) ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR („Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.“). Namísto je dle jejich názoru také přezkum na základě čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny.
5. Pokud jde o obsah jednotlivých napadených ustanovení, výše citované ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) specifikuje personální rozsah pojmu veřejný funkcionář, když do něj zahrnuje rovněž komunální politiky zastávající méně exponované funkce: jde o neuvolněné zástupce starosty a členy rady. § 10 odst. 2 a 3 pak stanoví obsahové náležitosti oznámení o majetku, které podává každý veřejný funkcionář, tedy včetně všech veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 písm. q) a § 11 odst. 3 specifikuje charakter informací uváděných k jednotlivým položkám oznámení o příjmech a závazcích.
6. Pro závěr o protiústavnosti vyjmenovaných ustanovení svědčí argumentace, kterou navrhovatelé předestírají v části III („*Meritum věci*“). V obecné části se navrhovatelé zabývají kontextem platné právní úpravy, což zákonodárce zjevně opomněl, a v navazující části pak snáší argumenty ve prospěch závěru o protiústavnosti jednotlivých napadených ustanovení.
7. Nejprve se ale navrhovatelé, vědomi si skutečnosti, že zákon o střetu zájmů již byl před Ústavním soudem napaden,¹ vyjádří ke splnění podmínek přípustnosti návrhu.

¹ V současnosti probíhá před Ústavním soudem řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17, které bylo zahájeno rovněž na základě návrhu skupiny senátorů.

II. Připustnost návrhu

8. Podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je návrh na zahájení řízení nepřipustný, týká-li se věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, a v dalších případech stanovených tímto zákonem. V tomto případě nejde o věc, ve které by již Ústavní soud rozhodl nálezem, ani o jiný případ stanovený zákonem, návrh tedy není z důvodů uvedených v tomto ustanovení nepřipustný.
9. Složitější situace nastává v případě pravidla stanoveného v § 35 odst. 2, podle něhož je návrh nepřipustný i v případě, že Ústavní soud již v téže věci jedná; podal-li jej oprávněný navrhovatel, má právo účastnit se jednání o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník. Klíčový je zjevně výklad pojmu „táž věc“.
10. Jak uvádí respektovaný komentář k Listině základních práv a svobod,² úprava obsažená v § 35 může v praxi vyvolávat složité procesní situace, kdy je např. pozdější návrh odmítnut pro litispendenci pouze z určité části a je spojen s předchozím návrhem. Potom v této části je navrhovatel považován za účastníka řízení a ve zbývající části pouze za vedlejšího účastníka řízení vedle účastníka, jehož návrh byl doručen dříve.³
11. K této situaci ale podle přesvědčení navrhovatelů nedochází, a to přestože napadají částečně shodný okruh ustanovení jako navrhovatelé v řízení sp. zn. Pl. ÚS 38/17. V případě řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je identita věci dána totožností právního předpisu či jeho ustanovení, jehož protiústavnosti se již Ústavní soud v nálezu zabýval, a to bez ohledu na okruh účastníků řízení, resp. bez ohledu na osobu navrhovatele. V případě kontroly norem se ale do popředí dostává otázka rozsahu přezkumu, tj. z hlediska jakých ústavních norem a ústavních principů byl předchozí přezkum činěn.
12. Navrhovatelé mají za to, že rozsah přezkumu je velmi důležitou proměnnou, a zdůrazňují, že na rozdíl od návrhu, na jehož základě bylo zahájeno řízení sp. zn. Pl. ÚS 38/17, požadují přezkum také ve vztahu k čl. 8 Ústavy, který garantuje samosprávu územních samosprávných celků, a ústavně zaručenému právu být volen dle čl. 21 Listiny ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy. Namísto je dle jejich názoru také přezkum na základě čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny. Právě z tohoto důvodu je třeba, aby byl předložený návrh projednán samostatně, když uvedený ústavněprávní tenor ve věci sp.zn. Pl. ÚS 38/17 namítán není, stejně jako pochopitelně nová ustanovení zákona č. 112/2018 Sb.}

Okomentoval(a): [JB1]: Tvoje věta, jejímž vyzněním si úplně nejsem jistý

² Wagnerová E. a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

³ Tato situace nastala v praxi Ústavního soudu například v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (které bylo zahájeno na základě návrhu veřejného ochránce práv ve vztahu k tzv. cenovému výměru Ministerstva financí České republiky) a sp. zn. Pl. ÚS 10/02 (které bylo zahájeno na návrh skupiny senátorů, kteří napadali nejen cenový výměr, ale též ustanovení zákona o cenách). Návrh ve věci Pl. ÚS 10/02 byl v části týkající se výměru odmítnut pro litispendenci a ve zbývající části spojen s předchozím návrhem veřejného ochránce práv. Skupina poslanců tedy měla ve spojeném řízení postavení účastníka řízení (pokud šlo o část návrhu týkající se ustanovení zákona o cenách), avšak ve zbývající části (pokud šlo o návrh týkající se cenového výměru) pouze postavení vedlejšího účastníka, zatímco v této části byl účastníkem řízení veřejný ochránce práv. Procesní situace se navíc zkomplikovala poté, co Ústavní soud připustil, aby skupina senátorů změnila, resp. rozšířila petit o odlišný cenový výměr, přičemž k tomuto návrhu se již veřejný ochránce práv nepřipojil. Ve vztahu k této části řízení pak naopak byla účastníkem řízení pouze skupina senátorů.

III. Meritum věci

Obecná část

13. Normativní požadavky by měly rozumným způsobem odrážet podobu poměrů, na něž se mají uplatňovat. Důvodová zpráva k oběma odkazovaným novelám nenasvědčuje tomu, že by takováto úvaha byla zákonodárcem v dostatečné míře vedena, což dle soudu navrhovatelů představuje velmi zásadní nedostatek. Dopady přijaté úpravy totiž mají vzhledem k existujícímu kontextu protiústavní charakter.
14. Nejprve nutno uvést, že zákonná úprava střetu zájmů nebyla před přijetím novely č. 14/2017 Sb. na úrovni komunálních politiků předmětem žádné kritiky o nevyhovující zákonné regulaci.⁴ Povinná osoba vyplnila zákonem stanovený okruh údajů a tyto údaje byly uloženy pod dohledem pověřené osoby (tajemník úřadu). Pokud třetí osoba požádala o přístup k těmto údajům, bylo jí to na žádost umožněno. Tato praxe nebudila žádné problémy a citlivá osobní data nevisela nikde volně na internetu. Ve vládní důvodové zprávě k novelizačnímu zákonu č. 14/2017 Sb. není vůbec zdůvodněno, proč musela být tato praxe a zákonná úprava změněna, zda byly identifikovány ve vztahu ke komunální úrovni jakékoli problémy (nedostupnost údajů, neúplnost poskytovaných dat, porušování povinnosti podávat oznámení atd.). Namísto odpovídající analýzy bylo hned přistoupeno k zásadní změně v právní úpravě regulující střet zájmů. Nelze odhlédnout, že středobodem politických diskusí se stala otázka střetu zájmů u členů vlády, kdy ostatní veřejní funkcionáři se s vládní úrovní přislověčně „svezli“.
15. Novelizovaný zákon o střetu zájmů ve vztahu ke komunálním představitelům
- a) zásadně se rozšířil okruh osob, které musí veřejně přiznání učinit. Nutno vyzdvihnout, že v případě neuvolněného funkcionáře obce, který bere odměnu v řadě případů v stokorunových položkách, nelze srovnávat s politiky, kteří své funkce vykonávají jako hlavní povolání za odměnu v řádu desítek, resp. stovek tisíc korun. Uložit funkcionářům obcí, natož těm, kteří nebyli pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, stejné povinnosti jako těm, pro něž má být hlavním výkonem činnosti, je zcela neproporční,
 - b) přinesl zásadní změnu především v automatickém zveřejňování prakticky všech poskytovaných údajů, a to ve formě přístupné anonymně komukoli veřejnou datovou sítí na portálu ministerstva spravedlnosti,
 - c) rozšířil poskytované údaje o jednoznačně citlivé osobní údaje a ze soukromí (o majetku, o společném jmění manželů atd.), které se dokonce vztahovaly i k jiným osobám (manželé, partneři).

Uvedené změny byly umocněny tím, že jejich účinnost nastávala v průběhu komunálního volebního cyklu a vyvolala okamžitou rezignaci několika stovek funkcionářů obcí. Za nejvýznamnější důvody byly uváděny nikoli nesouhlas s poskytováním těchto oznámení státním orgánům, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému, kdy předchozí úprava umožňovala přístup k těmto údajům pouze na žádost a identifikaci žadatele a kdy údaje byly jinak chráněny.

16. S ohledem na značný nesouhlas se zasahováním do ústavně zaručených práv, ale i obávané dopady na účast takto dotčených zastupitelů v dalších komunálních volbách přistoupil

⁴ Pozornost si zaslouží rozdíl v úpravě nakládání s osobními údaji veřejných funkcionářů, jak o tom vypovídá např. toto stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů: <https://www.uoou.cz/zpracovani-udaju-z-registru-o-cinnostech-oznameni-o-majetku-a-oznameni-o-prijmech-darech-a-zavazcich-vedeneho-podle-zakona-c-159-2006-sb-o-stretu-zajmu/d-1779>

Parlament ČR k urychlené novelizaci zákona. Oproti původnímu záměru podané novely (viz sněmovní tisk č. 33) se však výsledná podoba přijaté novely odchyľuje v zásadních bodech od původního záměru předkladatelů, především v nosné myšlence, že přístup k oznámením bude podmíněn žádostí (byť bez uvedení důvodu) o nahlédnutí, tj. identifikaci žadatele.

17. Obecně nutno předeslat, že v podmínkách České republiky se uvedená regulace potenciálně dotýká přibližně 60 000 osob, které jsou zastupiteli. Jejich vysoký počet se opírá o skutečnost, že struktura obcí a měst je charakterizována značným množstvím samospráv s nízkým počtem obyvatel, kdy z celkového počtu 6250 obcí nepřesahuje 5800 obcí hranici 3000 obyvatel (tzn. na zbylých 450 obcí připadá rozpětí v počtu více než 3.000 obyvatel a konče Hlavním městem Prahou s téměř 1,3 mil. obyvatel). Dané vyniká především ze srovnání s některými sousedními státy, např. Spolkovou republikou Německo. Podíl obcí s méně než 2 000 obyvateli činil v roce 2016 v ČR 89,2 %, ⁵ v SRN téměř 40 %. Průměr zemí OECD pak činil 31,2 %.
18. Přirozeným důsledkem této „rozmanitosti“ je požadavek na mobilizaci značného množství občanů, kteří v obcích a městech mají obsadit veřejné funkce, a tedy kandidovat v komunálních volbách. Výhodou tohoto modelu potom je, že tak přirozeným způsobem dochází k zapojení veřejnosti do správy věcí veřejných, čímž se posiluje demokratický charakter státu a veřejné správy, naopak za nevýhodu je možné označit skutečnost, že v podmínkách menších obcí (o řádově desítkách až stovkách obyvatel) je k obsazení zákonem předpokládaných funkcí třeba skutečně vysoké míry občanské participace.
19. V prostředí menších obcí dále platí, že pokud je některý ze zastupitelů uvolněný, je to zpravidla pouze starosta obce; velmi často jsme ovšem svědky jevu, kdy na obci není dokonce žádný dlouhodobě uvolněný veřejný funkcionář. Důvodem je především hledisko rozpočtové, malé obce do 250 obyvatel (v ČR je to téměř 2000 obcí z celkové počtu 6250 obcí, tj. téměř třetina) by uvolněním byť jediného funkcionáře spotřebovaly většinu svého rozpočtu, proto výkon této funkce je zastupitelstvem často podmíněn neuvolněným výkonem, což má však i své negativní důsledky. Odměňování dlouhodobě uvolněného veřejného funkcionáře by tedy pro takový rozpočet, která plně nese uvedené nároky, znamenalo příliš velkou zátěž. ⁶
20. Problém, jehož existence byla analýzou think-tanku IDEA při Národohospodářském ústavu Akademie věd ČR ⁷ nedávno prokázána, představuje tendence, kdy s klesající velikostí daného sídla výrazně klesá intenzita volební soutěže. Uspokojivě nicméně je, že podle studie činí podíl vysokoškolsky vzdělaných lidí mezi kandidáty 27,4 procenta, což je téměř dvojnásobek podílu populace s VŠ titulem u populace starší 29 let. Dalším zajímavým zjištěním je, že demokratickými volbami dochází k dalšímu pozitivnímu výběru zastupitelů. Mezi zvolenými členy zastupitelstva je o 23 % více vysokoškolsky vzdělaných jedinců a o 39 % více manažerů nebo kvalifikovaných odborníků než mezi kandidáty. Zásadní zjištění však představuje závěr, že zatímco v obcích a městech s 10 až 20 tisíci obyvateli soutěží o jedno místo zastupitele v průměru 8,8 kandidáta, v obcích a městech do 1000 obyvatel je to v průměru pouze 2,2 kandidáta.
21. Předběžným závěrem, který je na základě dosud uvedeného možno učinit a navrhopatelé tak činí, je opodstatněné tvrzení, podle níž je zejména v menších obcích dosti obtížné mobilizovat dostatečné množství občanů, kteří budou zastávat veřejné funkce v samosprávě. Dle zkušeností navrhopatelů přitom je navíc možné hovořit o zhoršování této tendence v průběhu

⁵ ČR obsadila v tomto žebříčku 1. místo, když byla následována Francií a Slovenskem.

⁶ Důžno poznamenat, že ani celkový objem výdajů obcí v České republice není nijak ohromující: např. v roce 2016 dosáhly přibližně 240 mld. Kč, což představovalo zhruba 5,1 % HDP. <https://modemiobce.cz/koho-si-v-obcich-a-mestech-volime-volebni-soutez-a-charakteristiky-zastupitelu-v-cesku/>.

⁷ https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_12_2017_Kdo_je_vas_starosta/files/downloads/IDEA_Studie_12_2017_Kdo_je_vas_starosta.pdf

času. Pokud těmto občanům, kteří mají rozvíjet svou obec ve svém volném čase (neuvolněný výkon funkce), může obec za výkon jejich funkce poskytnout jen velmi omezené prostředky, a zároveň jim uloží veřejné obnažení jejich majetkových poměrů, důsledek souhrnu negativních účinků je pak jednoduchý – a) ti úspěšní a schopní ze svých soukromých profesí budou odmítat kandidovat na příslušné volené funkce (kdo je případně nahradí, nehodlají navrhovatelé spekulovat, nicméně jakožto řečnická otázka položena být musí), b) odliv zájmu o správu věcí veřejných na komunální úrovni může vyústit dokonce v situaci, kdy nebude postavena ani jedna kandidátka v komunálních volbách, což bude mít další negativní následky nejen pro občany obce a obec takovou, ale i na stát a jeho státní rozpočet (tzv. správci obce ustanovování z řad úředníků Ministerstva vnitra).

K danému navrhovatelé předkládají průzkum zájmu kandidovat v komunálních volbách 2018, provedeným Sdružením místních samospráv ČR, z něhož plynou alarmující závěry o zájmu současných zastupitelů znovu kandidovat v místních volbách.

Přílohou:

Sdružení místních samospráv ČR: PRŮZKUM ZÁJMU KANDIDOVAT V KOMUNÁLNÍCH VOLBÁCH 2018, červenec 2018, počet respondentů 987

22. K problému veřejného obnažování citlivých soukromých údajů totiž nutno připočítat i další zásadní problém současné veřejné správy – ohromující nárůst množství administrativy, která na územní samosprávy a její funkcionáře dopadá, dále osobní odpovědnost spojená s výkonem funkce zastupitele či dalších volených funkcí (starosty, radních), která vyvěrá až do podoby trestněprávní odpovědnosti za (ne)úmyslné trestné činy komunálních politiků. V souhrnu je pak důsledek nasnadě, zmenší se zájem o správu veřejných záležitostí na místní úrovni. Zákonodárce tak výše popsanou negativní tendenci nepotlačuje, ale dokonce ji prohlubuje.
23. Dle navrhovatele je to v rozporu s čl. 8 Ústavy ČR, který zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. V případě citovaného článku jde o základní ústavní princip, který je s ohledem na význam pro fungování demokratického právního státu řazen mezi náležitosti tvořící tzv. materiální jádro ústavy, tj. jde o součást nezrušitelných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁸
24. Co se týče dalších dotčených ustanovení, navrhovatelé připomínají, že na ústavní úrovni je garantována rovněž existence volených zastupitelstev.⁹ Přijetím napadené úpravy došlo také k porušení mezinárodních závazků České republiky. Dle Evropské charty místní samosprávy podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, musí umožňovat svobodný výkon jejich funkcí.¹⁰ Přestože navrhovatelé připouštějí, že v daném kontextu se podmínkami rozumí především odměňování, lze pod ně vztáhnout patrně také další okolnosti, za kterých je veřejná funkce vykonávána, a to včetně požadavků na transparentnost. V této souvislosti se sluší poznamenat, že podle Evropské charty místní samosprávy jsou dále finanční zdroje místních společenství úměrně odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.¹¹ Princip úměrnosti by měl být přirozeně vztahován i na požadavky kladené na volené zástupce, pokud jde o regulaci střetu zájmů.¹²

⁸ Rycheiský, P. a kol.: Ústava ČR: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

⁹ Čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 102.

¹⁰ Čl. 7 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy.

¹¹ Čl. 9 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy.

¹² Navrhovatelé připomínají vyjádření prof. Gerlocha ve věci sp. zn. IV. ÚS 1378/16, v němž trefně podotkl, že práce ve veřejném sektoru je mnohdy hůře finančně ohodnocená, než práce v sektoru soukromém, a přesto je dle Nejvyššího správního soudu legitimní zatížit ji ztrátou soukromí.

25. Navrhovatelé jsou si vědomi skutečnosti, že Ústavní soud vykládá čl. 8 způsobem, který kolísá mezi intenzivnější a slabší ochranou územní samosprávy, nicméně s ohledem na to, že v nálezu Pl. ÚS 51/06 ÚS dovedl, že zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality, a přiměřenost takového zásahu pak v nálezu skutečně zkoumal, má za to, že minimálně tento ústavní požadavek nebyl zákonodárcem naplněn.¹³
26. Navrhovatelé sumarizují, že zásadním problémem, ke kterému by se měl Ústavní soud vyjádřit, představuje právní otázka, do jaké míry a za jakých podmínek je slučitelné s ústavní garancí územní samosprávy uvalování dalších a dalších povinností včetně takových (jako je tomu v posuzovaném případě), které mohou vést až k její paralýze.
27. Jak již bylo uvedeno, při posuzování ústavnosti napadené regulace je nezbytné zohlednit nejen její normativní rozměr, ale rovněž prostředí, do něhož je zasazena, a dopady, které od ní lze očekávat. Se znalostí politicko-sociologicko-ekonomického kontextu¹⁴ by zákon v současné podobě nikdy nemohl být přijat, neboť nutným důsledkem této komplexnější úvahy by podle soudu navrhovatelů nemohlo být aprobování režimu, který na komunální politiky, jichž je v řadách veřejných funkcionářů ve smyslu zákona o střetu zájmů naprostá většina, klade zcela nepřiměřené požadavky.
28. Jednoduše řečeno, zákonodárce by měl – nejen s ohledem na význam citovaného článku v ústavním pořádku - pečlivě zvažovat, zda svoji zákonodárnou činností nemůže nedovoleným způsobem zasáhnout do jím chráněné sféry. V případě novel zákona o střetu zájmů k tomuto zásahu dle přesvědčení navrhovatelů bohužel došlo.
29. Jak bylo uvedeno shora, „majetkový striptýž“, o kterém se od schválení loňské novely (zákon č. 14/2017 Sb.) hovoří, vyvolal v prostředí samospráv značné rozhořčení a poměrně masivní porušování tohoto zákona právě s odvoláním se na ústavní nadřazené normy. Důvodem byla obava zveřejňovat v prostředí, které je tradičně silně podezřívavé až závistivé, detailně své majetkové poměry. Nešlo ovšem jen o případné zhoršení vztahů v obci, ale svoji roli pochopitelně sehrála také obava ze zveřejnění těchto údajů na webových stránkách, kde k nim má přístup skutečně kdokoli, tedy nejen nepříjící sousedé, ale také osoby s kriminálními sklony, pro něž je Centrální registr oznámení nečekaným darem shůry. Vrcholem pak byly excesy promítání podaných oznámení představitelů obce v restauračních zařízeních v obci na dataprojektoru¹⁵.
30. Reakcí, kterou letošní novela č. 112/2018 Sb. bohužel spíše umocnila, jsou rezignace buď již učiměně či avizované a dále také reálná hrozba neobsazení kandidátek zejména v menších obcích anebo návrat úspěšných a schopných zpět do soukromého sektoru (viz shora uvedený průzkum SMS ČR z července 2018 k ochotě členů zastupitelstev obcí znovu kandidovat). Zejména pro vzdělané, schopné a úspěšné veřejné funkcionáře je z pohledu majetkového přínosu výkonu (ne)uvolněné funkce na obci zcela jednoduché opustit volené funkce a uplatnit se v soukromém sektoru, což platí tím spíše v současné situaci na trhu práce. Mnohým brání v tomto kroku odchodu z komunální sféry jen loajalita ke své obci a snaha o její další rozvoj. Přesto organizace, sdružující obce a města na celostátní úrovni, zaznamenala již mnoho set rezignací na volenou komunální funkci a varovala před vyprázdňením kandidátek pro komunální volby či zásadní zmenšení konkurence mezi kandidáty, kdy úspěšní a schopní

¹³ Podobně přistoupil Ústavní soud k přezkumu v nálezu Pl. ÚS 6/13.

¹⁴ V úvahy by patrně měly být vzaty, jakým způsobem vnímá česká společnost zveřejňování informací o příjmech; řada lidí vnímá tyto údaje jako do té míry citlivé, že je nesdělují ani svým blízkým. Mnohdy to je z důvodu, že tyto příjmy jsou v porovnání s odpovědností a fyzickou a psychickou náročností natolik nízké, že zveřejnění informace o jejich výši dotyčný může oprávněně vnímat jako dehonestující a poškozující.

¹⁵ Viz vyjádření starosty obce Dolní Čermná Petra Helekala: <https://echo24.cz/a/SCCmu/lex-babis-sc-nepovedl-lide-si-nas-lustruji-v-hospodach-rika-starosta>

budou ve vyšší míře odmítat veřejný striptýz podstoupit.¹⁶ Jak uvedeno shora, kdo v takové situaci tak trochu „zbyde“ pro výkon volené funkce, je nasnadě.

31. V této souvislosti požadují navrhovatelé přezkum napadených ustanovení z hlediska čl. 1 Listiny, podle kterého jsou si lidé rovni v důstojnosti i v právech, čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu postavení, čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a konečně také čl. 10 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost.
32. Navrhovatelé rovněž namítají, že pravidla, která nastoluje zákon o střetu zájmů v dotčených ustanovení, rovněž zasahují do práva být volen (pasivní volební právo) dle čl. 21 Listiny ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy, protože napadená ustanovení ve svém souhrnu představují nepřiměřené břemeno, které v případě zvolení musí každý kandidát snést, což odrazuje občany od snahy účastnit se veřejného života – ve formě kandidování na veřejnou funkci v komunální sféře a je především nepochopitelné (nezdůvodnitelné) u neuvolněných funkcionářů – zejména u neuvolněných místostarostů či členů obecních (městských) rad. Navrhovatelé si přejí uvést, že důsledně rozlišují mezi uvedenými volenými funkcionáři obcí (měst) a velmi vážili kategorií veřejných funkcionářů, u nichž protiústavnost namítnou (z důvodu minimalizace zásahu Ústavního soudu do přijatého zákona proto nenapadají povinnost poskytovat oznámení u tzv. neuvolněných starostů, protože do jisté míry stojí v čele obce a povinnost poskytovat tato oznámení má své opodstatnění, i oni však zasluhují ochranu, pokud jde o dopady ust. § 14b zákona).
33. Ústavní úprava územní samosprávy je velmi kusá a lakonická, což na zákonodárce klade poměrně náročné požadavky, kterým ne vždy – jako v popisovaném případě – dostojí. Vzhledem k selhání zákonodárce je v dané situaci jediným orgánem, který může poskytnout ochranu tomuto ústavnímu principu, Ústavní soud.¹⁷

Kategorie veřejných funkcionářů v § 2 odst. 1 písm. q)

34. Ust. § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů v rozsahu slov „*místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo*“ a „*obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy,*“ zakotvuje kategorii veřejných funkcionářů činných v samosprávě, na něž dopadají navazující zákonné povinnosti.
35. Podle přesvědčení předkladatelů je existence této kategorie protiústavní, neboť jednak v důsledku jejího zavedení, jak bylo uvedeno výše, dochází k zásahu do práva na samosprávu

¹⁶ Odborový svaz státních orgánů a organizací uvedl ve svém vyjádření ve věci sp. zn. IV. ÚS 1378/16, že zejména v prostředí malých obcí má poskytnutí či zveřejnění informací o výši platu či odměn konkrétních osob za následek jejich dehonestaci, zpochybňování vykonané práce a nutně vedou k problémům v jejich profesním i občanském životě.

¹⁷ Otázkou je, zda by zákony, dotýkající se samospráv, neměly být *de constitutione ferenda* uvedeny ve výčtu obsaženém v čl. 40 Ústavy, a k jejich přijetí by se tedy vyžadovala shoda vůle obou komor parlamentu. Ostatně nabízí se úvaha, zda zákon s takto zásadním dopadem neposuzovat už za současného právního stavu jako zákon volební, jak upozorňují navrhovatelé v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a snažejí pro to nikoli nepřesvědčivé argumenty.

upraveného v čl. 8 Ústavy, ale rovněž do práva na ochranu soukromí, které v čl. 10 upravuje Listina základních práv a svobod.^{18,19} a do dalších ústavním pořádkem chráněných hodnot.

36. Ústavní princip, do něhož bylo zákonodárcem nepřípustně zasaženo, je právo na soukromí upravené v čl. 10 Listiny; zde je formulováno absolutně. Navrhovatelé souhlasí s tím, že dané neznamená, že by mělo být absolutně také vykládáno; ústavně imanentní omezení tohoto práva jsou přípustná.²⁰ Navrhovatelé se ovšem domnívají, že vzhledem k popsání konstrukce by výklad těchto omezení měl být jednak v zásadě restriktivní, jednak v podmínkách ústavního státu by měl rovněž kladen samozřejmý požadavek přiměřenosti. Přístup zákonodárce v popisované kauze nenasvědčuje dodržení ani jednoho z uvedených požadavků.
37. V čem namítaná nepřiměřenost spočívá? Podle přesvědčení navrhovatelů je protiústavní zahrnutí uvedených veřejných funkcionářů (neuvolněných místostarostů a radních) činných na úrovni územní samosprávy pod režim zákona, ve kterém se nacházejí jejich výše postavení, resp. uvolnění kolegové. Jejich inkorporaci dochází nepochybně k porušení principu proporcionality, jak bude uvedeno dále.
38. V návaznosti na metodiku užitou Ústavním soudem mj. ve věci Pl. ÚS 19/13 přistupují navrhovatelé k provedení čtyřprvkového testu proporcionality. V souladu s tímto testem je první otázkou, na niž je třeba odpovědět, legitimita cíle sledovaného napadenou úpravou. Navrhovatelé mají za to, že cílem je v této souvislosti smysl, jehož naplnění má zákon o střetu zájmů posloužit. Současná úprava má své kořeny ve IV. volebním období Poslanecké sněmovny. Podle tehdejší důvodové zprávy k návrhu zákona o střetu zájmů (sněmovní tisk č. 1056) vycházel zákonodárce z následujících úvah: „*Veřejní činitelé se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu. V této činnosti však mohou nastávat situace, kdy se může tento veřejný zájem dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým. Tento zájem individuální, resp. skupinový z velké části nebývá patrný a veřejná kontrola nad výkonem funkce veřejného činitele tak bývá ztížena. Je proto vhodné právními nástroji preventivně předcházet situacím, které mohou vyvolávat snahu preferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku, případně pokud dojde k nedovolenému jednání, je též sankcionovat.*“ Podle názoru navrhovatelů je znalost těchto úvah přínosná, ale na otázku, jaký je skutečný smysl regulace, pohříchu neposkytují odpověď.
39. V literatuře se objevuje definice, podle níž je cílem zákona o střetu zájmů zodpovědný a transparentní výkon státní správy, jakož i udržování důvěry ve veřejné instituce. Setkat se lze i s myšlenkou, že nejobecněji vyjádřeným smyslem této regulace je ochrana veřejných prostředků. Podle názoru předkladatelů je možné tyto hovořit o dílčích cílech, když každý postihuje odlišný aspekt smyslu regulace.
40. Cílem zákona o střetu zájmů pro účely provedení testu proporcionality je:
- 1) zodpovědný a transparentní výkon státní správy (tento dílčí cíl míří na veřejné funkcionáře: své funkce by měli v souladu s tímto cílem vykonávat co nejzodpovědněji a nejtransparentněji)

¹⁸ O soukromí hovoří i čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že *nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.* V daných souvislostech se ale tento článek neuplatní.

¹⁹ S ohledem na dosavadní judikaturu přitom ani dle navrhovatelů není sporu o tom, že soukromí veřejně činných osob je poskytováno méně ochrany než osobám soukromým (např. II. ÚS 171/12). Ústavní soud ale vždy trval na tom, aby bylo nezávislémi soudy vždy pečlivě zvaženo, zda jednomu základnímu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým (IV. ÚS 154/97).

²⁰ *Wagnerová E. a kol.: Listina základních práv a svobod: Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2012.

- 2) udržování důvěry ve veřejné instituce²¹ (tento dílčí cíl posuzuje opatření pohledem veřejnosti, pro niž musí být tato opatření prostředkem k posílení důvěry)
- 3) ochrana veřejných prostředků (v tomto případě je primární prizma veřejných prostředků)

Navrhovatelé mají za to, že jde ve všech svých dílčích prvcích o cíl legitimní.

41. Dle navrhovatelů ale napadená úprava selhává ve střetu s druhým krokem testu proporcionality, kterým je posouzení vhodnosti zvoleného prostředku k dosažení definovaného cíle, resp. definovaných cílů. Navrhovatelé nerozumějí tomu, jakým způsobem může dosažení výše uvedeného cíle napomoci zahrnutí neuvolněných místostarostů a členů rad do režimu zákona.
42. Obec zastupuje navenek v zásadě pouze starosta obce; v případě místostarostů jde o nečetné a výjimečné situace. Zejména v prostředí menších obcí není výjimečné, že tato pravomoc není za celé volební období vůbec uplatněna. V případě menších obcí a měst není rada často vůbec ustanovována. V samosprávách o určitém počtu obyvatel nemusí být rada povinně zřizována, v řadě z nich ale k jejímu zřízení dojde např. proto, aby došlo k širšímu zastoupení některých místních částí, které byly historicky samostatnými obcemi. Při dosažení počtu 15 členů zastupitelstva ale vzniká povinnost radu ustanovit – a na ni navazují povinnosti pro neuvolněné členy rady dle zákona o střetu zájmů. Současná podoba tohoto zákona působí proti snahám o rozšíření občanské participace na činnosti samosprávy výrazně demotivačně, což navrhovatelé považují za další z jejích nedostatků.
43. V daném případě postrádá smysl hledání šetnějších alternativ (třetí krok čtyřprvkového testu proporcionality), resp. šetnější alternativu představuje právě pouze zahrnutí neuvolněných starostů pod režim zákona o střetu zájmů.
44. Napadené ustanovení by tedy dle přesvědčení navrhovatelů mělo být pro rozpor s ústavním pořádkem zrušeno.²²

Okruh údajů oznamovaných podle § 10 odst. 2 a 3

45. Pochybnosti ústavněprávního rázu jsou namíste také ohledně ustanovení obsažených v § 10 odst. 2 a 3, která obsahují výčet položek, které mají být předmětem oznámení o majetku.
46. Stejně jako v předchozích případech namítají navrhovatelé rozpor s čl. 10 Listiny; ve vazbě na tvrzený cíl vyjadřují navrhovatelé pochybnost o tom, zda porušením čl. 10 Listiny není již samotné shromažďování údajů o majetku veřejných funkcionářů: čl. 10 odst. 3 Listiny totiž stanoví, že každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů o své osobě.
47. Vzhledem k četným výjimkám je také otázkou, jaký obrázek o majetkových poměrech veřejných funkcionářů vlastně je prostřednictvím Centrální evidence oznámení podáván. Při

²¹ Řečnickou otázkou je, zda cíl v podobě posílení důvěry ve veřejné instituce prostřednictvím „majetkového striptýzu“ na radnicích je dosažitelný ve společnosti, ve které předseda vlády rozhojnil svůj majetek během působení ve funkci 1. místopředsedy vlády na dvojnásobek, je trestně stíhán, a přesto má podporu téměř třetiny veřejnosti.

²² Případné námitky, podle kterých by zrušením napadaných ustanovení došlo k výraznému snížení rozsahu oznamovací povinnosti těchto veřejných funkcionářů dokonce pod úroveň, která se na ně dlouhodobě vztahovala i před nabytím účinnosti zákona č. 14/2017 Sb., nejsou opodstatněné, neboť samotná dlouhodobost určité praxe její rozpor s ústavním pořádkem nenapravuje.

posuzování vhodnosti (druhý krok čtyřprvkového testu proporcionality) tedy napadená regulace nemůže uspět.

48. Napadená regulace rovněž vyvolává otázky týkající se zdvojování nástrojů na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Jaký je smysl takto extendované úpravy střetu zájmů, když veřejné prostředky jsou chráněny i nástroji typu registru smluv apod.? Dále se klade otázka, proč jsou veřejní funkcionáři nuceni oznamovat jimi vlastněné nemovitosti, když tyto údaje může stát získat z veřejného registru, jímž je katastr nemovitostí.

Informace o příjmech a závazcích veřejného funkcionáře podle § 11 odst. 3

49. V tomto ustanovení lze spatřovat rozpor s právem na ochranu soukromí třetích osob, které jsou věřiteli veřejné funkcionáře, a u jako takových jsou jejich osobní údaje předmětem oznámení podle § 11 odst. 3.²³ Nastíněný problém vyniká především v nikoli hypotetické situaci, kdy se třetí osoby věřiteli veřejného funkcionáře mohly stát už v okamžiku, kdy byl pouhou soukromou osobou, a tak naprosto nemohly předpokládat, že informace o tomto vztahu bude zveřejněna. Napadeným ustanovením je tak porušeno jejich legitimní očekávání.

Rozsah nahlížení do registru oznámení podle § 14b

50. Pokud by Ústavní soud navzdory výše sneseným argumentům seznal, že napadená ustanovení jsou ústavně konformní, navrhovatelé navrhuji, aby bylo zrušeno alespoň ustanovení § 14b, podle kterého je do Centrálního registru oznámení oprávněn nahlížet kdokoli bez splnění jakýchkoliv podmínek, a tedy se také seznamovat s osobními údaji týkajícími se veřejných funkcionářů. Z pohledu navrhovatelů jde o ustanovení, které je v příkrém rozporu s ústavním pořádkem.
51. Zveřejnění osobních údajů, mezi něž údaje o majetku bezpochyby patří, je v tomto případě v rozporu s čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě“.
52. Navrhovatelé mají z důvodů, které budou dále vysvětleny, jednoznačně za to, že tento zásah do práva na soukromí v podobě zveřejňování údajů o veřejných funkcionářích je zcela nepřiměřený a ve světle dosavadní rozhodovací činnosti ÚS neobhájitelný.²⁴
53. Opirání závěru o souladu zveřejňování těchto údajů s ústavním pořádkem např. o nález II. ÚS 171/12, podle kterého informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře náleží nikoli do soukromé sféry veřejného funkcionáře, ale do jeho sociálních sfér, tedy oblastí, které sdílí spolu s ostatními členy společnosti, a u jako takových nehrozí při jejich zveřejnění žádný konflikt, je mimoběžné. V uvedeném nálezu je předně řeč o příjmech veřejných funkcionářů, nikoli o celém jejich majetku. To je také důvod, proč argumentace veřejnou přístupností celé řady informací ve veřejných rejstřících, katastru nemovitostí nebo např. registru smluv s obdobným potenciálem zneužitelnosti, je nepřiléhavá, neboť jde o veřejné registry z pohledu

²³ V této souvislosti je třeba zdůraznit, že problematický aspekt napadené regulace představuje skutečnost, že se oznamovací povinnost týká také majetku ve společném jmění manželů. Tím se zasahuje do soukromé sféry osob, které nezastávají žádnou veřejnou funkci.

²⁴ Ústavní soud ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 1378/16 nařídil předběžné opatření, kterým účastníkům řízení uložil neposkytovat osobní údaje o platech a odměnách stěžovatelů na základě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zejména zakázal jejich zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, z čehož navrhovatelé dovozují obzvláště citlivý přístup Ústavního soudu ke zveřejňování osobních údajů prostřednictvím internetových stránek.

zachycovaných skutečností dílčí, nikoli komplexní, jakým je Centrální registr oznámení, jakkoli o komplexnosti je možné mít určité pochybnosti.

54. Navrhovatelé mají dále za to, že citované rozhodnutí je třeba číst společně s nálezem IV. ÚS 1378/16, kterým byl přístup k informacím o platech zúžen. Pokud ÚS zaujal restriktivní přístup v otázce informací o platech a odměnách, tím spíše jej lze očekávat v případě informací, které – byť ne zcela komplexně – pokrývají celou majetkovou sféru veřejných funkcionářů, a to zvláště vezmeme-li v úvahu, že k dispozici jsou i jiné, mírnější prostředky než je zveřejnění těchto informací na internetu.
55. Přitom představit si jiné způsoby – a to způsoby ústavně konformní, není nijak obtížné. Předně to byl způsob spočívající ve zpřístupnění těchto informací na žádost. Nelze přisvědčit obavám, že by to v praxi vedlo toliko ke stanovení formální překážky v přístupu k informacím a s tím souvisejícímu mnohonásobnému zvýšení nápadu žádostí, a tedy enormní administrativní zátěži, a to už s ohledem na skutečnost, že tento model byl používán až do podzimu loňského roku. Jinou otázkou je, že veřejná správa by se měla spíše přizpůsobit principu ochrany soukromí než naopak.
56. Rozsah zveřejňovaných informací je mimochodem neobvyklý také ze srovnávacího pohledu. Jak uvádí Úřad pro ochranu osobních údajů ve svém vyjádření ve věci sp. zn. IV ÚS 1378/16, v Evropě zcela převažuje přístup spočívající v nezveřejňování platů konkrétních osob. A právě ve zcela nepřiměřeném rozsahu a způsobu zveřejňování, který zasahuje do jejich byť velmi redukované vnímaného práva na soukromí, spatřují navrhovatelé zásadní problém napadené úpravy, který by měl být posouzen Ústavním soudem.
57. V návaznosti na tyto úvahy mají navrhovatelé za to, že v testu proporcionality nemůže pravidlo, podle něhož jsou tyto osobní údaje k dispozici komukoli s přístupem na internet, obstát. Pokud jde o legitimitu cíle, jenž byl definován výše,²⁵ nemají navrhovatelé důvod jej ani v tomto aspektu zpochybňovat.
58. Regulace ovšem znovu ztroskotává na kritériu vhodnosti. Podle přesvědčení navrhovatelů rozsah zveřejněných údajů, přestože výrazně zasahuje do soukromí dotčených osob, učinění kvalifikovaného závěru např. o korupčním jednání neumožňuje.²⁶ Takovýto závěr může učinit až se znalostí dalších souvislostí např. Policie ČR, která disponuje dalšími potřebnými informacemi a znalostmi. I proto má ostatně k těmto informacím na základě § 14b odst. 3 přístup. Je pak ovšem otázkou, jaký je smysl zveřejňování.
59. Smysl zveřejnění může být buď preventivní, nebo represivní. U těch, kteří se v souvislosti s výkonem veřejné funkce obohatí, nelze očekávat, že tyto informace budou podávat v oznámení o majetku či o příjmech a závazcích. Ti, kteří se budou chtít obohatit, tváří v tvář nové regulaci zvolí takové prostředky, které tato nedokáže postihnout.²⁷ Na ně již míří existující regulace v podobě zákona o prokazování původu majetku.
60. Oznámení podávané na konci funkčního období bude znám až po volbách, není možné tak předpokládat, že transparentnost bude mít pro dlouhodobě uvolněného veřejného funkcionáře hmatatelné výhody v podobě porovnání, ze kterého vyplývá, že svůj majetek v průběhu výkonu funkce podezřelým způsobem nerozmnožil.
61. Dalším krokem je kritérium potřebnosti. V případě tohoto kritéria jde o posouzení otázky, zda nebyla k dispozici opatření mírnější, která ve srovnání s použitým nástrojem šetří práva

²⁵ Cílem zákona o střetu zájmů je zodpovědný a transparentní výkon státní správy, jakož i udržování důvěry ve veřejné instituce a kontrola veřejnosti při nakládání s veřejnými prostředky.

²⁶ Navrhovatelé nadto upozorňují na existenci právní úpravy, která je novelami zákona o střetu zájmů patrně suplována. Je jí zákon č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku.

²⁷ Otázkou tak je, zda v podobě Centrální evidence oznámení nevzniká pouze formální nástroj, jehož reálné dopady jsou nanejvýš sporné.

dotčených subjektů. Podle přesvědčení navrhovatelů samozřejmě existuje: je jím buď pouhé shromažďování těchto údajů (se zajištěním přístupu příslušných orgánů), nebo shromažďování doprovázené žádostním mechanismem, jak jej znala starší úprava.

62. Pokud jde o naplnění požadavků přiměřenosti, současná podoba zákona o střetu zájmů také neposkytuje odpověď na otázku, jak dlouho budou tyto údaje zveřejněny, což je možné označit za závažný deficit.
63. Pokud jde o kritérium přiměřenosti (proporcionality) v užším smyslu, navrhovatelé mají za to, že absolutně formulované právo na soukromí by mělo převážet nad právem na informace, které předpokládá výjimky už v textu Listiny.
64. Navrhovatelé mají za to, že jejich má oporu v dosavadní rozhodovací činnosti Ústavního soudu a připomínají přezkum zákona o archivnictví Ústavním soudem (sp. zn. Pl. ÚS 3/14), kdy významným prvkem pro úvahy byla skutečnost, že zákon obsahoval záruky proti zneužití takto získaných informací.²⁸ Žádnou takovou záruku napadená regulace neobsahuje. Je otázkou, proč v zájmu ochrany soukromí nemohl být uplatněn stejný model jako v případě příslušníků Policie ČR a dalších veřejných funkcionářů, pro něž je v § 14b odst. 2 stanovena výjimka ze zveřejňování.

Závěrem

65. Závěrem jsou navrhovatelé nuceni položit si otázku, zda je takto robustní nástroj nezbytný v situaci, kdy je součástí českého právního řádu již několik let zákon o registru smluv,²⁹ jehož smyslem je ochrana veřejných prostředků (tedy slouží k naplnění totožného dílčího cíle jako zákon o střetu zájmů), a transparentnost nakládání s veřejnými prostředky je také posílena prostřednictvím ustanovení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (touto regulací je opět naplňován jeden z dílčích cílů zákona o střetu zájmů). Střet zájmů samotný je na úrovni územních samosprávných celků dále regulován prostřednictvím ustanovení § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
66. Navrhovatelé chápou potřebu těchto institutů umožňujících veřejnou kontrolu, upozorňují ale na vztah dvou linií, kdy koncepčně je buď možné vyjít od kontroly veřejných prostředků, resp. veřejného majetku, nebo se zaměřit na osoby veřejných funkcionářů a jejich majetkové poměry. Výše vypočtené kontrolní mechanismy soustřeďující se na kontrolu veřejného majetku svědčí o tom, že jich není nedostatek: spíše než o něm lze hovořit o jejich nadbytku. Navrhovatelé rozumí tomu, že své místo má i kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, mají ale jednak za to, že se v případě napadených ustanovení dubluje úprava obsažená v zákoně č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku, jednak přijatá úprava je v řadě ohledů nepřiměřená, pokud ne rovnou bez dalšího rozporná s ústavním pořádkem.
67. Složitost a mnohočetnost uvedených protikorupčních nástrojů mimochodem vyvolává otázku, zda zákonodárce chrlením těchto opatření ve skutečnosti nevytváří podmínky pro porušování zákonů. Stát navíc poněkud paradoxně – namísto boje se zločinem – pro něj vytváří podmínky,

²⁸ Zákon o archivnictví zakotvil oddělený režim pro samotné získání informací (nahlížení do archivů) na straně jedné a pro jejich zveřejnění na straně druhé ze strany badatelů – fyzických osob.

²⁹ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

když potenciálním pachatelům nabízí unikátní databázi údajů, na základě kterých si mohou v klidu domova vybrat svůj potenciální cíl.³⁰

68. Není divu, že někteří tuto regulaci interpretují jako výraz neschopnosti státu stíhat zločin za použití tradičních prostředků a jako projev snahy na jejich místo postavit udavače, kteří ale z výše uvedených důvodů nemohou být v naprosté většině případů schopni posoudit skutečný stav věci; výsledkem pak je, že kromě neoprávněně nařčených osob zbytečně zatěžují příslušné orgány veřejné moci.³¹
69. Zarážející je zákonodárcův přístup i při zohlednění skutečnosti, že veřejný prostor okupovala po řadu týdnů témata spojená s novou evropskou regulací na ochranu osobních údajů, která i v našem prostředí zděmákněla pod názvem GDPR. Jejím smyslem je poskytnout ochranu osobním údajům fyzických osob. Regulace v podobě novel zákona o střetu zájmů jde nepochopitelně proti této výrazné celosvětové tendenci.
70. Navrhovatelé v této souvislosti upozorňují na judikatorní vývoj v oblasti práva na svobodný přístup k informacím, pokud jde o přístup k informacím o platech osob v zaměstnaneckém či obdobném poměru k povinnému subjektu. Po velmi dalekosáhlé interpretaci, kterou rozšířený senát NSS vtělil do svého rozhodnutí ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62,³² Ústavní soud ve svých následných rozhodnutích připomněl význam principu ochrany soukromí v ústavním pořádku a hranice pro přístup k těmto informacím vymezil restriktivnějším způsobem.³³
71. Navrhovatelé připouštějí, že zákonodárny či soudcovský aktivismus může být veden bohubilými záměry, měl by se ale rozhodně zastavit před branami, které stanoví ústavní pořádek. Jedna z těchto bran je vystavena na ochranu soukromí. V této kauze je výslovně upravený ústavní princip v případě veřejných funkcionářů negován ve prospěch problematického principu transparentnosti tak, že z něj prakticky nezbyvá téměř nic.³⁴

IV. Žádost o přednostní projednání

72. Navrhovatelé žádají s ohledem na naléhavost věci v souladu s § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, o přednostní projednání svého návrhu. S ohledem na zavedení oznámení podávaných při vstupu do funkce může mít případné vyhovující rozhodnutí zcela zásadní dopad na tuto povinnost, resp. na okruh informací, které jsou předmětem oznámení, případně též zveřejnění.
73. Volby do zastupitelstev obcí se uskutečnily ve dnech 5. a 6. října 2018, tedy necelé tři měsíce po podání tohoto návrhu. Z minulosti jsou známy případy, kdy Ústavní soud během takto krátké doby v případě naléhavé situace skutečně rozhodl. Navrhovatelům jsou známy případy, kdy

³⁰ Navrhovatelé podotýkají, že tento způsob často diskutované digitální revoluce je skutečně velmi nešťastný.

³¹ V této souvislosti navrhovatelé připomínají bilanci trestních stíhání komunálních politiků, která ve své většině končí jejich osvobozením.

³² Stojí za povšimnutí, že i toto aktivistické rozhodnutí NSS formulovalo dva okruhy výjimek z povinnosti zveřejňovat výši platů, a to pokud se osoby na činnosti podílejí nepřímo a nevýznamně, a dále, pokud *nevystávají pochybnosti, zda jsou prostředky vynakládány hospodárně*. V případě hospodaření obcí a měst – v porovnání s ostatními veřejnoprávními entitami – vypovídá nejen názor veřejnosti, ale také ekonomická statistika o hospodaření řádně.

³³ Již ústavodárce předpokládal, že o činnosti orgánů územní samosprávy bude veřejnost informována *přiměřeným* způsobem, a výslovně tento záměr vyjádřil v čl. 17 odst. 5 Listiny. Závěr, že se požadavek přiměřenosti vztahuje např. k informování o nakládání s veřejnými prostředky, ale nikoli k informacím o osobách zastávajících veřejné funkce, je zjevně absurdní.

³⁴ Opouštění jedněch ústavních principů ve prospěch jiných za účelem dosažení velmi vágně vymezených cílů představuje ale podle navrhovatelů cestu do pekel; uvědomoval si to ostatně i ústavodárce, když v čl. 4 odst. 4 Listiny uložil orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv.

řada zastupitelů souhlasila s kandidaturou do zastupitelstva obce jen pod podmínkou, že nebudou kandidovat v případě úspěchu na žádnou další funkci, ustanovovanou volbou v rámci členů zastupitelstva.

74. O naléhavosti a významu tohoto návrhu také svědčí nebývale vysoký počet senátorů, kteří se pod návrh podepsali.

V. Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nálezh:

Slova „místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo“ a slova „obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy,“ v ustanovení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3, § 11 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 112/2018 Sb., se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů z r u š u j í.

skupina senátorů Parlamentu ČR

zastoupení JUDr. Stanislavem P o l ě á k e m, advokátem