

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaje), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny 42 senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, za kterou jedná senátor Ivo Valenta, zastoupené Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, na zrušení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a návrhu **skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, za kterou jedná senátor Ing. Michael Canov, právně zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení § 10 odst. 3 a 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. a zákona č. 112/2018 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, **vlády** jako vedlejší účastnice řízení a **skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, za kterou jedná senátor Ing. Michael Canov, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, Pyšely, jako vedlejší účastnice řízení, ve vztahu k návrhu na zrušení slov „místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo“ a slov „obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy,“ v § 2 odst. 1 písm. q), jakož i ve vztahu k § 10 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb.,

t a k t o :

**I. Ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2020.**

**II. Ve zbývajících částech se návrhy zamítají.**

## O d ů v o d n ě n í :

**I. Vymezení věci**

1. Skupina senátorů, za kterou jedná senátor Ivo Valenta (dále jen „navrhovatelka 1“) podala dne 30. 11. 2017 návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., pro rozpor s čl. 4 odst. 1 a 4 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Napadené znění všech zmíněných ustanovení bylo do zákona o střetu zájmů zakotveno zákonem č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 14/2017 Sb.“). Navrhovatelka 1 namítá rovněž neústavnost způsobu přijetí zákona o střetu zájmů pro tvrzený rozpor s čl. 40 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), v důsledku čehož dovozuje i protiústavnost novelizujícího zákona č. 14/2017 Sb.

2. V době řízení před Ústavním soudem došlo k přijetí zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 112/2018 Sb.“). Ve vztahu k navrhovatelkou 1 napadeným ustanovením zákona o střetu zájmů pozměnil zákon č. 112/2018 Sb. pouze dikci § 10 odst. 3 s účinností od 1. 6. 2019.

3. Ústavnímu soudu byl dne 30. 7. 2018 doručen návrh skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka 2“), vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 34/18, na zrušení § 2 odst. 1 písm. q) ve slovech „místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo“ a slovech „obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy“, a dále § 10 odst. 2 a 3, § 11 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, pro jejich tvrzený rozpor s čl. 8 a čl. 102 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 a 4, čl. 10 odst. 2 a 3 a čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny.

4. Ústavní soud o návrhu navrhovatelky 2 rozhodl usnesením sp. zn. Pl. ÚS 34/18 ze dne 22. 1. 2019 tak, že jej zčásti odmítl pro nepřipustnost z důvodu překážky věci zahájené (litispendence), a to tam, kde se návrh týkal totožných ustanovení s návrhem sp. zn. Pl. ÚS 38/17, a zčásti spojil s řízením ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/17 tam, kde bylo napadeno ustanovení nové či v mezidobí pozměněné zákonem č. 112/2018 Sb. Ohledně zbývajících částí téhož návrhu rozhodl Ústavní soud shora uvedeným usnesením tak, že spojil návrh na zrušení § 10 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ke společnému řízení s návrhem vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

5. Předmět tohoto řízení je tedy co do uplatněné argumentace vymezen jak návrhem navrhovatelky 1, tak návrhem navrhovatelky 2 [srov. bod 5 nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

**II. Dikce napadených ustanovení**

6. Dikce napadených ustanovení je následující (související ustanovení, jejichž zrušení není navrhováno, jsou uvedena pro přehlednost v závorce, napadené znění je zvýrazněno):

*§ 2 Veřejný funkcionář*

(1) *Pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí*

- a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen "poslanec"),
- b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen "senátor"),
- c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády,
- d) náměstek člena vlády nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu,
- e) vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, vedoucí Kanceláře Senátu nebo vedoucí Kanceláře prezidenta republiky,
- f) inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- g) předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,
- h) člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- i) člen Rady Energetického regulačního úřadu,
- j) člen bankovní rady České národní banky,
- k) prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,
- l) předseda nebo člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
- m) veřejný ochránce práv a jeho zástupce,
- n) člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- o) člen zastupitelstva kraje nebo člen Zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,
- p) člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, nebo
- q) **starosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo členové rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.**

§ 10 odst. 2 a 3

Oznámení o majetku

- (2) Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit
  - a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a
  - b) majetek, který nabyl v průběhu výkonu funkce.
- (3) **V oznámení o majetku veřejný funkcionář uvede**
  - a) **věci nemovité,**
  - b) **cenné papíry, zaknihované cenné papíry nebo práva s nimi spojená,**
  - c) **podíl v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem, a**
  - d) **jiné věci movité určené podle druhu,**
- (4) **jejichž cena, která je v daném místě a čase obvyklá, přesahuje v jednotlivém případě částku 500 000 Kč, jde-li o oznámení o majetku podle odstavce 1 písm. a), nebo**

(5) pokud je nabyt v průběhu kalendářního roku a jejich hodnota ve svém souhrnu, do něhož se nezapočítávají věci, jejichž cena je nižší než 50 000 Kč, přesáhla částku 500 000 Kč, jde-li o oznámení o majetku podle odstavce 1 písm. b).

(6) V oznámení o majetku veřejný funkcionář dále uvede způsob nabytí a cenu majetku uvedeného v odstavci 2 písm. a) a d), s výjimkou způsobu nabytí a ceny u věcí nemovitých podle odstavce 2 písm. a), jde-li o oznámení podle odstavce 1 písm. a). U jiných věcí movitých podle odstavce 2 písm. d) se v oznámení podle odstavce 1 písm. a) uvádí cena, která je v daném místě a čase obvyklá. V oznámení podle odstavce 1 písm. b) se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář věc nemovitou nebo jinou věc movitou nabyt.

7. Pro úplnost Ústavní soud k § 10 odst. 3 dodává, že dikce § 10 odst. 3 věty první před novelou č. 112/2018 Sb., tedy dikce napadená navrhovatelkou 1, je následující (slova „způsobu nabytí a“ doplněná až novelou č. 112/2018 Sb. jsou pro přehlednost uvedena v závorce): „V oznámení o majetku veřejný funkcionář dále uvede způsob nabytí a cenu majetku uvedeného v odstavci 2 písm. a) a d), s výjimkou [způsobu nabytí a] ceny u věcí nemovitých podle odstavce 2 písm. a), jde-li o oznámení podle odstavce 1 písm. a)“.

#### § 11 odst. 3

##### Oznámení o příjmech a závazcích

(1) *Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit nesplacené závazky, které má ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce. V tomto oznámení uvede nesplacené závazky převyšující v jednotlivém případě částku 100 000 Kč.*

(2) *Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit, že*

a) *během výkonu funkce získal jakékoliv peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména dary, s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku podle § 10, odměny, příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách (dále jen "příjmy nebo jiné majetkové výhody"), pokud souhrnná výše příjmů nebo jiných majetkových výhod přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč; za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů), a příjmy manžela nebo partnera veřejného funkcionáře; do tohoto souhrnu se nezapočítávají dary, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč,*

b) *má nesplacené závazky, zejména půjčky, úvěry, nájemné, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky, pokud souhrnná výše závazků přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za něž se oznámení podává, částku 100 000 Kč.*

(3) Veřejný funkcionář je povinen v oznámení uvést výši, druh a zdroj každého příjmu podle odstavce 2 písm. a) a výši a druh závazku podle odstavce 1 a odstavce 2 písm. b), včetně toho, vůči komu takový závazek má; fyzickou osobu označí jménem, popřípadě jmény a příjmením, právnickou osobu označí obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem.

#### § 14b Rozsah nahlížení do registru oznámení

(1) Každý může prvním dnem po lhůtě uvedené v § 12 odst. 1, 2 nebo 3 nahlížet do registru oznámení u veřejných funkcionářů uvedených v

a) § 2 odst. 1 písm. a) až o) a u členů rady kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9 až 11 a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci,

- b) § 2 odst. 1 písm. p) a u primátora a náměstka primátora statutárního města, starosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy a členů rady statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci,
- c) § 2 odst. 1 písm. q), s výjimkou primátora a náměstka primátora statutárního města, starosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy a členů rady statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci, nebo
- d) § 2 odst. 2 pouze v rozsahu skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) a c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.
2. Oprávnění podle odstavce 1 nahlížet do registru oznámení a získávat z něj údaje se nevztahuje na údaje o veřejných funkcionářích, kteří jsou soudci, státními zástupci nebo příslušníky Policie České republiky nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů. Informace obsažené v registru oznámení o těchto veřejných funkcionářích se neposkytují podle zákona upravujícího svobodný přístup k informacím.
3. Z registru oznámení jsou v rozsahu potřebném pro výkon své působnosti oprávněny získávat informace též
- e) orgány příslušné k projednání přestupků podle tohoto zákona,
- f) soudy a orgány činné v trestním řízení, nebo
- g) zpravodajské služby České republiky.

### III. Tvrzení navrhovatele

#### III.1. Argumentace navrhovatelky 1

##### III.1.a) Ke způsobu přijetí zákona o střetu zájmů

8. Navrhovatelka 1 zpochybňuje ústavnost způsobu přijetí zákona o střetu zájmů. Uvádí, že v roce 2006 se Senát zákonem nezabýval, tedy nevyslovil souhlas se zákonem. Zákon o střetu zájmů je – bez ohledu na označení - materiálně volebním zákonem, a měl by proto být přijat dle čl. 40 Ústavy, tj. s povinným souhlasem obou komor. Do materiálního chápání obsahu volebního zákona totiž patří i zánik mandátu, včetně důvodů k tomuto zániku vedoucích. V § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů je údajně stanovena neslučitelnost funkcí poslance a senátora s jinými uvedenými funkcemi, v § 4a cit. zákona je pak stanoveno další omezení. Neslučitelnost funkcí je významnou součástí volebního práva a proto do něj spadá i problematika střetu zájmů, neslučitelnost činností a funkcí poslanců a senátorů, pokud má vliv na zánik mandátu anebo má jiné vážné důsledky pro držitele volené funkce. Neslučitelnost funkcí by tak měla být upravena právě ve volebním zákoně, jelikož zvolení je spojeno s právem volenou funkcí nerušeně držet a vykonávat.

9. Proces přijímání zákona v režimu čl. 40 Ústavy musí být zřejmý již od započetí jeho projednávání. Volební zákon musí být takto označen (alespoň v důvodové zprávě) s tím, že je vyžadován souhlas Senátu. Není proto rozhodující, zda s návrhem zákona náhodně souhlasil Senát, nýbrž zda si poslanci a senátoři byli nutnosti souhlasu obou komor vědomi. Navrhovatelka 1 dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Ústavní soud podle navrhovatelky vyšel z toho, že uvedená novela zákona o střetu zájmů musí být jako volební zákon projednána s povinným souhlasem Senátu.

10. Navrhovatelka 1 uzavírá, že pokud se v roce 2006 Senát při schvalování zákona o střetu zájmů návrhem zákona nezabýval, byl způsob přijetí zákona neústavní. Přitom *„je-li neústavní přijetí původního znění zákona, neústavnost dopadá i na jeho novely, neboť novelizované znění, pakliže není schopno vlastní existence v právním řádu, se stává součástí původního zákona a sleduje jeho právní osud.“*

### *III.1.b) K obsahu napadených ustanovení*

11. Navrhovatelka 1 uvádí, že novelizací zákona o střetu zájmů provedenou zákonem č. 14/2017 Sb. došlo k několika zásadním změnám především ve vztahu k představitelům územní samosprávy vymezeným v § 2 odst. 1 písm. q), kde v pozicích starostů a místostarostů působí řada lidí, kteří danou funkci vykonávají jako neuvolnění členové zastupitelstev, tedy nikoliv jako profesionálové, přičemž z výkonu funkce neplyne hlavní zdroj příjmů. Podle napadené právní úpravy jsou přitom zveřejňovány skutečnosti, které mají dopad i na manžele veřejných funkcionářů v rámci společného jmění manželů a také na třetí osoby, které jim prodaly akcie, obchodní podíly či jiné věci anebo jim půjčily peníze. Oznámení a údaje uvolněných členů zastupitelstev obcí a neuvolněných členů zastupitelstev obcí, kteří vykonávají funkci starosty, místostarosty a člena rady budou přístupná bez žádosti, tedy bez jakékoli zpětné kontroly. Na oznámení úředníků obecních úřadů bude naopak možné nahlížet pouze na základě žádosti. Protiústavnost napadených ustanovení proto spočívá v tom, že povinnosti ukládané zákonem zasahují významně do práv třetích (nepovinných) osob.

12. Zájem na transparentnosti veřejné správy však nemůže být řešen nepřiměřeným zásahem do soukromí osob vykonávajících neuvolněné funkce. Tím, že zákon ukládá zveřejňovat detailní informace o majetku u neuvolněných funkcionářů (starostové, místostarostové), vede k nezájmu o práci pro samosprávu. Zveřejňují se navíc též informace o majetku osob, které něco veřejnému funkcionáři prodaly či půjčily, což je nepřiměřené. Stát tak přenáší svou odpovědnost za protikorupční prostředí na tisíce lidí pracujících ve svém volném čase a nezištně pro samosprávu tím, že neurčitěmu okruhu osob hodlá ve veřejném registru zpřístupnit téměř veškeré informace o majetku těchto osob. Informace jsou proti těmto osobám snadno zneužitelné.

13. Přístup k informacím přitom není nijak kontrolován, neboť není realizován (až na úředníky) na základě evidované žádosti, která by zaručovala alespoň zpětnou vazbu. Zcela anonymní přístup k informacím o soukromém majetku kohokoliv z povinných osob bude mít v daném registru každý. Zveřejnění informací představuje nevratný zásah do práv nepovinných osob, neboť zákon zasahuje subjekty, které nebyly nikam zvoleny, nechtějí být nikam zvoleny, a které k tomuto zveřejnění nedaly ani předpokládaný souhlas, např. manžele. Zveřejnění údajů dotýkajících se podnikání povinných osob může narušovat rovnou hospodářskou soutěž, zasahuje do práv třetích osob (společníků, akcionářů). Tím dochází k porušení čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny, jelikož ani

zákon nemůže zavést jakoukoliv povinnost; navíc musí být šetřena podstata a smysl omezovaných základních práv.

14. Dochází prý i k porušení práva na soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Snaha zabránit střetu zájmů je sice veřejným zájmem, ale automaticky nemůže odůvodňovat rozsáhlé narušení práva na soukromí. Vždy se musí zjišťovat legitimita, nezbytnost a přiměřenost takového opatření. Jakékoliv shromažďování a zveřejňování osobních údajů včetně údajů o majetkových jednáních, byť zákonem dovolené, v sobě totiž nese nebezpečí jejich zneužití. Podle navrhovatelky je vhodnější tyto údaje neshromažďovat, aby nedošlo ke zneužití, s výjimkou zcela zásadního veřejného zájmu na jejich shromáždění. Přitom veřejný zájem nemá apriorní přednost před ochranou osobních údajů. Navrhovatelka připomíná, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Rozsah poskytovaných informací nemůže být ospravedlněn snahou zabránit střetu zájmů. Z oznamovaných informací mohou být zjistitelné i citlivé majetkové údaje o osobách, a to i těch, které nejsou veřejnými funkcionáři. Napadená ustanovení zákona umožňují zavést orwellovský svět Velkého Bratra, kdy stát shromažďuje množství informací, které se někdy, na někoho, proti někomu a ve prospěch někoho mohou hodit.

15. Rozsah právní úpravy neobstojí v testování principem proporcionality, nebyl věrohodně pojmenován a odůvodněn ani cíl, který právní úprava sleduje. Jestliže je zaveden odlišný přístup k informacím o úřednících (nutnost žádosti), tím spíše by měla existovat právní úprava přístupu k informacím o osobách, které nejsou ani úředníky, ani volenými veřejnými funkcionáři, pouze jen něco těmto osobám prodaly či půjčily.

16. Navrhovatelka konečně tvrdí, že došlo k porušení legitimního očekávání z důvodu nečekané změny podmínek výkonu veřejné funkce. Kandidát do veřejné funkce legitimně očekává, že bude vykonávat veřejnou funkci za podmínek známých na počátku výkonu takové funkce a že tyto podmínky nebudou podstatně změněny k horšímu. Jde o nepravou retroaktivitu.

### 17. III.2. Argumentace navrhovatelky 2

18. Navrhovatelka 2 tvrdí rozpor jí napadených ustanovení s čl. 8 a čl. 102 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 a 4, čl. 10 odst. 2 a 3 a čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Zčásti je argumentace obdobná jako u navrhovatelky 1, pouze je podrobněji rozvedena a detailněji odůvodněna.

19. Předně má za to, že napadená ustanovení představují 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 ochrany soukromí. V mezidobí přijatá novela č. 112/2018 Sb. negativní dopady předchozí novely č. 14/2017 Sb. podle navrhovatelky 2 ještě prohlubuje. Podle právní úpravy účinné před změnami provedenými zákonem č. 14/2017 Sb. vyplnila povinná osoba 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. V důvodové zprávě k novele č. 14/2017 Sb. není nijak zdůvodněno, proč musela být tato praxe a zákonná úprava změněna, zda byly identifikovány ve vztahu ke komunální úrovni jakékoli problémy.

20. Problémy novely č. 14/2017 Sb. spočívají též v tom, že zásadně rozšířila okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit, přičemž neuvolněného funkcionáře obce nelze srovnávat s vrcholnými politiky; zavedla automatické zveřejňování prakticky všech poskytovaných údajů, a to ve formě přístupné anonymně komukoli veřejnou datovou sítí na portálu Ministerstva spravedlnosti a rozšířila poskytované údaje o jednoznačně citlivé osobní údaje ze soukromí, dokonce i ve vztahu k jiným osobám (manželé, partneři). V důsledku těchto změn došlo k rezignaci několika stovek funkcionářů obcí, přičemž za nejvážnější důvody byly uváděny nikoli nesouhlas s poskytováním těchto oznámení státním orgánům, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému. V podmínkách České republiky se napadená regulace potenciálně dotýká cca 60.000 zastupitelů, neboť struktura obcí a měst je charakterizována značným množstvím samospráv s nízkým počtem obyvatel. Důsledkem je potřeba participace značného množství občanů, kteří v obcích a městech mají obsadit veřejné funkce. V podmínkách menších obcí je k obsazení zákonem předpokládaných funkcí potřeba vysoká míra občanské participace. S klesající velikostí sídla navíc výrazně klesá intenzita volební soutěže. V menších obcích je dosti obtížné mobilizovat dostatečné množství občanů, kteří budou zastávat veřejné funkce v samosprávě. Pokud obec poskytne neuvolněným funkcionářům velmi omezené prostředky a naopak je jim uloženo „veřejně obnažit majetkové poměry“, má to pro výkon samosprávy neblahé důsledky v podobě nezájmu těch úspěšných a schopných. Neustále přitom narůstá množství administrativy a zvyšuje se osobní odpovědnost spojená s výkonem funkce zastupitele či dalších funkcí. Nelze klást na samosprávu nepřiměřené požadavky, které mohou vést až k její paralýze. Právní úprava je tak v rozporu s čl. 8 zaručujícím samosprávu územních samosprávných celků a čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Podle Evropské charty místní samosprávy musí podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, umožňovat svobodný výkon jejich funkcí. Napadená ustanovení vyvolala rovněž poměrně masivní porušování zákona, přičemž důvodem byla obava zveřejňovat v prostředí, které je tradičně silně podezřívavé až závistivé, detailně své majetkové poměry, jakož i obava ze zveřejnění těchto údajů na webových stránkách, kde k nim má přístup kdokoli, včetně osob s kriminálními sklony.

21. Navrhovatelka 2 dále tvrdí, že napadená ustanovení ve svém souhrnu představují nepřiměřené břemeno ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu dle čl. 21 Listiny ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy, které musí každý kandidát v případě zvolení strpět, což odrazuje od účasti na veřejném životě.

22. Navrhovatelka 2 vysvětluje omezený rozsah petitu ve vztahu k § 2 odst. 1 písm. q) a uvádí, že 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 § 14b zákona“.

23. Navrhovatelka 2 dále tvrdí porušení práva na soukromí, neboť omezení práva na soukromí má být vykládáno restriktivně a zásahy mají být přiměřené. Nepřiměřenost spatřuje navrhovatelka 2 již v samotném zahrnutí neuvolněných funkcionářů vymezených v petitu jejího návrhu ve vztahu § 2 odst. 1 písm. q) pod režim zákona o střetu zájmů.

24. Navrhovatelka 2 akceptuje legitimní cíle, které napadená právní úprava sleduje a považuje za ně zodpovědný a transparentní výkon státní správy, udržování důvěry ve veřejné instituce a ochranu veřejných prostředků. Zpochybňuje však, že prostředek, který zvolil zákonodárce, je k dosažení těchto cílů vhodný ve vztahu k neuvolněným



místostarostům a členům rad. 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 a často není ani ustavována rada. Rozsah zveřejněných údajů navíc neumožňuje učinit kvalifikovaný závěr např. o korupčním jednání. Takový závěr může učinit až se znalostí dalších souvislostí např. policie, která disponuje dalšími potřebnými informacemi a znalostmi, proto má k těmto informacím na základě § 14b odst. 3 přístup. Ti, kteří se budou chtít při výkonu funkce obohatit, stejně zvolí takové prostředky, které napadená právní úprava nedokáže postihnout.

25. Rozsah položek, které mají být předmětem oznámení o majetku, prý vzbuzuje „*pochybnosti ústavního rázu*“ z pohledu čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Porušení představuje již samotné shromažďování údajů o majetku veřejných funkcionářů. „*Vzhledem k četným výjimkám je také otázkou, jaký obrázek o majetkových poměrech veřejných funkcionářů je vlastně prostřednictvím centrální evidence oznámení podáván*“. I zde nemůže napadená právní úprava uspět v testu proporcionality již při zkoumání její vhodnosti. Napadená právní úprava „*vyvolává otázky týkající se zdvojení nástrojů na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky*“, veřejné prostředky jsou chráněny i nástroji typu registru smluv, údaje o nemovitostech lze získat z veřejného registru, jímž je katastr nemovitostí. Ve vztahu k ustanovení § 11 odst. 3 (informace o příjmech a závazcích) navrhovatelka 2 uvádí, že porušuje právo na soukromí třetích osob, které jsou věřiteli veřejného funkcionáře. Nastíněný problém vyniká především v situaci, kdy se třetí osoby staly věřiteli veřejného funkcionáře v okamžiku, kdy byl pouhou soukromou osobou, a nemohly předpokládat, že informace o tomto vztahu bude později zveřejněna.

26. Pokud by Ústavní soud shledal shora uvedená ustanovení ústavně konformní, navrhuje navrhovatelka 2 zrušit alespoň § 14b, podle kterého je do centrálního registru oznámení oprávněn nahlížet kdokoli bez splnění jakýchkoliv podmínek, a tedy se také seznamovat s osobními údaji (včetně údajích o majetku) týkajícími se veřejných funkcionářů. Tím dochází k porušení čl. 10 odst. 3 Listiny.

27. Navrhovatelka 2 považuje zásah do práva na soukromí spočívající ve zveřejňování údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů za zcela nepřiměřený i ve světle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 (všechna rozhodnutí dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), který se týkal zveřejňování platů veřejných funkcionářů. Domnívá se, že ústavně konformní by bylo zpřístupňování informací na žádost, kdy tento model byl používán až do podzimu roku 2017.

28. Napadená právní úprava neobstojí ani v kritériu potřebnosti, neboť existují mírnější opatření v podobě buď pouhého shromažďování údajů (se zajištěním přístupu příslušných orgánů), nebo shromažďování doprovázené mechanismem poskytnutí informací na žádost, jak je znala starší úprava. Navrhovatelka 2 konečně připomíná nálezh Pl. ÚS 3/14, týkající se přezkumu zákona o archivnictví, ve kterém Ústavní soud bral v potaz skutečnost, že zákon obsahoval záruky proti zneužití získaných informací. Napadená právní úprava však žádnou záruku neposkytuje.

29. Navrhovatelka 2 pochybuje o nezbytnosti přijetí takto „robustního nástroje“, pokud existuje zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), či zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jejichž cílem je taktéž transparentnost nakládání s veřejnými prostředky. Střet zájmů je v oblasti obecní samosprávy navíc řešen v § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Podle navrhovatelky 2 je možné vycházet buď z kontroly veřejných prostředků, resp. veřejného majetku, nebo

se zaměřit na osoby veřejných funkcionářů a jejich majetkové poměry. Své místo má i kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, v případě napadených ustanovení však dochází k dublování se zákonem č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku. Složitost a mnohočetnost protikorupčních nástrojů vyvolává otázku, zda zákonodárce ve skutečnosti nevytváří podmínky spíše pro porušování zákonů. Stát navíc poněkud paradoxně - namísto boje se zločinem - pro něj vytváří podmínky, když potenciálním pachatelům nabízí unikátní databázi údajů potenciálních cílů. Napadená úprava směřuje proti celosvětovému trendu vyšší ochrany osobních údajů. Právo na soukromí veřejných funkcionářů je napadenou úpravou negováno ve prospěch problematičtějšího principu transparentnosti.

#### IV. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

30. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení, jakož následně i repliky navrhovatele.

31. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení jako vedlejší účastnice nevstupuje.

##### *IV. 1. Vyjádření komor Parlamentu*

32. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) ve vyjádření zrekapitulovala průběh legislativního procesu přijímání zákona č. 14/2017 Sb. a uvedla, že návrh zákona před svým vyhlášením prošel ústavně předepsaným postupem, že s ním ústavně předepsaným postupem vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

33. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) ve vyjádření popsal legislativní historii jednotlivých napadených ustanovení a uvedl, že při přijímání zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se Senát usnesl návrhem zákona nezabývat. Ve vztahu k zákonu č. 14/2017 Sb. došlo k vrácení návrhu zákona Senátem ve znění přijatých pozměňovacích návrhů Poslanecké sněmovně, přičemž Poslanecká sněmovna s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem vyslovila souhlas. Závěrem shrnuje, že při přijímání zákona č. 159/2006 Sb., jakož i novely č. 14/2017 Sb. Senát postupoval v mezích Ústavou předepsaných pravomocí a ústavně konformním způsobem.

##### *IV. 2. Vyjádření vlády*

34. Vláda navrhla zamítnutí návrhu.

35. K tvrzením ohledně protiústavního způsobu přijetí zákona o střetu zájmů vláda uvádí, že chápání tohoto zákona jako volebního zákona by představovalo extenzivní výklad zcela nepřiměřený účelu ustanovení čl. 40 Ústavy. Neslučitelnost funkcí, jakožto jeden z důvodů zániku mandátu poslance či senátora, je upravena již v Ústavě. Zákon o střetu zájmů tak nezakládá nový způsob zániku mandátu poslance či senátora, pouze konkretizuje jeden ze způsobů zániku mandátu vymezených v Ústavě. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 nelze usuzovat, že volebním zákonem je jakýkoliv zákon, který upravuje postavení osob při výkonu volené funkce, ani pokud jim ukládá nové povinnosti. Zákon č. 96/2005 Sb. byl zrušen proto, že měnil volební zákony a z uvedeného důvodu měl být přijat v souladu s ustanovením čl. 40 Ústavy, a to jako celek. Přistoupením na argumentaci navrhovatelky 1 by pak jakékoliv zákony týkající se neslučitelnosti

funkce poslance či senátora s jinou funkcí musely být považovány za volební zákony ve smyslu čl. 40 Ústavy. Muselo by být navíc zkoumáno nejen to, zda byly tyto zákony schváleny oběma komorami, ale též to, zda už bylo od počátku zákonodárného procesu s návrhem zákona jako s volebním zákonem zacházeno. Výklad navrhovatelky I tudíž považuje vláda za velmi extenzivní a neudržitelný, zákon o střetu zájmů není dle vlády volebním zákonem, a tedy proces přijetí novely zákona č. 14/2017 Sb., obsahující napadená ustanovení, nebyl protiústavní.

36. Vláda dále zpochybňuje tvrzenou protiústavnost všech napadených ustanovení. Uvádí, že skupina států proti korupci (GRECO) dlouhodobě upozorňuje na nedostatečnou kontrolu veřejných činitelů v oblasti střetu zájmů a požaduje zajištění nejvyšší možné transparentnosti, která povede k minimalizaci korupčních rizik na všech úrovních veřejné správy. Doporučení GRECO představovala v roce 2014 jedny z nejpodstatnějších impulsů vedoucích k novelizaci zákona o střetu zájmů. Mezi opatření, která novela přinesla, patří zavedení povinnosti podávat oznámení již ke dni vzniku funkce, zefektivnění kontrolního mechanismu, zpřísnění sankcí, elektronizace majetkových přiznání a úprava podmínek přechodu funkcionářů z veřejné do soukromé sféry. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 171/12 ze dne 15. 5. 2012 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 stejně tak jako se veřejný funkcionář v těchto oblastech snaží chránit a uskutečňovat svá práva a oprávněné zájmy, snaží se je zde chránit a prosazovat rovněž ostatní členové společnosti. Společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné kontroly, tj. zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Lze totiž důvodně předpokládat, že se ohrožení nebo dokonce i porušení veřejného zájmu v popsaném směru projeví právě prostřednictvím majetkových poměrů veřejného funkcionáře, jakož i dalších osob s ním majetkově spjatých. Veřejná kontrola může působit též preventivně v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení. Proti námitce možného zneužití i ohrožení osob, jejichž majetkové údaje jsou v registru, vláda argumentuje přístupností celé řady informací ve veřejných rejstřících, katastru nemovitostí nebo např. registru smluv s obdobným potenciálem zneužití.

37. K napadenému § 2 odst. 1 písm. q) vláda uvádí, že neuvolnění starostové, místostarostové či členové rad obcí a krajů byli považováni za veřejné funkcionáře i podle právní úpravy účinné do účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a dopadala na ně oznamovací povinnost. I oni jsou veřejnými činiteli s kompetencí rozhodovat o veřejných záležitostech. V případě menších obcí není neobvyklé, že starosta sám zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí sám rozpočtová opatření, sám rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydává nařízení obce, stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu včetně toho, že sám zřizuje a zrušuje odbory a oddělení úřadu. Jde-li o rozhodování o veřejných záležitostech, není v otázce rozsahu a významu mezi uvolněnými a neuvolněnými veřejnými funkcionáři žádný rozdíl. Neuvolnění starostové či radní se rozsahem kompetencí a vlivu neodlišují od osob, které jsou v souvislosti s vykonávanou funkcí v totožném postavení, avšak jsou pro výkon své funkce uvolněni. Proto není podstatné, zda je veřejný funkcionář uvolněný, nebo neuvolněný – klíčem zde není výše odměny, ale to, o jak důležitých věcech rozhoduje, a to mnohdy bez kontrolních a nápravných mechanismů. Pokud by proto došlo ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, došlo by 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. K zúženému petitu na derogaci pouze ve vztahu k neuvolněným místostarostům, zástupcům starostů či členům rad obcí pak vláda uvádí, že místostarostovi přísluší zastupovat starostu, přičemž v případě zastupování starosty tak vykonává místostarosta pravomoci starosty. Jestliže má starosta postavení veřejného funkcionáře, což návrhatelka 2 nijak nerozporuje, není důvod, aby místostarosta, kterému přísluší (byť potenciálně) stejné pravomoci, takové postavení neměl. Stejně tak návrhatelka nezdůvodňuje, proč uvolněný místostarosta má mít postavení veřejného funkcionáře, zatímco neuvolněný místostarosta nikoli.

38. K § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 vláda uvádí, že povinnost oznamovat údaje za existence možnosti přístupu veřejnosti k nim (za podmínek v § 14b), sama o sobě neznamená překážku, jež by ve smyslu čl. 7 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy neumožňovala svobodný výkon funkcí a v jejímž důsledku by docházelo k narušení práva participovat na veřejných záležitostech. Právní řád různé limity podobného typu zná, např. povinnost podstoupit bezpečnostní prověrku při přístupu k některým funkcím či povinnost podstoupit psychologické vyšetření (např. pro zájemce o působení ve služebním poměru Policie ČR). Požadavek chránit veřejný zájem lze považovat za legitimní v tom smyslu, že lze v jeho prospěch stanovit jisté meze výkonu některých práv. Oznámení o majetku ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů je nejdůležitějším okruhem oznamovaných skutečností. Pokud by zrušením uvedených ustanovení byla vyloučena transparentnost a kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, vyvstanou pochybnosti o samotném smyslu a účelu oznamovací povinnosti i zákona o střetu zájmů jako takového. Požadovaným zrušením § 11 odst. 3 by samotná povinnost oznamovat příjmy a závazky veřejného funkcionáře zrušena nebyla, zrušeno by bylo pouze ustanovení upravující způsob identifikace těchto příjmů a závazků pro účely podání oznámení. Zároveň by však i po derogaci nebylo možné s ohledem na smysl a účel oznamovací povinnosti akceptovat, aby veřejný funkcionář v oznámení příjmy a závazky nijak neidentifikoval.

39. Vláda připomíná, že zákonem č. 14/2017 Sb. došlo k posunu pouze ve vztahu k úpravě povinnosti podávat tzv. vstupní oznámení, tedy oznámení, v němž veřejný funkcionář na začátku výkonu funkce uvede mj. majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce. Není pravdou, že by se novelou nově rozšířil okruh i na společné jmění manželů či podílové spoluvlastnictví, tato povinnost zde byla i před přijetím novely, neboť jde o součást majetku. Bez toho, aby se oznamovací povinnost vztahovala rovněž na majetek ve společném jmění manželů, by se oznamovací povinnost stala neúčinnou, a to jednak proto, že významná část majetku osob žijících v manželství bývá často součástí společného jmění manželů, jednak proto, že převedení majetku vlastněného veřejným funkcionářem (žijícím v manželství) do režimu společného jmění manželů by za podmínek, že by takový majetek nepodléhal oznamovací povinnosti, vytvořilo možnost vyhnout se výše uvedené společenské kontrole. Stejně tak označení zdroje příjmu či osoby, vůči které má veřejný funkcionář závazek, obsahovala i úprava před novelizací zákonem č. 14/2017 Sb. Pouze z praktických důvodů bylo přistoupeno k tomu, že novela výslovně stanovila, jaké konkrétní údaje je veřejný funkcionář v oznámení povinen za tímto účelem uvést. Naopak došlo touto novelou k úpravě limitů rozhodných pro vznik oznamovací povinnosti, a to zvýšení hodnoty věci, u nichž neplatí oznamovací povinnost z 25 000 Kč na 50 000 Kč, tzn. k zúžení oznamovací povinnosti.

40. K argumentu o nadbytečnosti právní úpravy z důvodu existence registru smluv, vláda uvádí, že funkci oznámení podle zákona o střetu zájmů v napadaném rozsahu

nahradiť nemôže. Registr smluv není konkurentem registru oznámení o majetku, nýbrž jej doplňuje.

41. K argumentu nezájmu občanů o výkon volených funkcí zejména v obecní samosprávě vláda poznamenává, že zájem lze hodnotit, soudě podle probíhající politické kampaně [vyjádření z 26. 9. 2018 – pozn. ÚS], jako adekvátní.

42. K návrhu na zrušení § 14b zákona o střetu zájmů vláda uvádí, že je navrhováno pouze zrušení rozsahu nahlížení do registru oznámení, nikoliv samotné oprávnění do registru oznámení nahlížet. Výslednou úpravu po zrušení § 14b zákona o střetu zájmů by tak dle vlády bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností.

43. K argumentu zpřístupnění informací pouze na žádost (nikoli volným nahlížením do registru) vláda uvádí, že by šlo pouze o formální překážku, která by nadto byla spojena s poměrně vysokou administrativní zátěží. Ministerstvo spravedlnosti totiž nemá kompetenci ani nástroje k posuzování důvodu či právního zájmu žadatele o nahlížení ani ke zkoumání účelu nakládání se zpřístupněnými údaji. Podle ustanovení § 13 zákona o střetu zájmů není u žadatele o nahlédnutí do centrálního registru oznámení nijak prověřován právní zájem či důvod nahlížení ani účel nakládání s takto získanými osobními údaji. Zpřístupnění údajů na základě žádosti má sice určitý psychologický efekt, v jehož důsledku by oprávnění nahlížet na oznámení veřejných funkcionářů nemuselo být využíváno v takové míře, tento efekt však může být účinný jen vůči části potenciálních zájemců o nahlížení.

44. Vláda dále rozporuje tvrzení navrhovatelky 2, že přijetím novely zákona č. 112/2018 Sb. došlo k prohloubení negativních dopadů zákona. Podle vlády naopak novela přispěla ke zvýšení ochrany soukromí komunálních politiků, jelikož došlo k vyloučení těch nejcitlivějších oznamovaných údajů (o movitých věcech a závazcích a v případě neuvolněných komunálních politiků též o příjmech) ze zveřejnění. Tyto údaje jsou nyní dostupné pouze vybraným orgánům veřejné moci pro kontrolní účely. Ostatní oznamované údaje, u nichž zveřejnění v registru zůstalo (předně údaje o podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, nemovitých věcech a podílech v obchodních korporacích) jsou a byly zásadně veřejně dostupné i z jiných registrů a informačních systémů veřejné správy (katastru nemovitostí, živnostenského rejstříku, veřejného rejstříku).

45. Dále vláda rozporuje tvrzení navrhovatelky 2 o časově neomezeném uchovávání oznámení v registru a upozorňuje na § 14 odst. 2 písm. c) a tam uvedenou dobu uchovávání 5 let ode dne skončení výkonu funkce.

46. Vláda má za to, že v testu proporcionality napadená právní úprava ob stojí a považuje ji za vhodný, potřebný i přiměřený prostředek k dosažení stanoveného cíle. Bez veřejné kontroly by totiž nedocházelo k náležitému udržování důvěry ve veřejnoprávní instituce. Aby bylo možno cíle dosáhnout, musí být úprava efektivní, proto byla novelou č. 14/2017 Sb. některá ustanovení zpřesněna (nově zavedená povinnost podávat oznámení o majetku již při vzniku funkce). Zároveň je zvolený prostředek potřebný, neboť šetří základní práva a umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Předchozí systém nebyl dostatečně efektivní, aby mohl naplňovat účel zákona. Zákon nestanovoval, jak má být osoba, vůči které má veřejný funkcionář závazek, konkretizována. V praxi docházelo k tomu, že veřejný funkcionář uvedl, že si půjčil „od kamaráda“ nebo že má úvěr „od banky“. Zákon vyžaduje v případě fyzických osob pouze uvedení jména a příjmení, nikoli další identifikační údaje, jakými jsou datum narození nebo rodné číslo. U právnických osob se pak vyžaduje identifikace, která je v praxi naprosto běžná. Potřebným je též dopad na neuvolněné funkcionáře, neboť

i zde je potřebná kontrola zodpovědného výkonu veřejné moci veřejnými funkcionáři a s tím související kontrola případného výskytu střetu zájmů. Povinnost se navíc nevztahuje na členy zastupitelstva obecně, ale jen některé funkcionáře (starosty, místostarosty a členy rady). Požadované údaje o majetku zakotvené v § 10 a 11 zákona představují minimální informační obsah, bez kterého nebude efektivní kontrola a předcházení výskytu střetu zájmů možná. Napadená úprava je též přiměřená a lze poukázat na řadu veřejných rejstříků a seznamů fyzických a právnických osob, v nichž jsou oprávněně zveřejňovány osobní údaje fyzických osob a právnických osob (např. obchodní rejstřík, spolkový rejstřík, nadační rejstřík, živnostenský rejstřík), a to v případě fyzických osob v rozsahu (jméno, příjmení, datum narození, adresa bydliště, příp. další údaje) přesahujícím rozsah údajů fyzických osob, které jsou zveřejňovány v majetkovém oznámení podle zákona o střetu zájmů (pouze jméno a příjmení). Ve vztahu k ochraně práv třetích osob pak vláda upozorňuje např. na veřejně přístupný insolvenční rejstřík či registr smluv obsahující též údaje třetích osob. Navíc třetí osoby pouze na základě toho, že budou ve veřejném seznamu identifikovány jako osoby mající určitý majetkový vztah k veřejnému funkcionáři, nemohou utrpět újmu, jež by byla nepřiměřeně větší než zájem veřejnosti na kontrole a předcházení střetu zájmů a s tím souvisejícím zodpovědným výkonu veřejné moci, ledaže by taková újma vyplývala z nepoctivého jednání.

## V. Repliky navrhovatele

### V. 1. Replika navrhovatelky 1

47. Navrhovatelka 1 zaslala vyjádření ke stanovisku vlády, ve kterém uvádí, že pokud podobná úprava platila i dříve, neznamená to bez dalšího, že byla v souladu s ústavním pořádkem. Doporučeními GRECO není ČR vázána a je třeba pečlivě zvažovat už jen proto, že veřejná správa má v různých státech různou organizaci a i míra korupce může být odlišná. Veřejnost nemá absolutní a obecné právo vědět o okolnostech, které se týkají osob veřejně činných a jejich manželů. Nekontrolovatelné zveřejnění majetkových poměrů a závazků veřejného činitele může poskytnout „zbraň“ k jeho vydírání, vyhrožování, ovlivňování, tedy může vést ke zcela opačnému účelu než zákon má, tj. k možnosti korupce a nátlaku. K argumentu, že evidence musí zahrnovat i společné jmění manželů, navrhovatelka 1 uvádí, že účinnost právní úpravy nemůže být důvodem pro odejmutí ústavně zaručených práv osobám, které nejsou veřejnými činiteli. Je tak nadřazován zájem jednotlivce nad zájem státu, což je znak státu autoritativního.

48. Neodlišování postavení uvolněného a neuvolněného funkcionáře obce představuje snahu odradit osoby, které neuvolněné funkce vykonávají, od zájmu tyto funkce vykonávat, a tím nepřímo způsobit zánik malých obcí a jejich umělé slučování a tím ohrozit právo na samosprávu. Na malých obcích je tzv. transparentnost dána přirozenou cestou. Neuvolnění členové rad vykonávají tyto funkce za minimální odměny a ve volném čase. To, že rozhodují také o veřejných záležitostech, je zde od roku 1990, a samospráva, až na výjimky, díky nim žádná masové korupci nečelila. U neuvolněných funkcionářů zasahuje úprava do jejich „civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže“. Vláda nerozlišuje mezi státní správou a samosprávou a dosáhnout transparentnosti státní správy nelze zásahy do samosprávy.

49. K argumentu neexistence šetrnějších prostředků navrhovatelka 1 uvádí, že pokud stát neumí zasahovat proti korupci v konkrétních případech, nemůže namísto toho zasahovat do základních práv tisíců bezúhonných osob, včetně těch, které nemají nic společného jak se státní správou, tak samosprávou. Zavádějící je též argument existence jiných rejstříků. Nelze ztotožňovat informační rejstříky s evidencí kompletních majetků

konkrétních osob, které mají být anonymně zpřístupněny neurčitému okruhu lidí. Do rejstříků typu obchodního či živnostenského se navíc zapisují subjekty dobrovolně tím, že zahájí podnikání.

## V. 2. Replika navrhovatelky 2

50. Navrhovatelka 2 uvádí, že vláda se dostatečně nevypořádala s tvrzeným porušením čl. 8 Ústavy a rozporuje tvrzení, že vytvoření podmínek, které občany odrazují od účasti na veřejných funkcích v samosprávě, nemá *a priori* ústavněprávní rozměr. I kdyby bylo možné akceptovat tvrzení, že „*společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné společenské kontroly*“, neznamená to ještě zveřejňování vybraných údajů široké veřejnosti bez jakékoli kontroly identity těch, kteří se mají s takto vysoce citlivými údaji seznamovat a bez zabezpečení odpovědnosti za zveřejňování těchto údajů. Společenská kontrola může být vykonávána různě a zveřejňování určitého okruhu osobních údajů na webových stránkách je jen jednou z nich – paradoxně tou, která nejvýrazněji zasahuje do soukromí dotčených osob. Není zabezpečena žádná další kontrola nad „*plutím těchto dat*“ ve veřejném prostoru, přičemž data představují pro řadu podnikatelských, ale i rizikových skupin žádanou komoditu. Senát jako možné řešení navrhoval identifikaci subjektů, které se s těmito shromažďovanými údaji mají seznamovat, což však Poslanecká sněmovna odmítla. Není přijatelné, aby kvůli několika jedincům byly postiženy desetitisíce veřejných funkcionářů. Stát se nemá uchýlovat k praxi shromažďování a publikace citlivých osobních údajů, když nedokáže dostatečně efektivně uplatňovat své nástroje a možnosti v oblasti trestní represe. Navrhovatelka 2 nesouhlasí ani s tím, že jako účinná sociální kontrola se jeví veřejná kontrola v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení a má za to, že jsou možné i jiné – a šetrnější - způsoby sociální kontroly.

51. Navrhovatelka 2 dále upozorňuje na rozdíly mezi registrem oznámení na straně jedné a jinými rejstříky (např. katastr nemovitostí, registr smluv) které se primárně netýkají poměrů fyzických osob, nýbrž informací o právně či ekonomicky relevantních skutečnostech, u nichž je veřejný zájem dán z povahy věci.

52. K tvrzení vlády, že nebezpečí ohrožení veřejného zájmu v důsledku jeho střetu se soukromými zájmy vyplývá z charakteru vykonávané činnosti, navrhovatelka 2 uvádí, že i zde je potřeba diferenciacie. Ti veřejní funkcionáři, kteří vykonávají činnosti potenciálně nejvíce ohrožující veřejný zájem, by měli být zatíženi relativně největšími povinnostmi. Existuje výrazný rozdíl mezi obcemi, kde starosta plní funkci rady, a obcemi, kde rada zřízena není. Postavení starosty a místostarosty v obcích s radou a v obcích bez rady je přitom objektivně odlišné. Bez rozhodnutí obecního zastupitelstva není možné realizovat klíčové úkony. K potřebě rozlišení mezi uvolněnými a neuvolněnými veřejnými funkcionáři dodává, že zatížení povinnostmi by mělo vycházet nejen z nebezpečí ohrožení veřejného zájmu ze strany veřejného funkcionáře, ale též z výše příjmu, který je s výkonem veřejné funkce spojen, a z úrovně veřejné správy, v níž daná osoba svou funkci vykonává. Není ani pravda, že neuvolněný a neplacený funkcionář obce může být náchylnější ke korupčnímu jednání. V této logice by totiž byli nejrizikovější neuvolnění zastupitelé obce bez nároku na odměnu, na které však zákon o střetu zájmů nedopadá. Omezení přístupnosti údajů pouze po dobu pěti let postrádá rozumná kritéria pro stanovení této doby, tato doba je nepřiměřená a vláda se nevypořádává s otázkou, proč jsou data po tuto dobu přístupná komukoli bez dalšího.

53. Navrhovatelka uvádí, že v rozsudku Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. 6. 2017, č. 931/13 dal ESLP přednost soukromí daňových poplatníků před svobodou projevu a veřejným zájmem na transparentnosti majetkových poměrů.

54. K argumentu, že zájem o práci pro samosprávu neklesá, se navrhovatelka 2 jednak pozastavuje nad metodou, která byla užita ke zhodnocení zájmu jako adekvátního (tj. „dle aktuální volební kampaně“), a dále uvádí, že dle počtu registrovaných kandidátů v komunálních volbách 2018 zájem o kandidaturu citelně klesá s tím, že výrazně narostl počet obcí, v nichž byla k volbám podána jen jediná kandidátka. Tento trend je negativní a rizikový pro kvalitu demokracie.

## VI. Upuštění od ústního jednání

55. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) od ústního jednání upustil.

## VII. Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

56. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

57. Napadená ustanovení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů byla doplněna či změněna zákonem č. 14/2017 Sb.; ustanovení § 10 odst. 3 a § 14b zákona o střetu zájmů byla doplněna zákonem č. 14/2017 Sb. a částečně změněna zákonem č. 112/2018 Sb.

58. Na základě vyjádření obou komor Parlamentu i příslušných stenoprotokolů ze schůzí komor (dostupných na [www.psp.cz](http://www.psp.cz) a [www.senat.cz](http://www.senat.cz)) Ústavní soud ve vztahu k zákonu č. 14/2017 Sb. zjistil, že návrh zákona byl ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen Poslaneckou sněmovnou dne 14. 9. 2016. Senát dne 19. 10. 2016 návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna dne 29. 11. 2016 návrh zákona ve znění Senátem přijatých pozměňovacích návrhů schválila. Prezident republiky přijatý zákon nepodepsal a 19. 12. 2016 vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona hlasováním dne 11. 1. 2017. Schválený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 25. 1. 2017 pod č. 14/2017 Sb.

59. Ve vztahu k zákonu č. 112/2018 Sb. pak Ústavní soud zjistil, že návrh zákona byl ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen Poslaneckou sněmovnou dne 20. 4. 2018. Senát dne 17. 5. 2018 návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Sněmovna dne 29. 5. 2018 setrvala na původním návrhu zákona. Schválený zákon prezident republiky podepsal 5. 6. 2018. Dne 15. 6. 2018 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 112/2018 Sb.

60. Spornou otázkou předestřenu navrhovatelkou 1 bylo to, zda zákon o střetu zájmů je volebním zákonem, a zda měl být tudíž zákon o střetu zájmů, resp. jeho novely zakotvující všechna napadená ustanovení, přijímány podle čl. 40 Ústavy, tj. se souhlasem obou komor.



61. K tomu Ústavní soud pro stručnost odkazuje na nálezy ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (část VIII.), ve kterém se podrobně zabýval ústavností přijetí zákona č. 14/2017, a to z hlediska (i) stejných námitek, jaké byly uplatněny v nyní projednávané věci. Dospěl přitom k závěru, že předmětný zákon byl přijat v mezích ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Protože Ústavní soud neshledal žádný rozumný důvod, pro který by se měl od tohoto závěru jakkoliv odchýlit, konstatuje, že napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

### VIII. Věcný přezkum napadených ustanovení

#### VIII. 1. Zásah do práva na informační sebeurčení

62. Navrhovatelky shodně namítají porušení práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení. Ústavní zakotvení je obsaženo v čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož „[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

63. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), „vedle tradičního vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti), právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém. Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení“ (bod 29). Jak k tomu uvedl Spolkový ústavní soud, právo na informační sebeurčení je „právem sám rozhodovat o vynášení, uchovávání, dalším předávání a užívání osobních údajů“ (BVerfGE 65, 1/43).

64. V nyní posuzovaném případě je zřejmé, že do práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení je napadenou právní úpravou zasahováno, neboť každý veřejný funkcionář spadající pod režim zákona o střetu zájmů musí pod hrozbou sankce poskytnout údaje o svém majetku, příjmech a závazcích, což jsou údaje soukromého rázu. Ačkoli jde o povinnost uloženou osobám veřejně činným, nejde zároveň o údaje týkající se jejich úřední činnosti, resp. výkonu veřejné moci jako takové, ale o informace z jejich soukromého života, tedy údaje týkající se jejich soukromého majetku, jejich příjmů, resp. jejich závazků.

65. Zásah do práva na soukromí tak má Ústavní soud za evidentní. Jinou otázkou však je, zda je tento zásah ústavněprávně akceptovatelný či nikoliv. Již z citovaného čl. 10 odst. 3 Listiny se totiž podává, že ústavně nepřijatelné je pouze *neoprávněné* nakládání s osobními údaji, přičemž tato neoprávněnost je dokonce vyjádřena jako *zneužívání* údajů.

66. Ústavní soud dále předesílá, že v rámci napadené zákonné úpravy je nutno rozlišit dva základní typy zásahu do práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení, které se liší svou intenzitou: (1.) Samotnou povinností podávat oznámení o majetku, příjmech a závazcích (dále též jen „oznámení“), a (2.) zpřístupnění takto poskytnutých údajů veřejnosti.

67. Pro posouzení ústavnosti zásahu do základních práv pak Ústavní soud standardně vyžaduje, aby zásah sledoval legitimní cíl a zároveň byl vůči tomuto sledovanému cíli proporcionální. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře vyžaduje, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíle) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proportionality. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle zásady proportionality zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení *způsobilosti (vhodnosti)* naplnění účelu – je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje *potřebnost* – je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena *přiměřenost (v užším smyslu)*, tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní práva tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na daných opatřeních.

#### VIII. 2. Legitimní cíl napadené právní úpravy

68. Ústavní soud nemá pochyby o tom, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl, konkrétně zabránění výkonu veřejné moci ve prospěch zájmů soukromých (jejímu zneužívání).

69. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní moc všem občanům, ale lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. To platí i v případě, že veřejná moc je decentralizována a její část je vykonávána územními samosprávnými celky. Jsou-li samosprávné celky územními společenstvími občanů, kteří mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), musí výkon samosprávy sloužit právě zájmům občanů obcí a krajů, jakož i zájmu veřejnému, který může lokální zájmy obce či kraje, resp. jejich obyvatel, též přesahovat. Výkon veřejné moci tudíž nemůže sloužit zájmům soukromým a je zcela legitimní, aby byl střet zájmů nejen právně regulován, resp. postihován, ale aby mu bylo též účinně předcházeno.

70. Ve vztahu k samosprávě ostatně též § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, stanovuje, že „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“. Podobně dle § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, platí, že „*kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem*.“

71. Zákonná regulace směřující proti možnému střetu zájmů těch, kteří veřejnou moc vykonávají, ať již v rámci orgánů státu, či orgánů jiných veřejnoprávních korporací (obcí, krajů), představuje ve své podstatě ochranu adresátů veřejné moci proti případnému zneužívání mocenského postavení těch osob, které určitou pozici v rámci veřejné moci zastávají. Veřejná moc tudíž formou zákona omezuje sebe sama (své funkcionáře) v zájmu ochrany všech těch, vůči nimž veřejná moc může působit. Legitimním cílem právní úpravy střetu zájmů je tak nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci.

72. Lze tak učinit dílčí závěr, že napadená právní úprava uvedený legitimní cíl sleduje, přičemž konkrétními způsoby naplnění tohoto legitimního cíle a jejich ústavností se Ústavní soud bude dále zabývat. Ústavní soud se tak bude postupně věnovat otázce

- samotné personální působnosti zákona o střetu zájmů ve vztahu k tzv. neuvolněným funkcionářům samosprávných celků [§ 2 odst. 1 písm. q)],
- rozsahem údajů, které jsou povinně veřejnými funkcionáři oznamovány (§10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3), a konečně
- způsobem zveřejňování takto získaných údajů (§ 14b).

*VIII. 3. K otázce personální působnosti zákona – k ústavnosti § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů*

73. Zákon o střetu zájmů v § 1 vymezuje povinnosti, omezení a odpovědnost „veřejných funkcionářů“. Účelem § 2 zákona o střetu zájmů je vymezení pojmu „veřejný funkcionář“. Zahrnutí konkrétních osob do výčtu v § 2 tak představuje vymezení personální působnosti zákona o střetu zájmů. Důsledkem navrhované derogace § 2 odst. 1 písm. q) by tudíž bylo úplné vyjmutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů, tzn. nejen z hlediska napadených ustanovení, nýbrž obecně povinností, které tento zákon všem veřejným funkcionářům v jednotlivých ustanoveních ukládá.

74. Napadené ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) se vztahuje na některé funkcionáře samosprávy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni (dále též „neuvolnění funkcionáři“). Navrhovatelka 1 napadá celý § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů. Navrhovatelka 2 napadá pouze část § 2 odst. 1 písm. q) tak, že v režimu zákona o střetu zájmů by v případě derogačního zásahu Ústavního soudu zůstal pouze neuvolněný starosta obce (resp. městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy) a členové rady kraje (resp. hlavního města Prahy).

75. Ústavní soud připomíná, že zákon o střetu zájmů již od doby své účinnosti (tedy od 1. 1. 2007) zařazoval pod pojem veřejný funkcionář neuvolněné starosty obcí a členy rad obcí i krajů [srov. § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů ve znění do 19. 6. 2008]. Zákonem č. 216/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, došlo (s účinností od 20. 6. 2008) k rozšíření personální působnosti zákona o střetu zájmů též o neuvolněné místostarosty obcí [srov. § 2 odst. 1 písm. m) zákona o střetu zájmů, ve znění ke dni 20. 6. 2008]. Až do novelizace zákona o střetu zájmů provedené zákonem č. 14/2017 Sb. byla zároveň v zákoně zavedena legislativní zkratka „obec“ zahrnující též městskou část, městský obvod územně členěného statutárního města či městskou část hlavního města Prahy, jakož i legislativní zkratka „kraj“ zahrnující též hlavní město Prahu. Výslovná zmínka o městských částech, městských obvodech i hlavním městě Praze v nyní napadeném ustanovení tak není rozšířením působnosti zákona oproti úpravě před novelou č. 14/2017 Sb., ale pouze jiným legislativně technickým řešením spočívajícím v odstranění legislativních zkratk „obec“ a „kraj“. Lze tedy shrnout, že zákon o střetu zájmů již od okamžiku své účinnosti, resp. od 20. 6. 2008 (pokud jde o pozice místostarostů), dopadá na všechny osoby, které jsou v napadeném ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) zahrnuty. Z hlediska rozšíření personální působnosti zákona tudíž kritizovaná novela č. 14/2017 Sb. nepřinesla ve vztahu k neuvolněným funkcionářům obcí a krajů jakoukoli změnu.

76. Navrhovatelky shodně tvrdí, že zákon č. 14/2017 Sb. přinesl řadu změn, které neúměrně dopadají právě na neuvolněné funkcionáře samosprávy, přičemž podstatu jejich argumentace tvoří obava z tzv. „majetkového striptýzu“, který musí veřejní funkcionáři podstoupit. Důvodem pro rezignaci řady funkcionářů obcí byl údajně nikoli nesouhlas s poskytováním oznámení o majetku, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému. Stejně tak pokud navrhovatelka 2 v ústavní stížnosti dokládá nezáměr o práci pro samosprávu průzkumem Sdružení místních samospráv ze dne 18. 7. 2018, váže tento nezáměr právě na důsledky zmíněné novely.

77. Pokud navrhovatelka 2 v návrhu uvádí, že se novelou zákona č. 14/2017 Sb. „zásadně rozšířil okruh osob, které musí veřejně přiznání učinit“, nelze jí přisvědčit. Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samospráv se nijak nerozšířil okruh osob, které musí oznámení podávat. K rozšíření dopadu zákona tedy došlo nikoli co do okruhu povinných subjektů (jde-li o neuvolněné funkcionáře samospráv), nýbrž „jen“ co do veřejné přístupnosti podaných oznámení, resp. údajů z nich. Z obou podání je ostatně zjevné, že kontroverznost novely č. 14/2017 Sb. spatřují právě ve skutečnosti, že údaje z oznámení o majetku, příjmech a závazcích jsou plošně přístupné každému prostřednictvím dálkového přístupu, když prý úprava střetu zájmů před přijetím novely č. 14/2017 Sb. „nebyla předmětem žádné kritiky o nevyhovující zákonné regulaci“.

78. Jakkoli jsou tedy argumenty navrhovatelek zčásti relevantní, a to tam, kde brojí proti plošnému zpřístupňování údajů z centrálního registru oznámení (k tomu srov. dále), nelze naopak jako adekvátní reakci na jejich námitky spatřovat úplné vyjmutí neuvolněných funkcionářů samosprávy vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů vedoucí v důsledku až k návratu právní úpravy střetu zájmů před rok 2007.

79. Dále je nutno připomenout, že zákon o střetu zájmů zakotvuje ve vztahu k osobám vymezeným v § 2 odst. 1 a 2 řadu dalších povinností, které navrhovatelky nijak nerozporují a jejichž protiústavnost nenamítají. Např. jde o povinnost podávat oznámení o osobním zájmu dle § 8 zákona o střetu zájmů či oznámení o činnostech dle § 9 zákona o střetu zájmů. Úplné vynětí osob vymezených § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů tudíž nemůže představovat adekvátní reakci na námitky navrhovatelek.

80. Ústavní soud se neztotožňuje s tvrzením navrhovatelek, že zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona, tedy vyjmutí neuvolněných funkcionářů samosprávných celků z jeho režimu, by mělo být zdůvodněno skutečností, že neuvolnění funkcionáři dostávají za výkon funkce nízké odměny, resp. že obcím narůstá další administrativa. Relevantním kritériem pro zákonnou regulaci střetu zájmů má totiž být samotný výkon veřejné moci, tj. potenciál existence střetu zájmu veřejného a zájmu soukromého. Ten pak nijak nesouvisí s otázkou odměňování veřejného funkcionáře či administrativním zatěžováním obcí. Rozhodně pak nelze přesvědčivě odůvodnit vynětí pouze některých neuvolněných funkcionářů z režimu zákona o střetu zájmů (místostarostů obcí, městských částí nebo městských obvodů územně členěného statutárního města, zástupců starosty městské části hlavního města Prahy; dále „místostarosta obce“). Místostarosta obce zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci (§ 104 odst. 1 zákona o obcích), popř. vykonává funkci starosty v době, kdy je funkce starosty neobsazena (§ 103 odst. 6 zákona o obcích). Jeho pravomoci tak jsou v případě zastupování starosty shodně jako pravomoci starosty. Není proto důvod, aby místostarosta obce režimu zákona o střetu zájmů nepodléhal, zatímco starosta obce ano.

81. Starosta, resp. potencionálně též místostarosta, pak navíc vykonává některé pravomoci rady v těch obcích, kde není rada zřízena, tudíž okruh jeho kompetencí se tím

ještě rozšiřuje (srov. § 99 odst. 2 zákona o obcích). Zároveň starosta obce zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu [srov. § 103 odst. 4 písm. f) zákona o obcích], tudíž zákon o střetu zájmů zde před možným střetem zájmů chrání nejen výkon samosprávy, ale též výkon státní správy. U členů rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města či městské části hlavního města Prahy (dále též jen „rada obce“), pak platí, že jde o výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, přičemž může zároveň vykonávat též působnost přenesenou (srov. § 99 odst. 1 zákona o obcích). Rada obce, podobně jako starosta obce, tudíž může opět vykonávat nejen samosprávu, jejíž zájmy navrhovatelky shodně hájí, ale též státní správu. Rada obce má řadu vlastních kompetencí (§ 102 zákona o obcích) a nejde tak jen o realizaci vůle zastupitelstva, jak naznačuje navrhovatelka 2.

82. Ústavní soud nehodlá snižovat argumenty navrhovatelek týkající se vzrůstající administrativní zátěže obcí, nedostatečného odměňování představitelů obcí či obecně nezájmu o participaci na činnosti obecní samosprávy zejména v malých obcích. Řešením na tyto problémy však není úplné vyjmutí obecních funkcionářů z režimu zákona o střetu zájmů, tedy fakticky připuštění toho, že ke střetu zájmů může na malých obcích docházet, resp. že bude případný střet zájmů obtížněji zjištělný. Adekvátní reakcí by mohlo být např. snižování administrativní zátěže přesouvané ze státu na obce, metodická pomoc obcím, zlepšení financování obcí či odměňování funkcionářů obcí, nikoli však rezignace na předcházení a kontrolu rizika střetu zájmů, který může nastat v úplně stejné míře jak u uvolněných, tak i neuvolněných funkcionářů, a to na malých obcích i ve velkých městech, krajích, či na úrovni státu. Je ostatně věcí i samotných navrhovatelek (skupiny senátorů), aby se v rámci svého působení v legislativním procesu aktivně přičinily o skutečnou „pomoc“ obcím před popsány riziky.

83. Kritériem pro začlenění konkrétních osob do režimu zákona o střetu zájmů je totiž potenciaální riziko střetu zájmů spojené s výkonem konkrétní funkce v rámci veřejné moci. Zde pak není rozdíl mezi funkcionáři uvolněnými a neuvolněnými, neboť rozsah jejich kompetencí při výkonu veřejné moci je stejný. K argumentu, že neuvolnění funkcionáři samospráv mají též svá zaměstnání, resp. podnikatelské aktivity (tvrdí možný zásah do „civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže“), tím spíše může ke střetu zájmů dojít, tudíž zájem na předcházení střetu zájmů, resp. jeho kontrole, se tím u neuvolněných funkcionářů samospráv nijak nesnižuje. Nelze navíc přehlédnout, že regulace spočívající v prevenci střetu zájmů není jen omezením práva na samosprávu garantovaného v čl. 8 Ústavy (z pohledu povinností funkcionářů samosprávy), jak prezentují navrhovatelky, ale zároveň ochranou tohoto práva z pohledu všech adresátů činnosti samosprávy. Stanovením některých povinností veřejných funkcionářů jsou totiž zároveň chráněni všichni, v jejichž zájmu má být veřejná moc (včetně samosprávy) vykonávána.

84. Lze uzavřít, že Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, ani jeho části, neboť toto samotné vymezení personální působnosti zjevně není protiústavní. Je-li totiž legitimním cílem právní úpravy též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci, pak zahrnutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) do režimu zákona o střetu zájmů je prostředkem nepochybně způsobilým daný cíl naplnit. Zároveň jde o prostředek potřebný, neboť stejného účelu nelze ve stejné míře dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů. Uvedený prostředek nelze shledat ani jako nepřiměřený, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními, které s sebou veřejná funkce, resp. povinnost a odpovědnost s ní spojená, přináší. Zde je opět nutno připomenout, že nejde o regulaci směřovanou vůči

soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu. Není tudíž nepřiměřené, pokud se na osoby, které vykonávají veřejnou funkci, byť jako neuvolnění funkcionáři územních samosprávných celků, zákon o střetu zájmů, který má řádný výkon veřejné moci zajišťovat, resp. bránit upřednostňování zájmů soukromých, vztahuje.

85. Nad tento rámec Ústavní soud opakovaně připomíná, že na osoby vymezené v napadeném ustanovení se zákon o střetu zájmů vztahuje již od roku 2007, resp. 2008, přičemž neústavnost personální působnosti zákona je napadena až nyní, a to teprve v souvislosti s novelou zákona č. 14/2017 Sb., která se však nevztahuje na personální působnosti zákona ve vztahu neuvolněným funkcionářům samosprávných celků.

86. Ve vztahu k napadenému § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů proto Ústavní soud shledal, že návrhy nejsou důvodné, a proto je zamítl.

#### *VIII. 4. K otázce rozsahu poskytovaných údajů – k § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů*

87. Protiústavnost § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů zdůvodňují navrhovatelky jednak nepřiměřeným rozsahem údajů, které musejí oznámení o majetku, resp. oznámení o příjmech a závazcích obsahovat, jednak zásahem do práv třetích osob, jejichž údaje jsou v oznámení taktéž obsaženy a mohou být poté zveřejněny.

#### *VIII. 4. a) K ústavnosti § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů*

88. Podle § 10 odst. 1 je veřejný funkcionář povinen „*přesně, úplně a pravdivě oznámit a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a b) majetek, který nabyl v průběhu výkonu funkce*“. Zákonem č. 14/2017 Sb. byla nově zavedena povinnost podávat tzv. vstupní oznámení (oznámení o majetku vlastněném před zahájením výkonu funkce), vedle do té doby existujících každoročních oznámeních o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce.

89. Ústavní soud, jsa vázán petitem návrhu, připomíná, že povinnost zakotvenou v § 10 odst. 1 zákona o střetu zájmů žádná z navrhovatelek nenapadá. Není tudíž nenapaden samotný institut vstupních a každoročních oznámení o majetku zakotvený v § 10 odst. 1 zákona o střetu zájmů, nýbrž teprve jejich jednotlivé parametry zakotvené v § 10 odst. 2 a 3.

90. Již napadený § 10 odst. 2 specifikuje, že v oznámení mají být uvedeny a) věci nemovitě, b) cenné papíry, zaknihované cenné papíry nebo práva s nimi spojená, c) podíl v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem a d) jiné věci movité, u kterých zákon navíc stanoví hranici, od které je teprve nutno movité věci do oznámení zahrnovat (dále též jen „jiné věci movité“). Touto hranicí u vstupního oznámení je hodnota věci vyšší než 500 000 Kč. U průběžných každoročních oznámení je nutno do oznámení zahrnout teprve ty věci, jejichž hodnota v souhrnu přesáhla částku 500 000 Kč, přičemž do tohoto souhrnu se nezapočítávají věci, jejichž cena je nižší než 50 000 Kč.

91. Pokud navrhovatelka 2 uvádí, že rozsah položek, které mají být předmětem oznámení o majetku, vzbuzuje „*pochybnosti ústavního rázu*“, je nutno dodat, že zákonodárce rozsah oznámení v § 10 odst. 2 nejen specifikuje, ale zároveň zužuje oproti povinnosti stanovené v § 10 odst. 1. Zatímco podle § 10 odst. 1 je povinen veřejný

funkcionář oznámit „*přesně, úplně a pravdivě*“ údaje o majetku, v § 10 odst. 2 jsou stanoveny pro movité věci limity, od kterých je teprve hodnota majetku natolik relevantní, aby byly příslušné movité věci do přiznání zahrnuty. Uvedené limity pak jsou dle Ústavního soudu způsobilé vymezit relevantní hodnotu movitých věcí tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému zatěžování veřejných funkcionářů spočívající v povinnosti oznamovat nabytí vlastnictví méně hodnotných (či dokonce všech) movitých věcí. Dané limity tudíž Ústavní soud nepovažuje s ohledem na účel, ke kterému mají sloužit, za jakkoli nepřiměřené. Důsledkem zrušení § 10 odst. 2 by totiž byla právní úprava požadující poskytování „*přesných a úplných*“ údajů o majetku veřejného funkcionáře dle § 10 odst. 1, nikoli tedy pouze o majetku specifikovaného v § 10 odst. 2. Derogační zásah Ústavního soudu by tudíž navrhovatelkami tvrzený zásah do práv těch, kteří mají oznámení o majetku poskytovat, ještě prohloubil, a to až do absurdních důsledků spočívajících v povinnosti oznamovat vlastnictví či nabytí jakékoliv movité věci.

92. Pokud proto navrhovatelky neshledávají ústavní vadu v povinnosti „*přesně, úplně a pravdivě*“ oznámit údaje o majetku, která je zakotvena v § 10 odst. 1, který není napaden a zpochybňován, nemůže konkretizace a specifikace tohoto majetku, resp. zúžení oné povinnosti co do rozsahu majetku, provedená v § 10 odst. 2 představovat protiústavní úpravu. Naopak tato specifikace předchází nejasnostem při výkladu zákona a zajišťuje tak jeho předvídatelnost. Zároveň stanovením limitů hodnoty movitých věcí zužuje dopad povinnosti zakotvené v § 10 odst. 1 pouze na existenci či změnu vlastnictví u věcí výraznějších hodnot.

93. Obdobné lze uvést k tvrzené protiústavnosti poskytování údajů o majetku v rámci společného jmění manželů. Tato povinnost totiž opět plyne již z § 10 odst. 1, jehož ústavnost není zpochybňována, neboť poskytnutí „*úplné*“ informace o majetku zahrnuje též majetek ve společném jmění manželů. Zrušením § 10 odst. 2 by se na této povinnosti nic nezměnilo. Vyloučením majetku spadajícího do společného jmění manželů by navíc nebylo možno účel zákona zcela naplnit, neboť majetek nabývaný za manželství bude zpravidla spadat do společného jmění manželů. Jeho vyloučením z režimu oznámení by tak oznámení nebylo způsobilé u mnoha veřejných funkcionářů splnit svou roli. Zároveň v oznámení o majetku není nutná jakákoli identifikace manželů či manželek veřejných funkcionářů, jelikož oznámení se týká pouze majetku, nikoli identifikace osob blízkých. Povinnost plynoucí ze zákona tudíž nestanovuje nic, co by nebylo pro dosažení sledovaného účelu nezbytné, resp. co by mohlo být považováno na nadbytečné či nepřiměřené.

94. Ústavní soud tudíž důvod ke zrušení § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů neshledal, neboť dané ustanovení neshledal – v kontextu podaných návrhů - protiústavním. Proto také tuto část návrhu zamítl.

#### VIII. 4. b) K ústavnosti § 10 odst. 3 zákona o střetu zájmů

95. Napadený § 10 odst. 3 specifikuje náležitosti oznámení o majetku, a to tak, že veřejný funkcionář uvede způsob nabytí a cenu majetku, a to pouze u majetku uvedeného v § 10 odst. 2 písm. a) a d), tj. u věcí nemovitých a u „*jinych věcí movitých*“, nikoli tedy u cenných papírů, zaknihovaných cenných papírů nebo práv s nimi spojených, resp. u podílu v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Pro nemovité věci pak dle napadeného ustanovení dále platí, že není nutno uvádět způsob nabytí a cenu nemovitých věcí při tzv. vstupním oznámení, přičemž u průběžných oznámení se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář

nemovitou věc nabyt. U „jiných movitých věcí“ podle § 10 odst. 2 písm. d) se u vstupních oznámení uvede cena, která je v daném místě a čase obvyklá a u průběžných oznámení cena, za kterou veřejný funkcionář „jinou věc movitou“ nabyt. Tyto požadavky se týkají jen movitých věcí, jejichž cena přesahuje shora uvedené limity.

96. Ústavní soud nepovažuje shora uvedené požadavky za nepřiměřené. Zavedení vstupních oznámení má vést k možnosti porovnat majetkové poměry veřejného funkcionáře při nástupu do výkonu funkce s tím, k jakému zmnožení majetku docházelo v průběhu výkonu funkce. Samotná povinnost podávat vstupní a průběžná majetková přiznání zakotvená v § 10 odst. 1 přitom není navrhovatelkami napadána.

97. Z hlediska efektivní kontroly možného střetu zájmů, jehož důsledky se mohou projevat právě v majetkové sféře veřejných funkcionářů, se požadavek na uvedení ceny, za kterou byla nemovitá či movitá věc nabyta (při limitech shora uvedených), nejeví jako požadavek svévolný ani nepřiměřený, neboť z hlediska cíle, který právní úprava sleduje, je to právě samotná hodnota věci, která je pro posouzení možného „podezřelého“ zmnožení majetkové sféry veřejného funkcionáře za doby výkonu veřejné funkce relevantní. Stejně tak je relevantní uvádět způsob nabytí věci ve shora uvedených případech, neboť z hlediska možného střetu zájmů je opět zásadní rozdíl, získá-li veřejný funkcionář konkrétní věc např. na základě kupní smlouvy či darováním. Darování hodnotné věci či koupě věci za nestandardně nízkou cenu může být např. indikátorem možné „protislužby“ (spojené s výkonem funkce) vůči druhé smluvní straně.

98. Jinak řečeno, shora rekapitulované požadavky na uvedení způsobu nabytí majetku a ceny majetku v zákonem vymezených případech jsou požadavky naplňující přiměřeným způsobem legitimní cíl zákona, resp. zajišťující, aby oznámení o majetku mělo reálný smysl, resp. mělo určitou vypovídací hodnotu. Povinnost spočívající v uvedení ceny, za kterou byla věc nabyta, resp. specifikace způsobu nabytí věci, není pro osoby povinné nijak zvlášť zatěžující a komplikovaná. Naopak absence těchto údajů by velmi ztížila naplňování legitimního cíle napadené právní úpravy, neboť by činila právní úpravu nejasnou, neúplnou a vágní.

99. Zákonem č. 112/2018 Sb. došlo ve vztahu k § 10 odst. 3 k rozšíření výjimky týkající se obsahu tzv. vstupních oznámení u nemovitých věcí. Podle novelizované úpravy účinné od 1. 6. 2019 tak veřejný funkcionář u vstupního oznámení na počátku výkonu veřejné funkce nemusí oznamovat nejen cenu věci nemovité, ale ani způsob jejího nabytí. Ochrana soukromí je tak v tomto ohledu ještě posílena, tudíž změna provedená zákonem č. 112/2018 Sb. nepřináší z hlediska díkce § 10 odst. 3 změnu, který byla způsobilá vyvolat pochybnosti stran její ústavnosti.

100. Rovněž tato část návrhu není důvodná.

#### VIII. 4. c) K ústavnosti § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů

101. Napadené ustanovení § 11 odst. 3 zakotvuje některé konkrétní povinnosti v oznámení o příjmech a závazcích. Zde opět Ústavní soud připomíná, že podle § 11 odst. 1 musí veřejný funkcionář „přesně, úplně a pravdivě“ oznámit v tzv. vstupním oznámení nesplacené závazky, které má před zahájením výkonu funkce, pokud převyšují v jednotlivém případě částku 100 000 Kč. Podle § 11 odst. 2 potom v každoročním oznámení musí oznámit příjmy nebo jiné majetkové výhody získané během výkonu funkce (s výjimkou platu, odměny a dalších náležitostí spojených s výkonem funkce), pokud souhrnná výše za kalendářní rok přesáhne 100 000 Kč, přičemž se do souhrnu nezapočítávají dary, jejichž hodnota je nižší než 10 000 Kč. Zároveň je povinen oznámit



nesplacené závazky, pokud souhrnná výše ke konci roku přesahuje 100 000 Kč. Tyto povinnosti zakotvené v § 11 odst. 1 a 2 navrhovatelky nenapadají. Předmětem návrhu je pouze § 11 odst. 3 zakotvující podrobné náležitosti oznámení, konkrétně povinnost uvést výši, druh a zdroj každého příjmu a výši a druh závazku včetně toho, vůči komu takový závazek veřejný funkcionář má. Věřitelé přitom mají být označeni jménem a příjmením u fyzických osob a obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem u osob právnických.

102. Za této situace Ústavní soud neshledává požadavek zakotvený v § 11 odst. 3 jako nepřiměřený. Samotnou výši příjmu či závazku je nutné uvádět, jelikož jinak by ustanovení § 11, resp. celá úprava oznámení o příjmech či závazcích, postrádala smysl. Má-li být zákon způsobilý dosáhnout legitimního cíle, je potřebné, aby byly údaje o příjmech i závazcích konkretizovány a individualizovány. Jak ostatně uvádí i vláda, specifikace požadovaných údajů má předcházet dřívější praxi spočívající v nejasné identifikaci věřitelů či zdroje příjmů uváděním údajů typu „*půjčka od kamaráda*“ apod. Pro účely předcházení či odhalení možného střetu zájmů je identifikace zdroje příjmu či identifikace věřitele poměrně zásadní, neboť úprava střetu zájmů má předcházet právě situaci, kdy je veřejná moc vykonávána nikoli v zájmu veřejném, ale v zájmu soukromém, přičemž onen soukromý zájem nemusí být jen zájmem samotného veřejného funkcionáře, ale též jakékoli třetí osoby. Rozhodování veřejného funkcionáře tudíž může být ovlivněno právě snahou sledovat zájem třetí osoby výměnou za určitou majetkovou protihodnotu. Údaje o příjmech a závazcích specifikované v § 11 odst. 3 jsou tedy nezbytné pro naplnění sledovaného cíle.

103. Vypuštěním napadeného ustanovení by se navíc nijak nezměnila povinnost oznámení o příjmech a závazcích v intencích § 11 odst. 1 a 2 podávat, pouze by opět mohly vznikat interpretační nejasnosti ohledně rozsahu údajů, zvláště pokud zákon stále vyžaduje, aby informace o příjmech a závazcích byly poskytovány „*přesně, úplně a pravdivě*“. Tento požadavek může být totiž i bez specifikace v napadeném § 11 odst. 3 vykládán jako požadavek poskytnout informace nejen o výši příjmu či závazku, ale právě též o třetí osobě, vůči které veřejný funkcionář závazek má, resp. od které pochází oznámené příjmy, neboť teprve v této podobě je informace přesná a úplná. Derogace napadeného ustanovení by tudíž nevedla (při zachování povinností uvedených a navrhovatelkami nezpochybněných v § 11 odst. 1 a 2) k silnější ochraně soukromí, ale spíše k výkladovým nejasnostem a s tím související nepředvídatelnosti právní úpravy.

104. Zásah do informačního seburčení třetích osob, jejichž údaje budou v oznámení uvedeny, lze považovat za vhodný a potřebný pro naplnění účelu zákona, neboť bez těchto údajů není možné sledovaný cíl zákona naplnit. Zároveň Ústavní soud považuje tento zásah i za přiměřený, neboť se informace zužují jen na zcela základní identifikaci příslušné osoby, ať již fyzické (jméno a příjmení), tak právnické (obchodní firma či název, identifikační číslo, sídlo). Tj. oznamovány jsou pouze ty údaje, které jsou k dosažení cíle (možné indikace střetu zájmů) nezbytné, nikoli údaje nadbytečné. Jak bylo shora uvedeno, derogační zásah by navíc k nižší intenzitě zásahu do práv třetích osob beztak nevedl, neboť již dle ustanovení § 11 odst. 1 a 2 lze povinnost identifikovat zdroj příjmu či věřitele dovodit. Napadené ustanovení tudíž pouze jasně specifikuje údaje, kterou jsou pro identifikaci nezbytné. Rovněž tato část návrhu je proto nedůvodná.

#### VIII. 4. d) K otázce rozsahu poskytovaných údajů – shrnutí

105. Ústavní soud shrnuje, že ve vztahu k prvnímu typu zásahu do práva na soukromí spočívajícímu v samotném poskytování údajů o majetku, příjmech a závazcích v rozsahu

daném napadenými § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů, shledal napadenou právní úpravu proporcionální ve vztahu k výše vymezenému legitimnímu cíli. Proto tuto část návrhu zamítl jako nedůvodnou.

#### VIII. 5. Rozsah zpřístupňovaných údajů – k protiústavnosti § 14b

106. Ústavní soud se v dalším zabýval rozsahem zpřístupňování, resp. zveřejňování údajů z registru oznámení. Značná část argumentace obou navrhovatelek zpochybňuje primárně veřejnou přístupnost údajů o majetkových poměrech neuvolněných funkcionářů samosprávných celků (tzv. „majetkový striptýz“), nicméně žádné z ustanovení zákona týkající se *zpřístupňování* údajů z oznámení není napadeno. Předmětem přezkumu je však celé ustanovení § 14b, upravující *rozsah* nahlížení do registru oznámení.

#### VIII. 5. a) Režimy zpřístupnění údajů a rozsah nahlížení do registru oznámení dle § 14b odst. 1 písm. a) až c)

107. Ustanovení § 14b sice upravuje rozsah nahlížení do registru oznámení, klíčový je však v tomto kontextu též § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů, který stanoví: „*Každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení. Oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 jsou dostupná bez předchozí žádosti. Do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 je možné nahlížet na základě žádosti*“. Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny) uvedené kategorie osob, lišících se odlišným režimem zpřístupnění údajů, označuje jako „politici“ (§ 2 odst. 1), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění údajů bez žádosti, a „nepolitici“ či „úředníci“ (§ 2 odst. 2), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění na žádost, navíc s dalšími limity pro možné další šíření získaných údajů.

108. Ústavní soud připomíná, že zákonem č. 14/2017 Sb. došlo ke změně formy evidence oznámení a namísto existence cca 6 500 evidenčních orgánů (srov. § 14 zákona o střetu zájmů ve znění do 31. 8. 2017, resp. informace z důvodové zprávy - tisk 564, 7. volební období Poslanecké sněmovny), byl zřízen centrální registr oznámení vedený Ministerstvem spravedlnosti s tím, že oznámení se podávají elektronicky. Novelizace provedená zákonem č. 14/2017 Sb. navíc vedle centralizace registru oznámení přinesla z hlediska veřejné přístupnosti poskytovaných údajů další zásadní změnu, a to opuštění režimu zpřístupňování údajů pouze na žádost a vytvoření dvou režimů zpřístupnění.

109. *První režim*, zavedený nově, představuje *plošné zveřejnění poskytnutých údajů*, neboť tyto údaje jsou přístupné komukoli, anonymně, bez jakékoli žádosti, a to prostřednictvím veřejné datové sítě, tedy internetu. Tento režim se vztahuje na všechny veřejné funkcionáře vymezené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, včetně neuvolněných funkcionářů samospráv podle § 2 odst. 1 písm. q).

110. *Druhý režim* se týká veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2, kteří navíc podléhají povinností dle zákona o střetu zájmů jen za dalších zákonem vymezených podmínek (srov. § 2 odst. 3 a 4). Podstatné je, že toto nahlížení předpokládá *podání žádosti* a vyžaduje identifikaci žadatele o nahlížení. Žadateli je přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo do registru oznámení, platné po dobu 6 měsíců ode dne jejich prvního použití. Zákon zakazuje uživatelské jméno a přístupové heslo sdílet třetí osobě (§ 13 odst. 5) a limituje další použití získaných údajů (§ 13 odst. 8).

111. Samotné ustanovení o možnosti zpřístupňovat oznámení veřejných funkcionářů bez žádosti, tedy fakticky zakotvení volné dostupnosti těchto osobních údajů (§ 13 odst. 3), však není – poněkud překvapivě – napadeno (viz již sub 106), byť značná část argumentace brojí právě proti plošnému zveřejnění údajů z registru, resp. dovozuje protiústavnost jiných částí zákona s odkazem na plošné zveřejňování řady poskytnutých údajů. Ústavní soud se tak bude, vázán petitem (nikoliv však odůvodněním) návrhu, postupně zabývat jednotlivými částmi napadeného § 14b zákona o střetu zájmů. Protože se jedná o abstraktní kontrolu norem, není přitom Ústavní soud vázán argumentací navrhovatele, která se koncentruje primárně na nepřiměřený zásah do soukromí neuvolněných zastupitelů územních samosprávných celků.

112. Ve vztahu k osobám uvedeným v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy osobám, vůči nimž je zaveden režim automatického zveřejňování poskytnutých údajů, je relevantní pouze část ustanovení obsažená v odst. 1, písm. a) – c). Rozsah údajů, které jsou z poskytnutých oznámení veřejně zpřístupněny, je zde rozčleněn do tří skupin, které se rozsahem zpřístupňovaných údajů liší podle toho, o kterou z kategorií veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 1 jde. Neuvolnění funkcionáři samospráv přitom spadají pod režim všech tří skupin zpřístupnění údajů z oznámení, v závislosti na tom, o jakou samosprávnou jednotku jde (kraj, obec, hlavní město Praha), jakož i na tom, o kterou konkrétní kategorii se jedná. Nelze však přisvědčit navrhovatelce 2, že novela zákona o střetu zájmů č. 112/2018 Sb. negativní důsledky zákona z hlediska zpřístupňování údajů ještě prohloubila, neboť lze naopak dovodit, že došlo ke stratifikaci rozsahu zpřístupnění a vyloučení řady údajů ze zpřístupnění. Úprava před novelizací provedenou zákonem č. 112/2018 Sb. zakotvovala shodný rozsah zveřejnění údajů u všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1, a to v nejširším rozsahu odpovídajícímu nyní režimu dle § 14b odst. 1 písm. a). Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům malých obcí, na které nyní dopadá § 14b odst. 1 písm. c), došlo zákonem č. 112/2018 Sb. k vyloučení zpřístupnění údajů o příjmech a závazcích oznamovaných dle § 11, údajů o jiných movitých věcech oznamovaných dle § 10 odst. 2 písm. d), i údajů o majetku ze vstupního oznámení dle § 10 odst. 1. Ochrana soukromí tak byla zákonem č. 112/2018 Sb. ve vztahu k neuvolněným funkcionářům obcí výrazně zvýšena.

113. Nicméně bez ohledu na to, co bylo právě uvedeno, bylo nutno posoudit, zda i přes zmíněnou novelizaci nepředstavuje nadále forma zpřístupnění údajů porušení práva na soukromí a práva na informační sebeurčení.

#### *VIII. 5. b) Posouzení ústavnosti § 14b odst. 1 písm. a) až c)*

114. Ústavní soud předesílá, že při hodnocení intenzity zásahu do soukromí a práva na informační sebeurčení veřejného funkcionáře je třeba rozlišit dvě jeho formy. V případě, kdy musí veřejný funkcionář oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, je intenzita zásahu nepochybně menší než v případě, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. V prvním případě jde z povahy věci o oznámení určené k tomu pověřenému orgánu, kdežto ve druhém případě jde o okruh blíže neurčených osob (prakticky kdokoli) bez vazby na výkon veřejné funkce (z hlediska místa a času, tedy např. obyvatel obce v určitém volebním období veřejného funkcionáře – viz též sub 156), které k těmto oznámením mají neomezený přístup. Čím širší okruh osob se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. Shledal-li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku,

příjmech a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.

115. Argumentuje-li vláda nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. II. ÚS 171/12 (N 105/65 SbNU 439), nelze jí zcela přisvědčit v závěrech, které z uvedeného nálezu dovozuje. Zmíněný náleze se zabýval žalobou na ochranu osobnosti, kterou podala tehdejší místopředsedkyně Rady České televize proti zásahu spočívajícímu ve zveřejnění informací o dopravní nehodě jejího manžela a uvedení jejího jména v této souvislosti. Jak k tomu dále uvedl Ústavní soud „*v době, kdy vycházely inkriminované články a kdy rozhodovaly obecné soudy, zastávala vedlejší účastnice veřejnou funkci místopředsedkyně Rady České televize. Jednalo se o významné postavení v oblasti sdělovacích prostředků. Proto samotnou informaci o vážné dopravní nehodě manžela vedlejší účastnice s uvedením jeho rodinné vazby na ni, nelze chápat jako zásah do ryze soukromé sféry. Tato informace nepochybně spadá do sféry sociální, občanské a profesionální vedlejší účastnice, na kterou nelze vztahovat naprosté informační sebeurčení. Veřejnost má právo vědět o okolnostech, které se týkají osoby veřejně činné, byť se jedná primárně o případ jejího manžela. Samotný fakt existence vážné dopravní nehody, jejímž účastníkem byl manžel osoby veřejně činné, má v sobě potenciál ovlivnit jednání a chování takové osoby ve výkonu její funkce. To platí tím spíše, jde-li o veřejnou funkci v oblasti sdělovacích prostředků*“.

116. Vláda ve svém vyjádření dovozuje, že informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře náleží do jeho sociální sféry, tedy oblasti, kterou sdílí spolu s ostatními členy společnosti, přičemž společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné společenské kontroly, zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných.

117. Pořád však platí, jak bylo již v úvodu vymezeno, že právo na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení garantuje právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům (Pl. ÚS 24/10, bod 29). V opačném případě dochází k zásahu do tohoto práva (svobody) a je nutno posoudit, zda nejde o jeho porušení.

118. Z citovaného nálezu, jakož např. i z nálezu ze dne 17. 7. 2007 sp. zn. IV. ÚS 23/05 (N 111/46 SbNU 41) plyne, že do sociální sféry práva na soukromí „*lze za určitých podmínek vstupovat, neboť se v ní mohou vyskytovat fakta, která mohou být předmětem oprávněného veřejného zájmu*“, přičemž Ústavní soud hovoří v této souvislosti o možnosti proporcionálních zásahů veřejné moci za účelem ochrany zájmů společenství. Lze tak dovodit, že řada faktů z oblasti soukromého života může mít vztah k veřejnému zájmu a jejich zveřejnění proto nemusí vždy představovat zásah, či dokonce porušení práva na soukromí. Ústavní soud proto vychází ze skutečnosti, že veřejný zájem na určitých informacích o majetkových poměrech veřejných funkcionářů a osob jim blízkých se může dostat do střetu s právem na informační sebeurčení a soukromí. Tento veřejný zájem je však nutno poměřovat s opakovaně zmiňovaným právem na ochranu soukromí a informační sebeurčení. K tomuto poměřování slouží test proporcionality, který bude proveden níže.

119. Majetkové poměry veřejných funkcionářů nelze zcela jistě řadit do tzv. vnějšího okraje sociální sféry vymezené v citovaných nálezech sp. zn. IV. ÚS 23/05 či sp. zn. II. ÚS 171/12, tedy do „*sféry veřejné*“, v rámci níž „*neexistují prakticky žádná omezení pro šíření pravdivých faktů z ní*“, neboť se kryje s „*profesionální sférou osob*

*působících ve veřejném životě*“. Předmětem zveřejnění, resp. zpřístupnění údajů ze soukromí v nyní posuzovaném případě jsou údaje o soukromém majetku, příjmech a závazcích, nikoli údaje o samotné profesní činnosti veřejných funkcionářů a o jejich příjmech z (výhradně) veřejných prostředků, tedy údaje, které se přímo týkají výkonu jejich funkce. Jakkoli mohou údaje o majetku s profesní činností veřejných funkcionářů (alespoň potenciálně) souviset, a to zejména při střetu zájmů, korupčním či klientelistickým jednání, nejde o obdobný typ informací, jakými jsou informace o činnosti orgánů veřejné moci podle čl. 17 odst. 5 Listiny.

120. Z citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 171/12 tudíž nelze jakkoli dovodit, že by bylo nutno nyní napadenou právní úpravu považovat bez dalšího za ústavně konformní. Podstatné není jen to, že k zásahu do soukromí může z důvodu oprávněného veřejného zájmu dojít, jak zdůrazňuje při citaci daného nálezu vláda, ale též, zda daný zásah bude vždy ve vztahu ke sledovanému zájmu (cíli) proporcionální.

121. Naopak, argumentuje-li navrhovatelka 2 rozsudkem ESLP *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. 6. 2017, č. 931/13, je nutno uvést, že případ se týkal zveřejnění seznamu více než milionu daňových poplatníků a jejich příjmů, pokud dosahovaly určité částky. Závěry rozsudku tedy nelze bez dalšího aplikovat, neboť ESLP se nijak nezabýval zveřejněním majetkových poměrů veřejně činných osob, ale zveřejněním příjmů značného množství soukromých osob vymezených pouze kritériem výše ročního příjmu, nikoli výkonu veřejné funkce či kritériem obdobným. Skutkový základ případů je tedy značně odlišný.

122. Jak již Ústavní soud úvodem předeslal, nijak nezpochybňuje existenci legitimního cíle napadené právní úpravy spočívajícího v zájmu na zabránění, resp. předcházení výkonu veřejné funkce v soukromém zájmu na úkor veřejného zájmu v rozporu s § 3 zákona o střetu zájmů. Součástí prevence je bezesporu též veřejná kontrola, přičemž tuto kontrolu umožňuje, resp. usnadňuje transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů (srov. k tomu body 118 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Je taktéž nepochybné, že majetkové poměry veřejného funkcionáře mohou případný střet zájmů indikovat.

123. Argumentace obou navrhovatelek se týká primárně zásahu do soukromí neuvolněných funkcionářů samospráv. Jelikož však v tomto případě jde o tzv. abstraktní kontrolu norem, Ústavní soud není vázán argumentací navrhovatelek, nýbrž toliko vymezeným petitem. Neshledal přitom žádné rozumné důvody, pro které by si tito neuvolnění funkcionáři samospráv zaslouhovali zásadně odlišný právní režim. Dělicím kritériem totiž nemůže být pouze to, zda veřejný funkcionář pobírá z veřejných prostředků určitou formu odměny, nýbrž na jakých rozhodnutích se podílí, a zda při tom může dojít ke střetu veřejného zájmu se zájmem soukromým ve smyslu § 3 zákona o střetu zájmů. Představa, že neuvolněný zastupitel nebo jiný funkcionář samosprávy má být podroben vyšší míře veřejné kontroly jen proto, že je uvolněn pro výkon funkce a proto i jinak odměňován, nemůže být přímým důvodem pro intenzivnější zásah do shora uvedených práv a svobod, nehledě na to, že pravidla odměňování těchto skupin funkcionářů jsou rámcově stanovena právním předpisem [srov. např. § 73 a 134 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů].

124. Pro závěr o ústavnosti zveřejňování údajů z registru oznámení podle § 14b zákona o střetu zájmů je tudíž nezbytné posoudit, zda tento prostředek použitý pro dosažení uvedeného legitimního cíle obстоjí *in testu proportionalitatis*. Toto poměřování

je standardně a v souladu se setrvalou judikaturou zdejšího soudu naplňováno pomocí třech, případně čtyř kroků:

a) musí být sledován *legitimní cíl*,

b) zkoumá se *způsobilost* (vhodnost) daného opatření tohoto cíle dosáhnout, tj. zda-li zákonodárcem zvolené opatření je vůbec schopno dosáhnout sledovaného cíle;

c) zvažuje se *potřebnost* tohoto opatření ve vztahu k ostatním v úvahu připadajícím opatřením (tzn. poměřuje se, zda-li zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných - a srovnatelně efektivních - řešení je nejšetrnější k dotčeným základním právům);

d) hodnotí se *vyvažování* dotčených základních práv (proporcionalita v užším smyslu), tzn. se zkoumá, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením negativně nepřeváží sledovaný pozitivní efekt (poměrování v kolizi stojících ústavních práv a hodnot).

125. Zveřejnění majetkových poměrů veřejných funkcionářů je bezesporu *způsobilé naplnit sledovaný legitimní cíl*, jímž je nejen možnost snazšího odhalení případného střetu zájmů, ale též jeho prevence. Vědomí si veřejné dostupnosti informací o majetkových poměrech může vést k vyšší míře zdrženlivosti ve vztahu k preferování soukromého zájmu na úkor zájmu veřejného. Jakkoli veřejná dostupnost majetkových poměrů nemůže zabránit všem možným hypotetickým nezákonným aktivitám veřejných funkcionářů, jak upozorňuje navrhovatelka 2, nečiní tato skutečnost z použitého prostředku prostředek nezpůsobilý k dosažení stanoveného cíle. Veřejná dostupnost majetkových poměrů bude bezesporu předcházet a bránit střetu zájmů ve vyšší míře, než tomu bude v případě, že údaje o majetku veřejně dostupné nebudou. Ústavní soud tak považuje zvolený prostředek za způsobilý k dosažení zvoleného legitimního cíle, nikoli za prostředek, kterým by vůbec nebylo možno zvoleného cíle dosáhnout. V prvním kroku testu proporcionality proto napadená právní úprava obstojí.

126. Při posuzování druhého kroku testu proporcionality (kritérium *potřebnosti*) však Ústavní soud shledal, že právní úprava ústavně konformní není. Ústavní soud totiž neshledává zvolený prostředek jako potřebný pro dosažení sledovaného cíle, tzn. sledovaného cíle lze dosáhnout i šetrnějším způsobem.

127. Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny) k zavedení dvou režimů způsobu nahlížení do registru oznámení uvádí, že „*vzhledem k ochraně osobních údajů bude veřejnost moci bez omezení nahlížet jen do oznámení, která podali veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 (politici). [...] Do oznámení, která podávají nepolitici, nebude mít veřejnost automatický přístup. Tato „dvoukolejnost“ je výrazem zvýšené ochrany osobních údajů nepolitiků oproti politikům. O nepoliticích budou zveřejňovány pouze základní údaje*“. Z důvodové zprávy i z vyjádření vlády tedy plyne, že zveřejnění určitých informací ze soukromí veřejně činné osoby - „politika“, tedy osoby spadající pod režim § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, bude vždy ve veřejném zájmu, tedy zásah do jeho práva na informační sebeurčení je ospravedlnitelný bez dalšího.

128. Navrhovatelka 2 naopak odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 týkající se poskytování informací o platech z veřejných prostředků, ve kterém Ústavní soud uvádí, že „*právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat, a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu, neboť jde o práva rovnocenná*“. Skutkové okolnosti nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 jsou

sice odlišné od nyní posuzované situace, odlišnost však svědčí pro vyšší ochranu soukromí v případě údajů o majetku veřejných funkcionářů než v případě údajů o jejich platech. Zatímco v případě platů jde o veřejné prostředky vyplácené podle právních předpisů (viz i sub 123), v případě majetku, příjmů či závazků jde o soukromý majetek. Jinak řečeno, při poskytování informací o platových poměrech osob placených z veřejných prostředků jde o přímou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, u poskytování údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů tento přímý účel neexistuje. Se svým majetkem může veřejný funkcionář nakládat jakkoli, i nevhodně, přičemž jde o součást jeho autonomního rozhodování jako každé jiné soukromé osoby. Veřejný zájem je zde sice též přítomen, ovšem v jiné podobě, a to právě až v aspektu kontroly či předcházení střetu zájmů, o kterém mohou majetkové poměry veřejného funkcionáře vypovídat, resp. kterému může jejich zveřejnění zároveň předcházet. V důsledku sice může mít regulace střetu zájmů vliv i na hospodárné vynakládání veřejných prostředků, nejde však o přímou kontrolu tohoto vynakládání jako v případě poskytování informací o platech, ale spíše o prevenci proti potencionálnímu nevhodnému nakládání s veřejnými prostředky motivovanému zájmem soukromým.

129. V obecně rovině, bez zohledňování skutkových okolností jednotlivých případů, by tak mělo platit, že vyšší ochraně z pohledu práva na soukromí by měly podléhat informace o tom, jaký majetek veřejně činná osoba vlastní, resp. jaké jiné příjmy a závazky má, než informace o objemu finančních prostředků, které tato osoba obdržela z veřejných zdrojů ve formě platu. Dochází tak ke značně paradoxní situaci, kdy údaje o platu jsou poskytovány na žádost (podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů), zatímco údaje o soukromých majetkových poměrech některých veřejných funkcionářů jsou veřejně přístupné plošně a anonymně pro každého, přičemž se týkají několika desítek tisíc osob (dne 10. 2. 2020 byla v registru oznámení od celkem 48 005 veřejných funkcionářů, viz <https://cro.justice.cz/>).

130. Nelze rovněž přehlížet, že i samotný způsob, jakým se konkrétní informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře vůči veřejnosti zpřístupní, má vliv na ochranu jejich soukromí. Vyšší intenzita zásahu do soukromí je dána při zveřejnění údajů bez dalšího, než při poskytování údajů na žádost konkrétnímu neanonymnímu subjektu, který je pak může, v závislosti na dalších okolnostech, případně dále zveřejnit. Při hodnocení druhého kroku testu proporcionality (potřebnosti) Ústavní soud zastává názor, že klíčovým je samotné zveřejnění majetkových oznámení, jelikož samotná okolnost jeho poskytnutí a dostupnosti veřejnosti plní z hlediska střetu zájmů a omezení klientelismu a korupce potřebnou preventivní a kontrolní funkci. Okolnost, že tato oznámení nejsou přístupná anonymně, nýbrž jen na základě příslušné žádosti, jejíž podání a splnění formálních zákonných podmínek se nejeví jako a priori znemožňující získat požadované informace, a je přitom daleko šetrnější z hlediska základního práva na informační sebeurčení. Podání příslušné žádosti totiž nepředstavuje nic jiného než prokázání určitého zájmu a žádoucí motivace obstat si dané údaje a mělo by v praxi fungovat jako jakýsi „filtr“, který by měl odradit takové anonymní zájemce, vedené pouhou zvědavostí anebo dokonce i zájmy a pohnutkami, které si vůbec nezasluhují žádné právní ochrany. Současně by to mohlo vést k tomu, že veřejní funkcionáři budou tyto údaje poskytovat s větší důvěrou, že nebudou zneužity k jiným účelům než k takové kontrole (která je s ohledem na soustředění oznámení do jednoho místa velmi náročná).

131. Ústavní soud tedy nezpochybňuje, že veřejná kontrola ve vztahu k možnému střetu zájmů je nezbytná a proto nezpochybňuje samotnou možnost přístupu veřejnosti k některým údajům z registru oznámení. Zpřístupnění údajů formou nahlížení do registru oznámení ostatně existuje již od doby účinnosti zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů.

Bylo však nutno posoudit, zda natolik intenzivní zásah do soukromí spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení, je skutečně potřebným nástrojem pro dosažení stanoveného legitimního cíle a zda nebylo možno uvedeného cíle dosáhnout též jinak při nižší míře zásahu do práva na soukromí a při respektování opakovaně zmiňovaného práva na informační sebeurčení.

132. Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že sledovaného legitimního cíle lze i při nižší intenzitě zásahu do soukromí dotčených osob dosáhnout ve srovnatelné míře. Důvodem je mj. skutečnost, že vzhledem k centralizaci všech údajů do jednoho registru (namísto předchozích 6 500 registračních míst), kompletní elektronizaci všech oznámení, a možnosti požádat velmi jednoduchým způsobem prostřednictvím formuláře na webové stránce centrálního registru oznámení o poskytnutí konkrétních údajů, je veřejná kontrola případného střetu zájmů dostatečně zajištěna již samotným režimem zpřístupňování údajů z registru na žádost.

133. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti, či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřijatelné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. Osoba, která bude nahlížet právě za účelem naplnění výše uvedeného legitimního cíle, nebude mít jakýkoli důvod skrýt svou identitu, resp. nebude mít obavu o konkrétní údaje požádat. V praxi půjde zejména o novináře, resp. představitele médií, osoby z různých nevládních organizací, ale též o kohokoli dalšího, kdo o údaje z registru projeví zájem. Díky elektronizaci jak samotné žádosti, tak poskytnutí údajů, lze vše vyřídit poměrně rychle a pro žadatele o nahlížení do registru, je-li jeho zájem skutečně vážný, nejde tudíž o překážku, která by svědčila o tom, že zvoleného legitimního cíle nelze tímto způsobem dosáhnout ve srovnatelné míře. Poskytováním údajů z registru na žádost je zároveň dostatečně naplněna i preventivní funkce zpřístupňování údajů, tedy vědomost veřejných funkcionářů o možnosti kohokoli, kdo se identifikuje, zjistit údaje z registru oznámení a případný střet odhalit. Zrušením možnosti anonymního přístupu bez formální žádosti se totiž nic nemění na povinnosti veřejných funkcionářů podávat oznámení o majetku, takže i nadále je zachována možnost kontroly ze strany veřejnosti.

134. Forma neanonymní žádosti, tedy identifikace žadatele, snižuje pravděpodobnost možného zneužívání získaných údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů, resp. jejich získávání za jiným účelem než tím, který zákon sleduje. Jakkoli nemůže ani tato forma zpřístupnění všechna rizika plně eliminovat, platí, že i snížení rizika zneužití je argumentem svědčícím pro závěr, že nahlížení do registru podmíněné neanonymní žádostí zajišťuje silnější ochranu práva na soukromí dotčených osob, než anonymní nahlížení kterékoli osoby, tedy zveřejnění údajů bez dalšího.

135. Lze sice připustit, že transparentnost majetkových poměrů je z povahy věci vždy nižší při poskytování údajů na žádost, než při jejich plošném zveřejnění. K tomu však Ústavní soud dodává, že transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů nemá být účelem o sobě. Tato transparentnost je pouze prostředkem použitelným do té míry, dokud bude naplňovat cíl zákona spočívající v transparentnosti činnosti orgánů veřejné moci. Ústavní soud však neshledal, že by natolik široká transparentnost majetkových poměrů spočívající v režimu zveřejňování údajů z registru oznámení bez dalšího, byla pro transparentnost činnosti veřejné moci nezbytná.

136. Jakkoliv totiž Ústavní soud plně rozumí požadavku transparentnosti a předcházení možnému zneužívání postavení veřejných funkcionářů, je současně třeba vidět,



že kontrola správy věcí veřejných, ať již prováděné celostátními politiky, elitními úředníky anebo lokálními zástupci, nesmí hypertrofovat v systém, kdy se do něj nebudou zapojovat a budou odrazovány od vstupu do něj osoby již jen proto, že jim není příjemné, aby bylo jejich soukromí (a soukromí jejich blízkých) narušováno, a to nad nezbytnou míru. Ústavní soud vychází z předpokladu, že výkon veřejných funkcí je primárně službou veřejnosti a jakkoliv osoby tuto službu vykonávající musí být podrobeny veřejné kontrole, nesmí být tato kontrola založena na apriorní podezřívavosti, skandalizaci, nedůvěře a celkové negaci. Pokud totiž bude celkové prostředí a atmosféra nastaveno takto negativním způsobem, vede to k důsledku, že se o veřejné funkce nebudou primárně ucházet ti nejschopnější, nýbrž – kromě čestných výjimek – ti „ostatní“. Protože veřejná sféra nemůže v případě těch osobnostně a odborně nejlepších jedinců v oblasti platů plně konkurovat sféře soukromé, je o to důležitější, aby tento nedostatek kompenzovala pocitem z užitečnosti vykonávané práce, stabilitou veřejné služby a určitou mírou prestiže.

137. Ústavní soud dále připomíná, že při posuzování oprávněnosti zveřejnění údajů ze soukromí konkrétních osob, je nutné brát v potaz řadu kritérií, přičemž status dotčené osoby jakožto osoby veřejně činné je pouze jedním z nich (srov. např. rozsudek ESLP *Axel Springer AG proti Německu* ze dne 7. 2. 2012, stížnost 39954/08, bod 89 an.). Kromě statusu osoby, jíž se zveřejněná informace týká, jde též o např. o otázku, do jaké míry určitá informace přispívá k debatě o veřejném zájmu např. tím, do jaké míry informace ze soukromí souvisí s výkonem veřejné funkce dané osoby, zda je informace pravdivá, jakým způsobem a v jaké formě byla zveřejněna apod. U informací o majetkových poměrech veřejných funkcionářů sice platí předpoklad, že jde o informace pravdivé, jakož i to, že se týkají veřejně činné osoby, ovšem i u veřejně činných osob závisí existence veřejného zájmu na zveřejnění informace na jejich postavení v pomyslném mocenském žebříčku, jakož i na tom, zda své soukromí vystaví více očím veřejnosti právě tím, že se stanou profesionálními politiky. Veřejný zájem na zveřejnění informace ze soukromí tudíž nemusí být dán vždy a automaticky jen proto, že osoba, jíž se informace týká, je osobou veřejně činnou. Vždy též záleží na kontextu použití a dalších okolnostech zveřejnění konkrétní informace. Pokud tedy např. konkrétní novinář získá informace ze soukromí starosty malé obce, bude rozdíl v tom, zda je zveřejní v souvislosti s podezřením z nezákonného jednání, nebo je zveřejní pouze pro uspokojení zvědavosti čtenářů. Zde pak nemusí veřejný zájem převážet, neboť ten je nutno zvážit vždy na základě skutkových okolností věci, ať již jde o pozici veřejného funkcionáře v rámci systému veřejné moci, typu zveřejněné informace, vazby konkrétních údajů ze soukromí na výkon veřejné funkce apod.

138. Ústavní soud má tudíž za to, že existenci veřejného zájmu na zveřejnění majetkových poměrů u veřejných funkcionářů bez jakéhokoliv omezení nelze automaticky presumovat jen proto, že jde o osoby veřejně činné. To se týká též informací o třetích osobách, typicky věřitelích veřejných funkcionářů, neboť i zde musí být zveřejnění jejich identity testováno kritériem existence veřejného zájmu v každém jednotlivém případě. Naopak systém spočívající v poskytnutí informací na žádost vytváří určitý mezistupeň mezi poskytnutím informace konkrétnímu jednotlivci a jejím dalším zveřejněním neurčitému okruhu adresátů, např. v médiích, na internetu apod. Tento mezistupeň pak zajišťuje, že před samotným zveřejněním informace o soukromí bude moci být zvažována existence a intenzita veřejného zájmu na zveřejnění.

139. Oproti tomu plošné zveřejnění majetkových poměrů, byť s limity zakotvenými v § 14b, tuto úvahu nepřipouští a veřejný zájem presumuje, byť nemusí v jednotlivých případech převažovat. Nejčastěji k tomu bude docházet právě u osob zastávajících méně

významné funkce v rámci hierarchie veřejné moci - typicky u neuvolněných funkcionářů samospráv, zejména malých obcí. Jakkoli lze přisvědčit argumentaci vlády, že novela zákona o střetu zájmů č. 112/2018 Sb. právě v napadeném ustanovení § 14b limitovala veřejnou dostupnost některých údajů z centrálního registru a odstupňovala přístupnost údajů právě v závislosti na pozici dané osoby v rámci hierarchie veřejné moci, stále nelze bez dalšího souhlasit s tím, že i u zbylých veřejně dostupných údajů bude zájem na jejich zveřejnění vždy převažovat nad právem na soukromí veřejných funkcionářů.

140. Pokud vláda argumentuje kapacitními možnostmi ministerstva spravedlnosti ve vztahu k poskytování údajů na žádost, nejde z pohledu nezbytnosti zásahu do práva na soukromí o ústavně relevantní argument. Pokud se totiž stát rozhodne zavést centrální registr oznámení, a namísto 6 500 evidenčních míst vytvoří jedno centrální, nemůže pak případné náklady či administrativu spojenou s rozsahem takto vzniklé agendy, tedy např. právě s poskytováním údajů na žádost, vyřešit tím, že většinu údajů plošně zveřejní, čímž se vyřizování žádostí vyhne. Měla by totiž důsledně platit zásada, že stát má ukládat jen takové povinnosti, jejichž dodržování je schopen též kontrolovat a vymáhat.

141. Podstatnou je rovněž okolnost, že v důsledku tohoto zveřejnění pak ani neexistují jiné možné záruky související s dalším nakládáním s poskytnutými údaji, které jsou naopak možné při poskytování údajů na žádost. Pokud Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/14 ze dne 20. 12. 2016 (N 246/83 SbNU 793; 73/2017 Sb.) připustil, že k zásahu do soukromí, taktéž v podobě práva na informační sebeurčení, může docházet zpřístupněním (nikoli zveřejněním) archívů StB, učinil tak právě s odkazem na záruky, které se týkají dalšího nakládání se získanými osobními údaji. Jakkoli samozřejmě nelze srovnávat citlivé a často až intimní údaje dohledatelné v archivech StB s údaji o majetku, princip ochrany soukromí spočívající v existenci určitých záruk dalšího nakládání se zpřístupněnými údaji, je obdobný. Naopak plošné zveřejnění jakékoli další záruky v principu vylučuje.

142. Ústavní soud tak uzavírá, že při posouzení napadené právní úpravy optikou míry zásahu do práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů dospěl k závěru, že § 14b odst. 1 písm. a) až c) z pohledu ústavnosti neobstojí. Důvodem je skutečnost, že cíle napadené právní úpravy bylo možno dosáhnout srovnatelným způsobem též při nižší intenzitě zásahu do práva na soukromí, tedy nahlížením do registru oznámení na základě žádosti (test potřebnosti v rámci druhého kroku proporcionality).

143. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani argumentu vlády, že v případě zrušení § 14b, resp. jeho části, by výslednou úpravu „bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností“, tedy že se tímto přístup k údajům otevře bez omezení. Pokud § 13 odst. 3 uvádí, že „každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení“, pak zde nejsou předpokládány limity nahlížení, při jejichž případném zrušení je nahlížení co do rozsahu údajů neomezené. Naopak § 13 odst. 3 vyžaduje specifikaci rozsahu přípustného nahlížení („právo [...] nahlížet [...] v rozsahu“), tudíž nebude-li rozsah v zákoně stanoven, nebude možno nahlížet na žádný z údajů z registru oznámení. Derogace části § 14b tak účel vyšší ochrany soukromí může splnit.

144. Jinak vyjádřeno: jakkoliv si je Ústavní soud samozřejmě vědom toho, že primární ústavní problém spočívá v ustanovení § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů, které právě umožňuje nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1, musel vycházet z okolnosti, že toto ustanovení nebylo napadeno a petitem návrhu je Ústavní soud vázán. V důsledku zrušení ustanovení § 14b odst. 1 odst. a), b), c) se však stane nahlížení

prostřednictvím veřejné datové sítě v praxi neproveditelným a budou tak odstraněny protiústavní důsledky zákona. Samotné právo nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě do registru oznámení je totiž vázáno na *rozsah* stanovený tímto zákonem, a ten je vymezen právě prostřednictvím zrušeného § 14b odst. 1 odst. a), b), c). Je nicméně zřejmé, že po derogaci provedené tímto nálezem musí zákonodárce nosné důvody tohoto nálezu zohlednit nejen ve vztahu ke zrušené části zákona, nýbrž i ve vztahu k materii upravené § 13 odst. 3.

145. Do doby přijetí nové právní úpravy umožňující nahlížení do registru oznámení pouze na základě žádosti bude proto důsledkem derogace úplné znepřístupnění údajů z registru oznámení podle zákona o střetu zájmů u veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Ústavní soud však nemůže derogačním výrokem zajistit, aby se režim plného zveřejnění údajů změnil na režim zpřístupnění údajů na žádost a vymezil požadavky pro její podání, neboť právní úpravu netvoří, resp. nemění, pouze ruší.

#### *VIII. 5. c) Posouzení ústavnosti k § 14b odst. 1 písm. d), odst. 2 a 3*

146. Jakkoli navrhovatelka 2 napadá § 14b jako celek, její argumentace směřuje fakticky pouze vůči odstavci 1, resp. k jeho písmenům a) – c) stanovujícím rozsah nahlížení u údajů veřejně přístupných.

147. Ustanovení § 14b odst. 1 písm. d) limituje rozsah nahlížení ve vztahu k veřejným funkcionářům vymezeným v § 2 odst. 2, na které se režim automatického zveřejňování nevztahuje. Naopak u těchto osob je možné získat údaje z oznámení pouze na základě předchozí žádosti, přičemž nakládání s těmito údaji je dále limitováno [srov. výše VIII. 5. a)]. Ve vztahu k tomuto režimu zpřístupnění navrhovatelka nevznáší žádné výhrady, stejně tak se nijak nezabývá skupinou veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 2, naopak režim zpřístupnění údajů na žádost považuje za ústavně konformní. Ústavní soud tudíž neshledal jakýkoli důvod pro derogační zásah ve vztahu k § 14b odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů.

148. Stejně tak navrhovatelka 2 nevznáší žádnou relevantní argumentaci vůči § 14b odst. 2. Účel daného ustanovení navíc argumentaci navrhovatelky 2 konvenuje, neboť znemožňuje zpřístupnění údajů z registru oznámení u veřejných funkcionářů, kteří jsou soudci, státními zástupci, příslušníky Policie České republiky či Generální inspekce bezpečnostních sborů. Ohledně ochrany soukromí zde tudíž nevystává žádná ústavní pochybnost.

149. Navrhovatelka 2 konečně nevznáší žádnou argumentaci týkající se protiústavnosti napadeného § 14b odst. 3, který se navíc netýká otázky zveřejňování údajů. Naopak stanovuje, že informace z registru oznámení mohou získávat též některé státní orgány. Ve vztahu k této kompetenci opět navrhovatelka 2 žádnou protiústavní vadu nenamítá. Při zpochybnění plošného zveřejňování údajů naopak navrhovatelka 2 zdůrazňuje účelnost § 14b odst. 3 s tím, že státní orgány (např. policie) si mohou se znalostí dalších souvislostí lépe než veřejnost učinit závěr o případném korupčním jednání.

150. Ústavní soud tudíž shrnuje, že neshledal důvod k derogaci ustanovení § 14b odst. 1 písm. d), resp. odst. 2 a odst. 3 zákona o střetu zájmů, neboť navrhovatelka 2 vůči nim nevznáší žádnou ústavně relevantní argumentaci a navrhovatelkou 1 nejsou tato ustanovení vůbec napadena.

## VIII. 6. K dalším námitkám navrhovatelek

151. Námitky ve vztahu k porušení čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny (ukládání povinností jen při zachování základních práv a svobod, resp. povinnost šetřit podstatu a smysl omezených práv) již není nutné samostatně vypořádávat, neboť otázka proporcionality zásahu do základních práv byla posouzena výše.

152. Navrhovatelkám nelze přisvědčit, že by napadenou právní úpravou došlo k porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, což navrhovatelka 1 zdůvodňuje tím, že „nelze zbavovat práv ani bohaté anebo jinak je nerovně zatěžovat“. Čl. 3 odst. 1 zakazuje diskriminaci z důvodu majetku, nicméně povinnost podávat oznámení se týká osob vymezených kritériem výkonu veřejné funkce, nikoli velikostí majetku. Právní úprava tak dopadá stejně na osoby „bohaté“, jako na osoby méně majetné. Kritérium majetku, se kterým počítá čl. 3 odst. 1 Listiny při výčtu tzv. podezřelých důvodů rozlišování, se tedy při vymezení povinných subjektů v zákoně o střetu zájmů neuplatňuje [ve vztahu ke kritériím aplikovatelnosti čl. 3 odst. 1 srov. např. nález 15 ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/ (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bod 99 – 111].

153. Rovněž obecná námitka porušení čl. 1 Listiny ze strany navrhovatelky 2 není nijak blíže zdůvodněna, a protože ani Ústavní soud sám zde nevidí žádnou její relevanci, považuje ji za neopodstatněnou. Podobně Ústavní soud neshledal opodstatněným tvrzené porušení čl. 8 Ústavy (záruka práva na samosprávu územních samosprávných celků), jelikož je ze shora uvedených důvodů zřejmé, že napadená zákonná úprava není směřována proti ústavním zárukám územní samosprávy, přičemž její cíl byl vyhodnocen jako legitimní.

154. Uvádí-li zároveň navrhovatelka 2, že všechna napadená ustanovení „ve svém souhrnu představují nepřiměřené břemeno ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu dle čl. 21 Listiny ve vazbě na čl. 102 odst. 1 Ústavy, které musí každý kandidát v případě zvolení strpět“, nelze jí přisvědčit v tom smyslu, že by došlo k porušení uvedených ustanovení (viz k tomu též obecně z hlediska přístupu k veřejným funkcím body 110 až 117, 133 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Čl. 102 odst. 1 zakotvuje všeobecnost, rovnost a přímost volebního práva do zastupitelstev samospráv, přičemž tyto principy nejsou napadenou právní úpravou nijak narušeny. Pokud jde o právo podílet se na správě věcí veřejných svobodnou volbou zástupců, resp. právo na rovný přístup k veřejné funkci garantované v čl. 21 Listiny, je nutno uvést, že právní úprava nijak formálně nelimituje samotné právo kandidovat do zastupitelstva obce či kraje, či kandidovat na další funkci v rámci samosprávy. Lze souhlasit, že zájemce o kandidaturu může být odrazován požadavky, které jsou na něj kladeny, ty však v nyní posuzovaném případě nejsou formulovány jako podmínka výkonu funkce a na samotný výkon veřejné funkce nemají vliv. Funkcionář samosprávy může být při nesplnění požadavků plynoucích ze zákona o střetu zájmů sankcionován, nemůže mu však být v důsledku nesplnění povinností uvedených v zákoně o střetu zájmů jakkoli bráněno v přístupu k veřejné funkci, ani nemůže být této funkce z důvodu nesplnění zákonných povinností zbaven. Jinak řečeno, sankce (pokuty), tedy mocenské donucení, spojuje zákon s neochotou poskytnout údaje ze svého soukromí, zároveň však nemá mocenské donucení podobu znemožnění přístupu k veřejné funkci či ztrátu veřejné funkce. Klíčovou v posuzované věci byla tedy ochrana práva na informační sebeurčení a právě touto optikou proto Ústavní soud posuzoval napadenou právní úpravu, když ji shledal částečně protiústavní.

155. Závěrem je pak nutno též dodat, že hovoří-li navrhovatelka 2 o dublování regulace díky dalším právním předpisům, zejm. zákonu o registru smluv a zákonu o zadávání veřejných zakázek, jejichž cílem je taktéž transparentnost nakládání s veřejnými

prostředky, je nutno dodat, že cíle, účel i nástroje všech zákonů jsou poněkud odlišné, dopadají na odlišné situace, přičemž se spíše doplňují, nikoli si konkurují.

156. Pokud navrhovatelka 2 uvádí, že nepřiměřenost právní úpravy spočívá též v časové neomezenosti ukládání údajů v registru, je nutno upozornit na § 14 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů limitující dobu uchovávání oznámení na 5 let ode dne skončení výkonu funkce. Na vyjádření vlády upozorňující na tuto dobu, argumentuje navrhovatelka 2 v replice tak, že „*postrádá rozumná kritéria pro stanovení této doby*“ a „*považuje ji za nepřiměřenou*“, ovšem příslušné ustanovení 14 odst. 2 písm. c) svým návrhem nenapadá. Ústavní soud se tak otázkou přiměřenosti doby uchovávání oznámení věcně nezabýval.

#### VIII. 7. Závěr

157. Ústavní soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, tedy pro vynětí neuvolněných funkcionářů územních samosprávných celků zcela z režimu zákona o střetu zájmů, neboť zájem na předcházení střetu zájmů je i u těchto veřejných funkcionářů dán. Ústavní soud taktéž neshledal, že specifikace obsahu oznámení o majetku, příjmech a závazcích zakotvená v § 10 odst. 2, § 10 odst. 3 (ve znění zákona č. 14/2017 Sb. i ve znění zákona č. 112/2018 Sb.) i § 11 odst. 3 by nebyly proporcionální k legitimnímu cíli, který zákon o střetu sleduje. Konečně ve vztahu k § 14b odst. 1 písm. d) a odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů navrhovatelky neuvedly žádnou relevantní argumentaci ohledně jejich protiústavnosti a ani Ústavní soud sám v tomto směru nic zásadního nezjistil. Tyto části návrhů proto zamítl jako nedůvodné.

158. Ústavní soud však dospěl k závěru, že způsob zpřístupňování údajů z registru oznámení u veřejných funkcionářů spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení není pro dosažení sledovaného legitimního cíle potřebný, tudíž porušuje právo na soukromí, konkrétně právo na informační sebeurčení dotčených osob podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů návrhu zčásti vyhověl a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů.

159. Učinil tak ovšem s odkladem vykonatelnosti až uplynutím dne 31. 12. 2020, aby tím vytvořil zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí zákonné úpravy, která bude již ústavně souladná. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, protiústavnost shledal Ústavní soud výhradně v neanonymním a zcela nediferencovaném elektronickém zpřístupnění majetkových oznámení u všech „politiků“, nikoliv v rozsahu poskytovaných informací. Dospěl totiž k závěru, že z hlediska práva na informační sebeurčení není dán žádný přesvědčivý důvod pro rozlišení mezi jednotlivými skupinami veřejných funkcionářů, vymezenými v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů.

***P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 dost. 2 zákona o Ústavním soudu).***

V Brně dne 11. února 2020

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 38/17**

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji odlišné stanovisko k výroku I. nálezu sp.zn. Pl. ÚS 38/17 a současně proti odůvodnění této části výroku.

Nejprve bych rád zdůraznil, že se částečně ztotožňuji s obsahem odlišného stanoviska kolegyň Milady Tomkové, Kateřiny Šimáčkové a kolegy Pavla Rychetského, kterým se tito vymezili k plenárnímu nálezu, zejména pokud jde o zjevný nesoulad navrhané (petit) a výsledné (výrok I.) derogace.

**Nad rámec tohoto odlišného stanoviska** si dovolím uplatnit některé mé vlastní výhrady.

Jak jsem uvedl shora, je zjevné, že nález v přijaté podobě neruší ustanovení, které bylo navrhovatelkami navrženo k derogaci, ale jde pozoruhodným způsobem nad jeho rámec. **Důsledkem je plošné zrušení možnosti přímého bezplatného nahlížení do údajů z majetkových oznámení všech veřejných funkcionářů** (§ 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů) bez přijatelné náhrady, což navrhovatelé ve skutečnosti nepožadovali a jsem přesvědčen o tom, že ani neočekávali.

Ústavní soud většinou pléna tímto širokým derogačním výrokem zároveň relativizoval svůj přísný přístup k regulaci majetkových poměrů veřejných funkcionářů, který nedávno uplatnil v kauze Pl. ÚS 4/17 (tzv. Lex Babiš).

Zatímco ve věci Pl. ÚS 4/17 většina pléna Ústavního soudu za ústavně souladné považovala i přísné omezení vztahu veřejných funkcionářů k podnikání, majetku, výkonu majetkových práv a podobně z důvodu převažujícího veřejného zájmu na transparentním chování těchto funkcionářů, zde většina pléna Ústavního soudu potřebu transparentnosti fakticky popřela. Tím vyloučila možnost kontroly majetkových poměrů veřejných funkcionářů ze strany veřejnosti. Takový přístup je nejen judikatorně nekoncepční, ale do budoucna i poměrně nebezpečný, protože jde o zřejmý odklon Ústavního soudu od jeho dosavadní rozhodovací tendence, kdy účast veřejnosti na kontrole veřejné moci podporoval.

Podle mého názoru nemělo být návrhům senátorů a poslanců vyhověno ani způsobem, k němuž dospěla většina pléna Ústavního soudu, ani tak, jak stojí v odlišném stanovisku zmíněných 3 kolegů soudců, **týkající se neuvolněných funkcionářů samosprávných celků.**

Rozlišování mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva obce (resp. rozlišování mezi uvolněnými a neuvolněnými funkcemi) nemá nikterak vliv na rozsah práv a povinností člena zastupitelstva obce. Všichni členové zastupitelstva obce jsou si v tomto ohledu rovni.

Nelze vyloučit, že uvolněný člen zastupitelstva obce bude uvolněnou funkcí na základě svého rozhodnutí vykonávat souběžně se stávajícím zaměstnáním, případně že během výkonu uvolněné funkce do nového (dalšího) zaměstnání nenastoupí (to platí samozřejmě za předpokladu, že taková možnost není zvláštním právním předpisem výslovně vyloučena – srov. například § 33 StSluž). Stejně tak není uvolněný člen zastupitelstva obce nikterak omezen ve výkonu podnikání či výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti. Posouzení, zda je pro obec s přihlédnutím ke konkrétnímu členu zastupitelstva obce a jeho vytíženosti vhodné, aby tento člen zastupitelstva obce byl pro výkon funkce

uvolněn, závisí plně na zastupitelstvu obce - nelze vyloučit, aby uvolněným členem zastupitelstva obce byla osoba, jejíž časové možnosti právní úpravou předpokládanému „plnému úvazku“ na výkon veřejné funkce neodpovídají. Stejně tak neplatí, že výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva vykonávají osoby vždy souběžně s jinou výdělečnou činností, nic samozřejmě nebrání rovněž tomu, aby šlo například o studenta nebo důchodce.

Z hlediska potřebnosti kontroly majetkových poměrů veřejností není mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva rozdíl. Uvolněnost nebo neuvolněnost zastupitele nemá při jejich účasti na rozhodování zastupitelstva obce žádný význam. Podílejí se ve stejném rozsahu na rozhodování záležitostí obce (rozpočet, dispozice s majetkem obce, schvalování obecně závazných vyhlášek atd.) a proto zde není žádný důvod pro rozdílný přístup ke kontrole jejich majetkových poměrů.

Neobstojí ani argument, že u neuvolněných funkcionářů může díky kontrole majetkových poměrů vznikat neochota funkci vykonávat. Ve věci Pl. ÚS 4/17 přece většina pléna Ústavního soudu přijala názor, podle kterého je ústavně konformní stavět veřejného funkcionáře před volbu, zda bude veřejnou funkci vykonávat nebo zda bude vykonávat činnosti, které jsou zákonem zakázané. Zde je zákon o střetu zájmů tak benevolentní, že neuvolněným funkcionářům například podnikat nezakazuje (§ 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů), ale podrobuje je zvýšené veřejné kontrole.

Jsem proto přesvědčen, že nálezy Ústavního soudu v této věci měl být zcela zamítavý.

V Brně dne 11. února 2020

Jaroslav Fenyk

### **Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové**

1. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji odlišné stanovisko k části výroku I a k němu se vážící části odůvodnění.

2. Souhlasím se zamítavým výrokem II., jakož i se zrušením § 14b odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon“). Nesouhlasím však s úplnou derogací § 14b odst. 1 písm. a) a b) zákona, neboť mám za to, že v rámci těchto ustanovení měl Ústavní soud zrušit jen jejich části týkající se neuvolněných funkcionářů samosprávných celků.

3. Jako soudkyně zpravodajka původního konceptu nálezu, který nezískal většinu hlasů v plénu, pak přirozeně souhlasím s touto částí odůvodnění, které z původní zpravodajské zprávy vychází a týká se posouzení ústavnosti § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3, § 14b odst. 2 a 3, jakož i části § 14b odst. 1 zákona.

4. Nemohu však přijmout tak široké pojetí derogačního výroku a na něj navazující nosné důvody, ke kterému přistoupila většina pléna, a to z následujících důvodů:

#### **I.**

#### **Formulace podaných návrhů a potřebná míra zdrženlivosti Ústavního soudu**

5. Jakkoli značná část argumentace obou navrhovatelek zpochybňuje veřejnou přístupnost údajů o majetkových poměrech neuvolněných funkcionářů samosprávných celků, tedy onen „majetkový striptýz“, kvůli kterému klesá zájem o práci v samosprávě, navrhovatelka 1 paradoxně žádné z ustanovení zákona týkající zpřístupňování údajů z majetkových oznámení nenapadá, navrhovatelka 2 sice napadla celý § 14b zákona, ten však upravuje pouze rozsah údajů, do kterých lze nahlížet, nikoli samotnou formu nahlížení, tj. přímé bezplatné nahlížení.

6. Žádná z navrhovatelek nenapadla § 13 odst. 3 zákona stanovící, že „*každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení*“.

7. Koncepce zrušeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona byla postavena na ve své podstatě správné úvaze spočívající v tom, že u různých skupin veřejných funkcionářů jsou zpřístupňovány různé kategorie majetkových údajů (čím výše se veřejný funkcionář v mocenském žebříčku nachází, tím širší rozsah majetkových údajů je k dispozici k nahlédnutí). Toto ustanovení však neřeší otázku, zda jsou údaje zpřístupňovány na žádost či přímo. Je proto poněkud nejasný závěr většiny v bodě 159, že šlo mj. o „zcela nediferencované elektronické zpřístupnění majetkových oznámení“. Zrušené ustanovení naopak zajišťovalo, že pro různé skupiny veřejných funkcionářů se zveřejňují rozdílné údaje z majetkových oznámení, nikoli kompletní oznámení.



8. Ústavní soud shledal jako protiústavní přímou formu zpřístupňování údajů (která však sama nebyla napadena - srov § 13 odst. 3 zákona) - protiústavnost však „napravil“ tím, že zrušil ustanovení vymežující pro jednotlivé veřejné funkcionáře pouze rozsah takto poskytovaných údajů, čímž údaje zpřístupnil (bod 144).

9. Pokud jde o rozsah derogačního výroku, byla na místě značná zdrženlivost Ústavního soudu, neboť je zjevné, že zrušení § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona nebylo založeno na argumentu protiústavnosti právě oné stratifikace údajů, které mají být zpřístupňovány, ale na argumentaci přímé přístupnosti údajů zakotvené v nenapadeném ustanovení § 13 odst. 3.

10. Ústavní soud tak měl velmi vážít, vůči které skupině veřejných funkcionářů svým derogačním výrokem absolutně zpřístupní údaje o majetku. Petit navrhovatelky 2 totiž nepřipouštěl jinou možnost, než buď návrh zamítnout s tím, že § 13 odst. 3 zákona (týkající se přímého zpřístupňování údajů z oznámení o majetku) není napaden, nebo derogací části napadeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona absolutně zpřístupnit údaje konkrétní skupiny veřejných funkcionářů. Tuto úvahu pak musel Ústavní soud činit s vědomím toho, že případná nečinnost zákonodárce poté, co nálezný bude vykonatelný, povede k absolutní nemožnosti nahlížení do těchto údajů v jakékoli formě.

11. Pokud měl Ústavní soud některou ze skupin veřejných funkcionářů „ochránit“ právě uvedeným způsobem a s výše uvedenými možnými důsledky, bylo nezbytné, aby předložená argumentace poskytovala dostatečný základ pro derogační výrok ve vztahu ke každé skupině veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1, resp. § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona. Postavení veřejných funkcionářů v mocenské hierarchii, jejich vliv na chod státu a politiky, forma zapojení do veřejného života (neuvolnění funkcionářů pracujících ve svém volném čase vedle svého zaměstnání) je totiž výrazně odlišná, a proto nelze nahlížet na všechny zcela shodně (viz podrobně níže bod II.) a argumentaci týkající se některých z nich nelze mechanicky vztahovat na všechny.

12. Leitmotivem obou návrhů byla ochrana samospráv, zejména malých obcí, speciálně pak neuvolněných funkcionářů obcí. Je nutno připomenout, že navrhovatelka 2 mj. napadá „*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*“. Obecně pak návrh vymezuje tak, že „*novelizovaný zákon o střetu zájmů ve vztahu ke komunálním představitelům a) zásadně se rozšířil okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit ...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 ...*“. Navrhovatelka 2 dále uvádí, že „*v podmínkách České republiky se uvedená regulace potenciálně dotýká přibližně 60 000 osob, které jsou zastupiteli*“, stejně jako to, že „*zejména v menších obcích dosti obtížné mobilizovat dostatečné množství občanů, kteří budou zastávat veřejné funkce v samosprávě*“. Sama pak zdůrazňuje, že „*pokud těmto občanům, kteří mají rozvíjet svou obec ve svém volném čase (neuvolněný výkon funkce), může obec za výkon jejích 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 ..., b) odliv zájmu o správu věci 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...“.* Navrhovatelka 2 pak dokládá přílišné zásahy do práv komunálních politiků průzkumem komunálních voleb v roce 2018, zmiňuje nárůst množství administrativy, která na územní samosprávy a její funkcionáře dopadá a osobní odpovědnost spojenou s výkonem funkce, argumentuje právem na samosprávu i rezignací řady zastupitelů z důvodu neochoty dávat své soukromí všanc veřejnosti. Ostatně i žádost o přednostní projednání byla zdůvodněna odkazem na chystané volby do zastupitelstev obcí.

13. Ústavní soud v bodě 111, jakož i v bodě 123 zdůrazňuje abstraktní povahu přezkumu a vázanost petitem, nikoli odůvodněním (resp. argumentací) navrhovatelek. V bodě 123 uvádí, že „argumentace obou navrhovatelek se týká primárně zásahu do soukromí neuvolněných funkcionářů samospráv. Jelikož však v tomto případě jde o tzv. abstraktní kontrolu norem, Ústavní soud není vázán argumentací navrhovatelek, nýbrž toliko vymezeným petitem. Neshledal přitom žádné rozumné důvody, pro které by si tito neuvolnění funkcionáři samospráv zasluhovali zásadně odlišný právní režim“.

14. Vázanost petitem, nikoli odůvodněním však neznamena, že navrhovatele nezatěžuje břemeno tvrzení. Jak plyne z rozhodovací praxe Ústavního soudu, „brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné z jeho strany i uvést důvod namítané protiústavnosti“ [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Neunese-li navrhovatel toto břemeno, „nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního projednání“ [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)]. Přezkoumat tak Ústavní soud může „pouze ta ustanovení, k nimž se upíná explicitní tvrzení a argumentace navrhovatele“, ve zbytku musí být návrh odmítnut jako zjevně neopodstatněný [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 (N 120/57 SbNU 477; 230/2010 Sb.)]. Tento princip pak Ústavní soud přenesl i do rozhodování o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)]: „Ústavní soud se zde přiklonil k závěru (vycházejícímu analogicky z jeho konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů), jenž se zaměřuje pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy“.

15. Ústavní soud tak měl při derogaci částí § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona vycházet z konkrétní argumentace ve vztahu ke konkrétním veřejným funkcionářům, ze které by bylo možno dovodit, že právě jim (resp. jejich soukromí) je nutno poskytnout ústavní ochranu, navíc ochranu s poměrně razantními důsledky spočívající v absolutním znepřístupnění všech údajů z majetkových oznámení poté, co se nálezn stane vykonatelným. Ve vztahu k ochraně soukromí většiny veřejných funkcionářů zmíněných v § 14b odst. 1 zákona však žádná relevantní argumentace nezazněla. S ohledem na princip dělby moci umocněný navíc takto specifickým předmětem přezkumu (zákon o střetu zájmu jakožto dobrovolné „sebeomezení“ představitelů veřejné moci) měl být Ústavní soud zdrženlivý.

16. Ústavní soud fakticky přezkoumával ústavnost nikoli § 14b odst. 1 písm. a) až c), nýbrž § 13 odst. 3 zákona, k čemuž mu však prostor nedával ani petit návrhu, ani ve vztahu k většině veřejných funkcionářů předložená argumentace navrhovatele.

## II.

### Nesrovnatelnost veřejných funkcionářů z pohledů legitimních zásahů do soukromí

17. I z věcného hlediska je přístup většiny příliš paušalizující a ve vztahu k rozšíření derogačního výroku na všechny veřejné funkcionáře zakotvené v § 2 odst. 1 zákona navíc nedostatečně odůvodněný.

18. Je nutno připomenout, že ustanovení zrušeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) se dotýká všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona, tedy od poslanců, senátorů, členů vlády, náměstků členů vlády, přes vedoucího kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu či vedoucího kanceláře prezidenta republiky, členy bankovní rady ČNB, prezidenta, viceprezidenta a členy NKÚ, až po starosty, místostarosty a radní na malých obcích, kteří vykonávají svou činnost vedle svého zaměstnání a za často symbolické odměny. Je zjevné, že skupina veřejných funkcionářů vymezená v § 2 odst. 1, na které poté odkazuje zrušený § 14b odst. 1 písm. a) až c) není homogenní, naopak veřejní funkcionáři zde uvedení nejsou z mnoha ohledů srovnatelní, resp. nejsou srovnatelní pro všechny myslitelné účely. Tento klíčový aspekt však většina v přijatém nálezu pomíjí a zachází se všemi stejně.

19. Lze souhlasit s tím, že z pohledu samotné personální působnosti zákona (§ 2 odst. 1), resp. povinnosti podávat příslušná oznámení, zde srovnatelnost je, tedy je podstatné primárně to, zda daná osoba vykonává veřejnou funkci a zda u ní hrozí střet zájmů. Zcela jinou otázkou je však ochrana soukromí, resp. ochrana práva na informační sebeurčení. Jakkoli má každý (včetně všech veřejných funkcionářů) právo na soukromí, platí, že míra přípustných zásahů se může lišit právě v závislosti na tom, jak vysoko se v mocenském žebříčku daný veřejný funkcionář nachází. Tento koncept je součástí konstantní judikatury ESLP i samotného Ústavního soudu (použití kritéria statusu a veřejné známosti osoby, do jejíhož soukromí bylo zasaženo – srov. i většinou pléna zmíněný rozsudek ESLP *Axel Springer AG proti Německu* ze dne 7. 2. 2012, stížnost 39954/08). Zásah do soukromí (např. formou zveřejnění určitých informací o majetku veřejně činné osoby) bude v obecné rovině přípustnější tam, kde jde o osobu jednak na vysokém mocenském postu, jednak zároveň všeobecně známou (což spolu bude zpravidla u těch nejvýše postavených souviset). Přístup k informacím o majetkových poměrech členů vlády či poslanců tak nelze zcela srovnávat s přístupem k majetkovým poměrům starostů či radních malých obcí, neboť výkon jejich funkcí má na fungování státu výrazně nižší vliv (tj. postavení v mocenském žebříčku je nesrovnatelné), zároveň komunální politici, zvláště na malých obcích nejsou (na rozdíl od celostátních vrcholných politiků) obecně veřejně známi (např. z pohledu zájmu na celostátním zpřístupnění údajů o jejich majetku). Stejně tak skutečnost, že je někdo profesionálním politikem, zatímco jiný vykonává veřejnou funkci na malé obci ve svém volném čase, může vést k závěru o odlišné míře ochraně soukromí. Profesionální politik vstupuje do politiky mj. s tím, že je na něj (včetně

některých jeho majetkových poměrů) „více vidět“ a musí s tím počítat. Srovnání neuvolněných funkcionářů samospráv s vrcholnými politiky státu, resp. neshledání „žádných rozumných důvodů“ pro možnou odlišnou míru ochrany soukromí (bod 123), nelze považovat za správné.

20. V původní zpravodajské zprávě byl test proporcionality proveden pouze ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samospráv a právě a jen ve vztahu k nim bylo konstatováno, že přímé zpřístupnění údajů o majetku nemůže obstát v druhém kroku testu proporcionality, neboť není z pohledu veřejného zájmu potřebné. Čím výše se však budeme v rámci mocenského žebříčku pohybovat, tím spíše nebude tato teze platit. Jistě bylo zcela legitimní diskutovat o přesných hranicích derogačního výroku a zvažovat různá kritéria (pouze obecní samospráva, veškerá samospráva, pouze neuvolnění funkcionáři apod.) vždy však v návaznosti na to, s jakou argumentací bylo zrušení ve vztahu k jednotlivým veřejným funkcionářům zdůvodněno. Většina pléna však z možných variant řešení zvolila to nejméně šťastné (byť formálně nejjednodušší), spočívající v tom, že při obtížích spojených s nalezením přesné hranice derogačního výroku v rámci § 14b odst. 1 písm. a) až c), se rozhodla komplexně zrušit ustanovení vymezující rozsah nahlížení u veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona.

21. Právní závěry (nosné důvody derogace) jsou kategorické a důsledky derogace razantní, neboť Ústavní soud v rámci testu proporcionality dospěl k závěru, že přímé zpřístupnění údajů o majetku z majetkového oznámení je protiústavní vždy, a to ve vztahu ke všem veřejným funkcionářům vymezeným v § 2 odst. 1. Napříště jakýkoli údaj o majetku z podaného oznámení (byť např. poměrně obecný) kteréhokoli veřejného funkcionáře (včetně těch nejvyšších) nemůže být přímo veřejně k dispozici. To, zda vůbec bude některý z údajů po vykonatelnosti nálezu k dispozici, alespoň na žádost, navíc nyní závisí na aktivitě a ochotě zákonodárce. I s vědomím této intenzity zásahu a jeho důsledků měl Ústavní soud pečlivě vážit, vůči které kategorii osob bude případné úplné znepřístupnění údajů při nečinnosti zákonodárce vůbec legitimní.

22. Závěr učiněný plošně ve vztahu ke všem veřejným funkcionářům navíc není dostatečně odůvodněný, neboť ve vztahu k většině veřejných funkcionářů absentovala jakákoli argumentace, ať již v návrzích, tak ve vyjádření vlády či následných replikách, jakož i v nálezu samotném. Řečeno jinak, leitmotivem obou návrhů i dalších procesních podání byla jednak otázka oprávněnosti vztažení zákona o střetu zájmů na některé funkcionáře samospráv, jednak potřeba určité silnější ochrany soukromí ve vztahu k nim právě pro zajištění řádného fungování samosprávy na malých obcích a městech. Výsledkem je však úplné znepřístupnění jakéhokoli údaje z majetkových oznámení i těch nejvyšších politiků.

23. Většina pléna sice převzala z mé původní zpravodajské zprávy provedený test proporcionality, ovšem vztáhla jej bez dalšího na všechny veřejné funkcionáře, ačkoli byl koncipován jen ve vztahu k těm, kteří se na „mocenském žebříčku“ pohybují nejnižše, popř. vykonávají svou činnost vedle svého zaměstnání za symbolické odměny. Nelze vycházet z toho, že u ochrany soukromí lze ke všem veřejným funkcionářům přistupovat shodně a paušálně. Zrušené ustanovení paradoxně tuto potřebnou stratifikaci provádělo, neboť rozsah údajů, které se zpřístupňují, byl rozlišen právě v závislosti na pozici daného funkcionáře.

24. Lze se tedy ptát, zda opravdu nemohou být u vrcholných politiků státu alespoň některé (nikoli zajisté všechny) informace o majetku, příjmech a závazcích (např. jen obecné informace o počtu nemovitostí, účast v různých obchodních společnostech) přímo přístupné veřejnosti bez nutnosti podávání žádosti? Ústavní soud tuto otázku uzavřel velmi kategoricky s tím, že přímé zpřístupnění bez žádosti je vždy protiústavní, ačkoli se otázkou ochrany soukromí vrcholných politiků, popř. otázkou rozsahu údajů, u nichž by bylo možno veřejný zájem v kombinaci s postavením konkrétní veřejné osoby presumovat, vůbec nezabýval.

25. Pochybnosti o rozsahu provedené derogace podporuje i pohled srovnávací analýzy právních úprav obdobné materie v 18 evropských zemích, kterou Ústavní soud disponuje. Z této analýzy vyplývá, že drtivá většina sledovaných zemí bezplatně online zveřejňuje majetková oznámení alespoň dílčí skupiny povinných subjektů. Existuje jednak možnost přímého online zpřístupňování, jednak je evidentní právě potřeba stratifikace mezi jednotlivými veřejnými funkcionáři, pokud jde o formu či rozsah zpřístupněných údajů. Např. majetkové údaje o poslancích a některých dalších funkcionářích jsou v Itálii zveřejněny na webových stránkách Parlamentu, veškerá data obsažená v majetkovém prohlášení jsou zveřejňována v online registru majetku na webových stránkách Protikorupčního úřadu v Kosovu, v Litvě jsou informace o majetku vymezených veřejných funkcionářů (včetně nemovitostí, podílů v obchodních společnostech a závazcích) zveřejňovány na webových stránkách ústředního orgánu správy daní, stejně tak jsou některé informace z majetkových přiznání veřejně dostupné prostřednictvím online registru v Lotyšsku, přičemž lze vyhledávat na základě jména či příjmení konkrétního funkcionáře. V Německu jsou některé údaje týkající se příjmů poslanců veřejně přístupné k nahlížení na internetové stránce Spolkového sněmu. Konkrétně jde o pracovní činnost před vznikem členství ve Spolkovém sněmu, úplatné činnosti při výkonu mandátu poslance, funkce v obchodních společnostech, funkce ve sdruženích a ústavech veřejného práva, funkce ve spolcích, sdruženích a nadacích, dohody o budoucích činnostech a majetkových prospěších, účast na kapitálových nebo osobních společnostech, jakož i dary nebo jiné příspěvky na politickou činnost. Naopak pro komunální politiky v Německu povinnost zveřejňovat příjmy neplatí. Rakouská právní úprava umožňuje anonymně a bezplatně nahlížet do majetkových oznámení představitelů některých politických funkcí, přičemž v případě komunálních politiků je mezi vybranými veřejnými činiteli uveden např. starosta Vídně. Většiny komunálních politiků se povinnost naopak netýká. Část údajů z prohlášení o majetku a příjmech veřejných funkcionářů je volně k dispozici na webových stránkách též např. v Srbsku, Chorvatsku či na Slovensku.

26. Stručně řečeno, z analýzy týkající se 18 států jasně plyne, že je zcela standardní úpravou, pokud jsou některé údaje z přiznání o majetku, příjmech či závazcích, alespoň části veřejných funkcionářů dostupné bezplatně přímo online bez nutnosti žádosti, ať již na webu parlamentu či protikorupčního nebo daňového úřadu. Znemožnit online přístup ke všem údajům z oznámení o majetku, příjmech či závazcích u všech veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona (včetně politiků na nejvyšších postech) nemá v ústavním pořádku oporu. Legitimní je tedy pouze diskuse o tom, kterých konkrétních veřejných funkcionářů se má přímé online zpřístupnění týkat (např. v souvislosti se silnější ochranou komunálních politiků), v jakém rozsahu mají být údaje zpřístupňovány přímo a v jakém pouze na žádost (např. v souvislosti s odlišnou citlivostí jednotlivých údajů či vztahu ke třetím osobám), popř. zda některé nemají být zpřístupňovány veřejnosti vůbec (v některých zemích údaje soudců či státních zástupců).

Ústavní soud však s ohledem na nosné důvody nálezu toto strukturované a nutně vždy velmi subtilní posuzování napříště ve vztahu ke všem funkcionářům vymezených v § 2 odst. 1 zákona zcela znemožnil.

### III. Závěrem

27. Vláda ve svém vyjádření k Ústavnímu soudu mj. uvedla: „*Společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné kontroly, tj. zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Lze totiž důvodně předpokládat, že se ohrožení nebo dokonce i porušení veřejného zájmu v popsaném směru projeví právě prostřednictvím majetkových poměrů veřejného funkcionáře, jakož i dalších osob s ním majetkově spjatých. Veřejná kontrola může působit též preventivně v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení*“.

28. Ústavní soud naopak rozhodl, že přímé online nahlížení do jakýchkoli údajů z oznámení o příjmech, majetku či závazcích je mj. právě u členů vlády protiústavní.

29. Lze se tedy ptát: Pokud chtějí být představitelé státu transparentní právě tím způsobem, který členové parlamentu vtělili do napadeného zákona a vláda v řízení před Ústavním soudem vehementně hájila, má jim v tom Ústavní soud v rámci systému dělby moci vůbec bránit?

Milada Tomková

Připojuji se k odlišnému stanovisku.

Pavel Rychetský

Připojuji se k odlišnému stanovisku soudkyně Milady Tomkové k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

V Brně dne 11. února 2020

Kateřina Šimáčková

### **Odlíšné stanovisko soudce Davida Uhlíře**

S odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu v této věci (dále též jen „nález“) nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko. Se zrušujícím výrokem nálezu souhlasím, byť též z jiných důvodů. Mé odlišné stanovisko je tedy jakýmsi „concurring opinion“, mám za to, že Ústavní soud se omezil při svém rozhodování na vypořádání se s různou argumentací obou skupin navrhuujících senátorů, ač měl možnost pojmout své úvahy úplněji, či pohlédnout na napadený zákon z jiného hlediska.

Zatímco důvodem pro zrušení částí zákona o střetu zájmů bylo porušení práva na soukromí, konkrétně právo na informační sebeurčení dotčených osob, soudím, že zákon měl být zkoumán též z pohledu územní samosprávy upravené v Hlavě sedmé Ústavy.

Předesílám, že mám jisté pochybnosti, pokud se týká zásahu státu do pravomocí vyšších územních samosprávných celků, které jsou do značné míry umělým výtvořem. Obce jsou ale přirozené útvary, které ve svém celku tvoří stát. Bez samosprávných obcí je demokratický stát jen obtížně myslitelný, také proto bylo obnovení obecní samosprávy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. jedním z prvních kroků po obnovení demokracie v Československu. Obce nejsou výtvořem ústavodárce, obecní samospráva není darem občanstvu shůry, ale hrdým výrazem lidské pospolitosti, kterou se stát Ústavou zavázal respektovat.

Zásah zákonodárce do práva na informační sebeurčení čelných představitelů státu (poslanců, senátorů, ministrů a dalších vrcholných představitelů státu) je ospravedlnitelný tím, že jedna ze tří mocí státu se rozhodla „odhalit své ledví“, soukromí svých vlastních reprezentantů, aby podpořila důvěru veřejnosti v nezávislý výkon státní moci.

Jestliže však tato státní moc překročí svoje hranice ve vertikálním směru, a vstoupí na pole samosprávy (včetně té nejmenší vesnice), jde o zásah do soukromí obtížně ospravedlnitelný. Podle článku 101 odst. 4 Ústavy stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen jestliže to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Jestliže si Ústavní soud nepoložil vážně otázku, ochrana kteréhože to zákona skutečně a nezbytně vyžaduje, aby každý starosta nebo mnohý člen zastupitelstva obce činil oznámení o svém majetku, nenaplnil dostatečně svoji úlohu. Zákon o střetu zájmů sám o sobě je totiž jen prostředkem, popisem způsobu, ale nedefinuje cíl, neurčuje, jaký zákon zde vyžaduje státní ochranu před nerozvážným

postupem samosprávy. Mohla by to snad být část obecního zřízení upravující nakládání s obecním majetkem, ale je nadbytečné hledat odpověď na otázku, kterou si Ústavní soud ani navrhovatelé k mé lítosti nepoložili.

Podle mého soudu v případě obcí (méně jsem si jist ohledně krajů) měla být tato otázka ponechána na rozhodnutí zastupitelstva, které obec samostatně spravuje, a zákonodárce měl pro takové rozhodnutí zastupitelstva o tom, že jeho členové zveřejní své majetkové poměry, toliko připravit zákonný rámec.

David Uhlíř