



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Fialy a soudců Jana Filipa a Radovana Suchánka (soudce zpravodaje) o ústavních stížnostech stěžovatelů **J. G.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. června 2022 č. j. 53 Co 122/2022-100, **P. P.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. června 2022 č. j. 30 Co 167/2022-100, **A. P.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. července 2022 č. j. 20 Co 164/2022-115, **R. L.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2022 č. j. 54 Co 143/2022-107, **J. Š.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2022 č. j. 54 Co 144/2022-100, **M. O.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. června 2022 č. j. 11 Co 128/2022-114, **L. K.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. června 2022 č. j. 62 Co 169/2022-102, **J. L.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. července 2022 č. j. 23 Co 163/2022-98, **L. V.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. června 2022 č. j. 21 Co 167/2022-130, **A. H.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. června 2022 č. j. 21 Co 131/2022-117, **J. K.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. července 2022 č. j. 36 Co 180/2022-102, **A. O.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. července 2022 č. j. 13 Co 103/2022-95, **J. T.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. srpna 2022 č. j. 28 Co 195/2022-124, **J. K.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. července 2022 č. j. 29 Co 125/2022-91 a **M. M.**, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. července 2022 č. j. 91 Co 171/2022-117, všech zastoupených Mgr. Lucíí Tycovou Rambouskovou, advokátkou, sídlem Národní 973/41, Praha 1 – Staré Město, za účasti **Městského soudu v Praze**, jako účastníka řízení, takto:

I. Výrokem I. rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 2. června 2022 č. j. 53 Co 122/2022-100, ze dne 7. června 2022 č. j. 30 Co 167/2022-100, ze dne 16. července 2022 č. j. 20 Co 164/2022-115, ze dne 31. května 2022 č. j. 54 Co 143/2022-107, ze dne 31. května 2022 č. j. 54 Co 144/2022-100, ze dne 22. června 2022 č. j. 11 Co 128/2022-114, ze dne 22. června 2022 č. j. 62 Co 169/2022-102, ze dne 13. července 2022 č. j. 23 Co 163/2022-98, ze dne 22. června 2022 č. j. 21 Co 167/2022-130, ze dne 22. června 2022 č. j. 21 Co 131/2022-117, ze dne 21. července 2022 č. j. 36 Co 180/2022-102, ze dne

20. července 2022 č. j. 13 Co 103/2022-95, ze dne 3. srpna 2022 č. j. 28 Co 195/2022-124, ze dne 28. července 2022 č. j. 29 Co 125/2022-91 a ze dne 20. července 2022 č. j. 91 Co 171/2022-117, v části, kterou bylo rozhodnuto o potvrzení odvoláním napadených rozsudků Obvodního soudu pro Prahu 2 zamítajících žaloby stěžovatelů na zaplacení náhrady nemajetkové újmy, bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok I. rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 2. června 2022 č. j. 53 Co 122/2022-100, ze dne 7. června 2022 č. j. 30 Co 167/2022-100, ze dne 16. července 2022 č. j. 20 Co 164/2022-115, ze dne 31. května 2022 č. j. 54 Co 143/2022-107, ze dne 31. května 2022 č. j. 54 Co 144/2022-100, ze dne 22. června 2022 č. j. 11 Co 128/2022-114, ze dne 22. června 2022 č. j. 62 Co 169/2022-102, ze dne 13. července 2022 č. j. 23 Co 163/2022-98, ze dne 22. června 2022 č. j. 21 Co 167/2022-130, ze dne 22. června 2022 č. j. 21 Co 131/2022-117, ze dne 21. července 2022 č. j. 36 Co 180/2022-102, ze dne 20. července 2022 č. j. 13 Co 103/2022-95, ze dne 3. srpna 2022 č. j. 28 Co 195/2022-124, ze dne 28. července 2022 č. j. 29 Co 125/2022-91 a ze dne 20. července 2022 č. j. 91 Co 171/2022-117, se v části, kterou bylo rozhodnuto o potvrzení rozsudků Obvodního soudu pro Prahu 2 zamítajících žaloby stěžovatelů na zaplacení náhrady nemajetkové újmy, zrušuje.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnosti odmítají.

Odůvodnění:

I.

Skutkové okolnosti věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavními stížnostmi podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), které byly podle § 63 téhož zákona, ve spojení s § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), spojeny ke společnému řízení a nyní jsou vedeny pod sp. zn. IV. ÚS 2296/22, se stěžovatelé domáhají zrušení části shora uvedených rozsudků Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) s tvrzením, že jí bylo porušeno jejich právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 3 Listiny (právo na informační sebeurčení) a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Všichni stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud zrušil napadené rozsudky městského soudu co do potvrzujících výroků v části „*týkající se finančního zadostiučinění*“ ve vztahu k rozsudkům Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“). Stěžovatelé J. G., P. P., A. P., J. Š., M. O., L. K., R. L., J. K., J. K. a M. M. se nadto domáhají zrušení jimi napadených rozsudků městského soudu rovněž v části, již byl potvrzen rozsudek obvodního soudu co do nákladů řízení. Stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud projednal jejich ústavní stížnosti přednostně podle § 39 zákona o Ústavním soudu.

2. Z ústavních stížností, napadených rozhodnutí a přiložených prvostupňových rozhodnutí obvodního soudu se podává, že stěžovatelé se jako neuvolnění funkcionáři obcí domáhali žalobami podanými u obvodního soudu po České republice – Ministerstvu spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) zaplacení náhrady nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup podle

zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti veřejné moci za škodu“), a to v částce vždy nižší než 50 000 Kč. Tato újma jim měla vzniknout v důsledku zveřejnění oznámení o jejich osobním zájmu, o činnostech, majetku, příjmech a závazcích (dále jen „oznámení“) podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Současně se po ministerstvu domáhali omluvy za porušení jejich práva na ochranu soukromí podle čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny, které spatřovali právě v plošném zveřejnění oznámení o jejich osobě až do listopadu 2020, a to navzdory nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (N 22/98 SbNU 257, č. 149/2020 Sb.), kterým došlo ke zrušení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů, v tehdy účinném znění. Podle stěžovatelů na protiprávnosti postupu ministerstva nic nemění ani skutečnost, že Ústavní soud odložil vykonatelnost nálezu až k uplynutí dne 31. 12. 2020. Stěžovatelé zdůraznili, že ministerstvo od svého protiprávního postupu upustilo až v listopadu 2020 na základě předžalobní výzvy a tlaku organizací hájících zájmy samospráv.

3. Obvodní soud svými rozsudky žaloby všech stěžovatelů zamítl jako nedůvodné. V odůvodnění, které je u všech rozsudků obdobné, zdůraznil, že ve věcech stěžovatelů nejde o nesprávný úřední postup ministerstva, neboť to postupovalo podle § 14b zákona o střetu zájmů v tehdy účinném znění. Ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c), na jejichž základě byla v registru, který spravuje ministerstvo, oznámení stěžovatelů zveřejněna, bylo sice dotčeno zrušujícím výrokem nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, ten byl však vykonatelný až uplynutím dne 31. 12. 2020. Když tedy ještě v listopadu 2020 ministerstvo zveřejňovalo oznámení stěžovatelů v jím spravovaném informačním systému veřejné správy, postupovalo v souladu se zákonem. Nebyla tak splněna ani první podmínka pro přiznání zadostiučinění za nesprávný úřední postup.

4. Proti rozsudkům obvodního soudu podali všichni stěžovatelé odvolání, o nichž rozhodl městský soud shora uvedenými rozsudky. Městský soud I. výrokem svých rozsudků vždy v plném rozsahu potvrdil odvoláním napadené rozsudky obvodního soudu jako věcně správné, a dalším výrokem pak rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Z rozsudků městského soudu, jejichž odůvodnění jsou s ohledem na skutkovou i právní totožnost věcí velmi podobné, vyplývá, že ve věci byl řádně zjištěn skutkový stav věci a obvodní soud žaloby stěžovatelů posoudil věcně správně, neboť osobnostních nároků proti státu se nelze domáhat jinak než v režimu zákona o odpovědnosti veřejné moci za škodu. Žaloby stěžovatelů se vztahují k použití právní úpravy zákona o střetu zájmů ve znění účinném od 1. 9. 2017 do 31. 12. 2020. Stěžovateli kritizovaná ustanovení zákona o střetu zájmů umožňující neomezený anonymní přístup k obsahu majetkových přiznání funkcionářů definovaných v § 2 odst. 1 zákona byla zrušena Ústavním soudem nálezem ze dne 11. 2. 2020, vyhlášeným dne 11. 3. 2020. Tento nález měl však vykonatelnost odloženou až do 31. 12. 2020. Po dobu odložené vykonatelnosti zrušujícího výroku nálezu Ústavního soudu je podle městského soudu nutné považovat předmětnou právní úpravu za ústavně souladnou. Jelikož ministerstvo postupovalo v souladu s ní, nelze jeho jednání označit za nesprávný úřední postup, za který by mělo stěžovatelům náležet zadostiučinění.

II. Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé v ústavních stížnostech rekapituluji průběh řízení před soudy, obsah napadených rozsudků i nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 a namítají porušení svých výše uvedených základních práv a svobod (viz bod 1). Zákon o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., přinesl podle stěžovatelů zásadní změnu do té doby účinné právní úpravy, když byl umožněn anonymní přístup k podaným oznámením, které obsahují vysoce privátní informace o soukromí, majetkových poměrech, a jejichž šíření stát nijak neomezoval. Tuto změnu zákona o střetu zájmů podrobil kritice rovněž Ústavní soud, když jeho tehdejší § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zrušil jako neústavní. Podle stěžovatelů *„je zcela nepřijatelné odvolávat se v této věci na odloženou vykonatelnost nálezu Ústavního soudu. Pakliže je shledána určitá zákonná úprava za protiústavní, která má zásadní důsledky na individuálně zaručená lidská práva a svobody, jichž se v konkrétních věcech fyzické osoby dovolávají, není možné jim vlastně vysílat vzkaz, 'ještě musíte strpět porušování vašich ústavně zaručených práv'. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že odložená účinnost nálezu byla stanovena pro Parlament, aby protiústavní úpravu nahradil ve lhůtě stanovené Ústavním soudem, nikoli pro stát, aby mohl porušovat ústavně zaručená práva až do posledního dne odložené vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu.“*

6. Zásadní je podle stěžovatelů i to, že ministerstvo přijalo opatření za účelem znemožnění „automatického“ a anonymního přístupu k oznámením až 6. 11. 2020 po obdržení předžalobní výzvy. Bylo-li ministerstvo podle stěžovatelů schopno *„učinit opatření k umožnění k přístupu k podaným oznámením na základě individuální žádosti k datu 6. 11. 2020, proč tak neučinilo bez zbytečného odkladu již po vydání nálezu Ústavního soudu?“* Stěžovatelé jsou toho názoru, že *„ke zrušení právního předpisu Ústavním soudem je nutno přihlédnout vždy, a to bez ohledu na prospektivní účinek derogačního nálezu“*. Jelikož tak městský soud neučinil, porušil jejich ústavně zaručená základní práva a svobody. Stěžovatelé v té souvislosti poukazují na řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

III.

Vyjádření k ústavním stížnostem

7. Ústavní soud vyzval městský soud jako účastníka řízení a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových („Úřad“), jednající za ministerstvo, aby se vyjádřili k ústavním stížnostem.

8. Městský soud ve svém vyjádření pouze uvedl, že se seznámil s obsahem nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2022 (*pozn. Ústavního soudu: správně 18. 10. 2022*) sp. zn. IV. ÚS 579/22, který se týkal skutkově i právně shodné problematiky, a s ohledem na to *„rozhodnutí v této věci si dovoluje ponechat na Ústavním soudem, aniž by činil konkrétní návrh, jak má být o této ústavní stížnosti rozhodnuto“*.

9. Ministerstvo, resp. Úřad, se k ústavní stížnosti nevyjádřilo, v důsledku čehož se na základě jemu poskytnutého poučení má za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdalo.

10. S ohledem na výrok tohoto nálezu, obsah vyjádření účastníka řízení, žádost stěžovatelů o přednostní projednání a skutečnost, že totožnou věcí jiných stěžovatelů, kteří byli zastoupeni stejnou advokátkou jako v nyní posuzované věci, se Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. IV. ÚS 579/22, nezasílal stěžovatelům shora uvedené vyjádření na vědomí a k případné replice.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil procesní předpoklady řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí. Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu.

12. Někteří stěžovatelé (J. G., P. P., A. P., J. Š., M. O., L. K., R. L., J. K., J. K. a M. M.) se vedle zrušení potvrzujících výroků rozsudků městského soudu v části „*týkající se finančního zadostiučinění*“, domáhají i zrušení rozhodnutí městského soudu v části, jíž byl potvrzen rozsudek obvodního soudu co do nákladů řízení. Jelikož však bylo obvodním soudem a posléze městským soudem rozhodováno o nárocích stěžovatelů jednak na náhradu nemajetkové újmy (peněžitém zadostiučinění) v částce vždy nižší než 50 000 Kč a jednak na omluvu za porušení osobnostních práv stěžovatelů, resp. za nesprávný úřední postup, přičemž v rozsahu nároku na omluvu bylo dovolání stěžovatelů přípustné (viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 579/22, bod 17 odůvodnění), nelze vyloučit, že zejména v návaznosti na toto rozhodnutí Ústavního soudu a jemu předcházející nálezy sp. zn. IV. ÚS 579/22 mohou být nákladové výroky vydané v řízení před obvodním soudem i městským soudem v konečném důsledku změněny, resp. že o nákladech řízení bude znovu rozhodnuto po vrácení věci Nejvyšším soudem (přiměřeně srov. také § 243e odst. 2 o. s. ř. a usnesení ze dne 30. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 941/19). S ohledem na zásadu subsidiarity ústavní stížnosti, která se po stránce materiální projevuje v požadavku, aby Ústavní soud přistoupil k zásahu na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod až tehdy, kdy příslušné orgány veřejné moci nejsou schopny neústavní stav napravit, proto ústavní stížnosti shora uvedených stěžovatelů v částech směřujících proti potvrzení nákladových výroků odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako návrhy nepřipustné.

V.

Posouzení důvodnosti ústavních stížností

13. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy soudů a není jim instančně nadřízen. Výklad a použití běžných zákonů proto zásadně náleží obecným soudům, nevybočují-li ovšem z ústavních záruk řádného procesu. Těm by neodpovídal výklad a použití podústavního práva, jenž by nezohlednil dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc nebo by nerespektoval jednoznačně znějící kogentní normu nebo by zjevně a neodůvodněně vybočoval ze standardů výkladu, který je v soudní praxi uznáván, resp. který odpovídá všeobecně přijímanému chápání dotčených právních institutů, případně by popíral smysl a účel těchto institutů. Rozhodnutí, jehož nosné důvody by byly výsledkem takto nesprávně provedeného výkladu, by z ústavněprávního hlediska nemohlo obstát.

14. Skutkově i právně totožnou věcí, jako je věc stěžovatelů, se Ústavní soud zabýval ve svém nedávném nálezu sp. zn. IV. ÚS 579/22, v němž zčásti vyhověl shodně koncipovaným ústavním stížnostem stěžovatelů, zastoupených stejnou advokátkou jako nynější stěžovatelé. Ústavní soud v právní větě k tomuto nálezu zdůraznil, že „v odkladu vykonatelnosti zrušujícího výroku nálezu Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 1 Ústavy a § 58 odst. 1 *in fine* zákona o Ústavním soudu, nelze spatřovat příkaz orgánům veřejné moci, aby pokračovaly v porušování ústavně zaručených základních práv a svobod dotčených osob ... Přestože jsou zrušený právní předpis nebo jeho ustanovení až do vykonatelnosti zrušujícího výroku nálezu Ústavního soudu stále

platnou a účinnou součástí právního řádu, byla již konstatována její neústavnost. Byl-li tímto důvodem její materiální rozpor se základními právy a svobodami, jsou orgány veřejné moci povinny tento právní předpis či jeho ustanovení v konkrétní věci nepoužít, popřípadě je použít nanejvýš zdrženlivým způsobem tak, aby nedošlo k dalšímu porušování ústavně zaručených základních práv a svobod.“ Ústavní soud přitom konstatoval, že napadenými rozhodnutími městského soudu v části, kterou bylo rozhodnuto o potvrzení odvoláním napadených rozsudků obvodního soudu zamítajících žaloby stěžovatelů na zaplacení náhrady nemajetkové újmy, bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a v této části proto napadené rozsudky zrušil.

15. Z čl. 89 odst. 2 Ústavy, jakož i z § 13 a 23 zákona o Ústavním soudu vyplývá, že Ústavní soud je vázán svou vlastní nálezovou judikaturou, resp. právními názory v ní obsaženými. Stejně tak každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích (viz § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Jde o projev předvídatelnosti soudního rozhodování a zásady legitimního očekávání účastníků řízení. Vzhledem k tomu, že co do skutkových okolností i právního posouzení je věc stěžovatelů plně srovnatelná s věcmi, o nichž bylo rozhodnuto nálezem sp. zn. IV. ÚS 579/22, je Ústavní soud právními závěry uvedenými v tomto nálezu vázán. Jinými slovy, nález sp. zn. IV. ÚS 579/22 předurčuje výrok rozhodnutí o ústavních stížnostech v nyníšších věcech.

16. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/17 Ústavní soud zrušil § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů v tehdy účinném znění pro rozpor s právem na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Ústavní soud sice dospěl k závěru, že povinnost podávat oznámení v rozsahu vymezeném zákonem o střetu zájmů není sama o sobě neústavní a představuje přiměřený zásah do práva na soukromí i u veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů (včetně neuvolněných funkcionářů malých obcí), současně však zdůraznil, že následné „automatické“ zveřejnění těchto informací prostřednictvím internetu bez jakékoli žádosti třetí osoby již neprojde testem přiměřenosti. Vykonatelnost zrušujícího výroku nálezu přitom Ústavní soud odložil, když ten se stal vykonatelným až uplynutím dne 31. 12. 2020. Tento postup byl odůvodněn tím, aby se „vytvořil zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí zákonné úpravy, která bude již ústavně souladná. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, neústavnost 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“ (bod 158 nálezu).

17. V nálezu ze dne 10. 1. 2013 sp. zn. II. ÚS 1882/09 (N 8/68 SbNU 141) Ústavní soud zdůraznil, že výjimkou z oprávnění (povinnosti) orgánů veřejné moci použít právní předpis nebo jeho ustanovení zrušená nálezem Ústavního soudu s odloženou vykonatelností, je mimo jiné situace, kdy „Ústavní soud konstatuje ve svém nálezu, že příslušný zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, a aplikace zákona by v konkrétní věci znamenala porušení ústavně garantovaného základního práva jednotlivce. Musí se tedy jednat o zásah do ústavně garantovaných základních práv jednotlivce takové intenzity, jenž by odůvodňoval zrušení příslušného rozhodnutí v řízení o ústavní stížnosti. Řízení o ústavní stížnosti by totiž ztratilo svůj význam, pokud by v případě, že Ústavní soud dospěje k závěru o porušení ústavně garantovaného základního práva stěžovatele v důsledku aplikace protiústavního zákona, orgány veřejné moci tento zákon opětovně aplikovaly a způsobily tím znova zásah do základních práv

a svobod.“ V témže nálezu Ústavní soud ve vazbě na čl. 4 Ústavy dovedl, že soudy musejí vždy zohlednit důvody zrušujícího výroku nálezu [viz také náleze ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)] a právní předpis či jeho ustanovení zrušená nálezem Ústavního soudu po dobu odkladu vykonatelnosti zrušujícího výroku nálezu použít pouze tehdy, nedojde-li jejich použitím k porušení základních práv a svobod. K obdobným závěrům dospěl Ústavní soud i v dřívějším nálezu ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983), v bodech 17 až 19 odůvodnění.

18. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 579/22 zdůraznil, že „ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů Ústavní soud zrušil z důvodu jejich materiální neústavnosti, neboť vůči svým adresátům (včetně všech stěžovatelů) vyvolávaly porušení jejich práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny, resp. zásah do ústavně zaručeného základního práva takové intenzity, který by i v řízení o ústavní stížnosti mohl odůvodňovat kasační zásah Ústavního soudu ... Ve věcech stěžovatelů šlo přitom o to, že vedlejší účastnice vůči nim použila mimo jiné ustanovení zákona o střetu zájmů, jež v důsledku odložení vykonatelnosti zrušujícího výroku nálezu Ústavního soudu sice stále formálně byla součástí právního řádu, avšak ta z nich, jež Ústavní soud shledal materiálně neústavními pro rozpor s právem na ochranu před neoprávněným zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny, byla vedlejší účastnice povinna nepoužít, popřípadě je použít nanejvýš zdrženlivým způsobem tak, aby nedošlo k dalšímu porušování ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelů. Obvodní soud a městský soud proto měly podrobně zkoumat, zda vedlejší účastnice tomuto požadavku, plynoucího z ustálené judikatury Ústavního soudu i odborné literatury ... dostála, a zda nepostupovala i po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ve Sbírce zákonů [§ 57 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] neústavně. V návaznosti na to bylo úlohou městského soudu vyložit, zda tento postup v konkrétním případě naplnil kritéria nesprávného úředního postupu podle § 13 zákona o odpovědnosti veřejné moci za škodu. Zveřejňování informací správním orgánem při výkonu vrchnostenské veřejné správy (veřejné moci) je přitom neregulativním (informačním) úkonem, přičemž porušení právních povinností a nezákonný nebo dokonce neústavní zásah do práv osob v souvislosti s touto formou činnosti veřejné správy může být v obecné rovině nesprávným úředním postupem (srov. STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 195-196), neboť ve věci není vydáváno rozhodnutí ve smyslu § 7 a násl. zákona o odpovědnosti veřejné moci za škodu.“

19. Rovněž v nyní posuzovaných věcech městský soud nedostal požadavkům vyplývajícím z čl. 36 odst. 1 Listiny, když v rozporu se shora uvedenou judikaturou neposkytl ochranu základnímu právu stěžovatelů. Nadto nelze přehlédnout, že městský soud, jehož rozhodnutí jsou ústavními stížnostmi napadena, rozhodoval o odvolání stěžovatelů v době, kdy byl zrušující výrok nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 již vykonatelný. Podle judikatury Ústavního soudu je přitom na místě „neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud Ústavní soud konstatoval rozpor takového právního předpisu s ústavním pořádkem a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu, tedy právním vztahu mezi státem a jednotlivcem, příp. výjimečně ve vztazích horizontálních, by vedla k porušení základního práva jednotlivce“ [viz náleze ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137), dále srov. náleze sp. zn. IV. ÚS 1777/07 a náleze ze dne 8. 12. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (N 139/58 SbNU 141)]. Také odborná literatura v této souvislosti zdůrazňuje specifickou povahu případů, „*kteří sice mají svůj původ v době, kdy protiústavní předpis ještě platil, ovšem obecné soudy rozhodují tyto kauzy v době, kdy již nastaly účinky derogačního nálezu Ústavního soudu, tedy daný zákon přestal být součástí právního řádu. V takovém případě není zpravidla možné, aby byl zrušený (protiústavní) zákon na věc aplikován*“ (KÜHN, Z.

Intertemporální dopady zrušení právního předpisu Ústavním soudem. Jurisprudence, 2011, č. 4, s. 13). Jinými slovy, úřední postup činěný na základě zákona, který Ústavní soud prohlásil za neústavní, musí jít nutně k tíži veřejné moci, nikoliv k tíži adresátů tohoto postupu či aktu.

20. Ústavní soud proto napadené rozsudky městského soudu v části, kterou bylo rozhodnuto o potvrzení výroků rozsudků obvodního soudu zamítajících žaloby stěžovatelů na zaplacení náhrady nemajetkové újmy, zrušil. Plně tak vyhověl ústavním stížnostem stěžovatelů J. L., L. V., A. H., A. O. a J. T., kteří se domáhali zrušení napadených rozhodnutí pouze v této části. Ostatní ústavní stížnosti pak Ústavní soud odmítl (toliko) v části, v níž se stěžovatelé domáhali zrušení napadených rozsudků městského soudu v rozsahu potvrzení výroků rozsudků obvodního soudu o náhradě nákladů řízení (viz bod 12 výše).

21. Ústavní soud zdůrazňuje, že se v tomto nálezu nezabýval otázkou, jaká konkrétní forma případného zadostiučinění je přiměřená, tj. zda postačuje konstatování porušení práva a omluva, nebo je třeba již přistoupit k peněžité náhradě. Stejně tak se Ústavní soud nevyjadřuje k případné výši tohoto peněžitého zadostiučinění. Ústavní soud však zpochybnil základ napadených rozhodnutí městského soudu, podle nichž ministerstvo jednalo v souladu s právním řádem, pročež stěžovatelům nepřísluší přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup. Napadená rozhodnutí totiž pomíjejí, že postupem ministerstva mohlo dojít k porušení práva stěžovatelů na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Jen pro úplnost Ústavní soud dodává, že budou-li mít soudy za to, že stěžovatelé neprokázali újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, bude jejich povinností stěžovatele v souladu s ústavním principem zákazu vydávání překvapivých rozhodnutí a podle § 118a odst. 1 o. s. ř. poučit o hrozícím neúspěchu v řízení.

22. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) a § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno. V dalším řízení bude městský soud podle čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán právními závěry vyslovenými Ústavním soudem v tomto nálezu. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu). Návrhu stěžovatelů na přednostní projednání věci Ústavní soud vyhověl fakticky, když ve věci rozhodl – po odstranění vad ústavních stížností – bezodkladně.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. listopadu 2022

Josef Fiala, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
E. Kameníková

**Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k výroku a odůvodnění nálezu
ze dne 22. listopadu 2022 sp. zn. IV. ÚS 2296/22**

V záhlaví uvedeným nálezem IV. senátu byly zrušeny výroky I celkem v patnácti rozsudcích Městského soudu v Praze s odůvodněním, že jimi došlo k porušení práva v záhlaví tohoto nálezu uvedených stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stejně jako u nálezu ze dne 18. 10. 2022 sp. zn. IV. ÚS 579/22 jsem nemohl s výrokem, ani s odůvodněním nálezu souhlasit, a to z následujících důvodů.

1. Podle mého názoru ani tento (dále též „druhý“) nález nadále nerespektuje předchozí judikaturu Ústavního soudu a je i z dalších důvodů nesprávný, a to:

- a) jak ve věci zveřejňování oznámení o majetku jedné ze skupin veřejných funkcionářů podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (nález ze dne 2. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17), tak
- b) ve věci právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného ve stanovisku ze dne 14. 12. 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10, kterým bylo stejně jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/17 vysloveno, že účinky odložené vykonatelnosti nálezu tohoto typu a obsahu nastávají až datem vykonatelnosti takového nálezu.

2. V nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/17 byla zrušena ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a to uplynutím dne 31. 12. 2020 proto, že jiným způsobem Ústavní soud nemohl uplatnit svůj právní názor, že sice zveřejňování těchto údajů bez předchozí žádosti o nahlédnutí do registru oznámení představuje zásah do soukromí a do práva na informační sebeurčení funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů v tehdy účinném znění, avšak nikoli z důvodu zveřejnění, nýbrž proto, že registr oznámení je volně přístupný a lze do něj nahlížet bez žádosti (na rozdíl od jiné skupiny veřejných funkcionářů).

3. Samotné zveřejňování oznámení o majetku je sice zásahem do právní pozice uvedených funkcionářů, avšak podle Ústavního soudu sledujícím legitimní cíl, kterým je zajištění důvěry ve výkon veřejných funkcí tam uvedených ve veřejném, a nikoli soukromém zájmu. Tvrdím, že nález byl dostatečně odůvodněn a bylo v něm jasně vyloženo, proč je zvolená právě taková cesta, aby bylo možno návrhu dvou skupin senátorů (jinak zajímavá věc i z hlediska toho, kolik návrhů může jeden senátor podepsat v téže věci a jak s nimi naložit). Jako neústavní bylo shledáno a obsáhle vyloženo, že přístup k těmto údajům je otevřený, aniž by k tomu bylo třeba žádosti jako v případě funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, tedy že z hlediska testu proporcionality lze najít mírnější prostředek k dosažení legitimního cíle. Neústavním byl shledán právě § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů, který takové plošné zpřístupnění bez žádosti umožňoval. V petitu ani jednoho z obou návrhů na zrušení některých ustanovení zákona o střetu zájmů však nebylo ustanovení § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů výslovně napadeno. To se nakonec dalo pochopit, protože obě skupiny senátorů považovaly za neústavní již samotné zpřístupnění, ať již se souhlasem, a tím spíše bez něj. Protože Ústavní soud je petitum návrhu vázán, pokusil se Ústavní soud dosáhnout nápravy neústavního stavu i přes toto pochybení navrhovatelek tím, že zrušil ustanovení § 14b odst. 2 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, které vymezovalo rozsah nahlížení do registru oznámení u funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 téhož zákona. Jak vždy tvrdím, právní texty je třeba číst až do konce, zde po bod 158 nálezu sp. zn. Pl. Ú 38/17, ve kterém se výslovně shrnuje jádro celého

problému – „...*protiústavnost shledal Ústavní soud **výhradně** (pozn. – zdůraznil Jan Filip) 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.“*

4. Tím však vznikla řada nejasností. Především to bylo dotčenou skupinou funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, v rozporu s tím, co je zdůrazněno v bodu 158 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/18 (viz sub 3), pochopeno zjevně tak, že samotná povinnost uvádět údaje podle § 14b odst. 2 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů je v rozporu s ústavním pořádkem. Tento názor zřejmě přetrvává i nyní, byť byla zrušená ustanovení novelou (zákonem č. 180/2022 Sb.) do zákona o střetu zájmů zase vrácena zpět. Protože však Ústavní soud odložil vykonatelnost nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 do konce roku 2020, vznikl v návaznosti na to spor o to, jaké to vlastně má důsledky. S tím se podle mého názoru nevypořádali ani stěžovatelé, ale ani nynější (druhý v pořadí) nález. I když se v něm sice některé problematické pasáže z prvního nálezu již výslovně neopakují, je to ale jen zdánlivé. Výsledek je stále stejný, navíc je ještě zesílen tím, že nynější nález se již odvolává na předchozí nález sp. zn. IV. ÚS 579/22 jako na závaznou judikaturu, které se IV. senát musí držet („... *nález sp. zn. IV. ÚS 579/22 předurčuje výrok rozhodnutí o ústavních stížnostech v nynějších věcech*“).

5. Nyní jsem již v jiné pozici než v případě odlišného stanoviska k nálezu sp. zn. IV. ÚS 579/22, kde jsem vyslovil naději, že další rozhodnutí Ústavního soudu, tedy jeho dalších senátů, nebudou sledovat linii a argumentaci tehdejšího nálezu (viz tam). Dnešního dne již byl koncept stanoviska pléna podle § 23 zákona o Ústavním soudu, kterým by měl být tento nesoulad v judikatuře Ústavního soudu odklizen, předložen k projednání plénem Ústavního soudu. Nicméně do rozhodnutí o tomto návrhu stanoviska bude stále určující právní stav zjednaný nejen tehdejšími, nýbrž i nynějšími nálezy IV. senátu (viz výslovně v bodu 15 odůvodnění druhého nálezu).

6. Stále tak hrozí, že tyto dva nálezy mohou vytvořit skupinu stěžovatelů, kteří se svou ústavní stížností budou úspěšní, zatímco značně větší část stěžovatelů, jejichž návrhy již spojeny k projednání ve IV. senátu nebyly, uspět nemusejí, protože právní názor v těchto senátech bude následně překonán již předloženým stanoviskem pléna Ústavního soudu. Sice lze očekávat, že obecné soudy vyčkají, jak budou další senáty Ústavního soudu v této věci postupovat, takže budou rozhodovat až s vědomím, zda právní názor, který považují za nesprávný, se uplatní či nikoli (viz k tomu níže sub 29 až 33).

7. Znovu přitom upozorňuji, že novela zákona o střetu zájmů (zákon č. 180/2022 Sb.) beze změny zrušená ustanovení do § 14b vrací. Samotný rozsah údajů tak zůstává přesně tak, jak to bylo v intencích nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Ani nynější nález na tuto novelizaci nereaguje, což by ale bylo daleko vhodnější při projednání v plénu a při vyjádření právního názoru, o který by se již mohly obecné soudy bez obav opřít.

8. Nadále tedy setrvávám na tom, co jsem uvedl v předchozím odlišném stanovisku, nyní ale i s dovětkem, že to může být i poučením pro většinu v plénu Ústavního soudu a příležitostí k vyjasnění procesních postupů pro takové situace.

9. Především je třeba uvést, že senát, odchylovající se od právního názoru Ústavního soudu, musí pečlivě vyložit, proč postupuje jinak a proč v jeho věci ve skutečnosti o odklon od právního

názoru nejde, takže není třeba podle § 23 zákona o Ústavním soudu postupovat a tuto povinnost dodržet. Jinak se musí obrátit na plénum, které ve stanovisku podle § 23 zákona o Ústavním soudu má dvě možnosti. Buď (kvalifikovanou většinou hlasů podle § 13 zákona o Ústavním soudu) důkladně vysvětlí, proč Ústavní soud mění svůj právní názor a judikaturu a proč to v nálezu Pl. ÚS 38/17 náležitě neodůvodnil, čímž znejistil obecné soudy, které již v desítkách případů musely o této věci rozhodnout, a to podle mě správně, byť v obou nálezech IV. senátu je to posouzeno jinak. V případě, že plénum Ústavního soudu v řízení podle § 23 zákona o Ústavním soudu potvrdí dosavadní právní názor (k tomu stačí prostá většina), postačí potvrdit dosavadní stav, zejména pak to, z čeho Ústavní soud vyšel v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

10. Dokud se tak ale nestalo, bylo povinností většiny IV. senátu vypořádat se s možností (či nutností) postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudu. Nesouhlasím s tím, že je možno se této povinnosti vyhnout, jak se stalo ve výroku I druhého nálezu konstatováním, že v části, kterou bylo rozhodnuto o potvrzení odvoláním napadených rozsudků Obvodního soudu pro Prahu 2 zamítajících žaloby stěžovatelů na zaplacení náhrady nemajetkové újmy, bylo porušeno pouze právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a že tudíž nelze postupovat jinak, neboť by tím byl porušen čl. 89 odst. 2 Ústavy. Ovšem ve více jak stovce těchto rozhodnutích nedošlo k tomu, že by někdo neměl zajištěn přístup k soudu nebo že by řízení neproběhlo podle stanovených pravidel. Podstatné bylo, o čem se tam vlastně rozhodovalo, tedy o tom, co bylo možno požadovat po adresátech (zejména funkcionáři, ministerstvo, zákonodárce) povinností plynoucích ze zrušených ustanovení zákona o střetu zájmů po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, popř. po uplynutí dne 31. 12. 2020, kdy se tento nález stal vykonatelným. Nebylo-li tedy zasaženo do jiných základních práv či svobod stěžovatelů (a to podle mého názoru v souladu s pravým smyslem nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 nebylo), visí to konstatování „ve vzduchu“.

11. Aby tomu tak nebylo, musela by většina IV. senátu nejen jinak vyložit, co vlastně je v uvedeném plenárním nálezu stanoveno a proč, ale musela by též vyvrátit základy, na kterých je rozhodování našeho Ústavního soudu založeno. K tomu by muselo být uspokojivě odpovězeno na desítky otázek, které jsem již uvedl v předchozím nálezu a na které jsem stále nedostal odpověď.

12. Na prvním místě považuji za nedostatečné odůvodnění významu možnosti odkladu vykonatelnosti, který má ústavní základ již v čl. 89 odst. 1 Ústavy, kde je stanoveno, že Ústavní soud může stanovit vykonatelnost svého rozhodnutí (nálezu) i jiným dnem a jiným způsobem než stanoví zákon o Ústavním soudu (viz blíže Filip, J. Komentář k čl. 89 Ústavy ČR. In: Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde 2010, s. 1218, 1226 a násl.). K čemu na základě tohoto nálezu bude odklad vykonatelnosti, když všichni funkcionáři dotčení odkladem vykonatelnosti, tvrdí s dodatečnou podporou IV. senátu před obecnými soudy, že se to na ně nemůže vztahovat, tedy jako by to již neplatilo, nikoli tak, že to nadále platí, ale je zde jen nová okolnost? Jaký význam má ještě § 57 odst. 1 písm. a) a § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu? Mají tedy napříště obecné soudy postupovat podle svého uvážení? Má tedy ještě nějaký smysl nejen odklad vykonatelnosti, nýbrž i jeho zakotvení, když je bez odůvodnění (čl. 89 odst. 2 Ústavy nestačí) vlastně popřen?

13. Je sice imponující dovolávat se odborné literatury (zejména v prvním nálezu, nyní se to již zřejmě nejevilo potřebným, druhý nález se od prvního v tomto směru ale nedistancuje, naopak se jej dovolává), jenže náš zákon o Ústavním soudu i Ústava stojí na stanovisku tzv. teorie zrušitelnosti a právní jistoty. Proto právní úprava platí, dokud není zrušena uplynutím dne, který

je ve zrušujícím nálezu stanoven. Něco jiného může v takovém nálezu výjimečně stanovit pouze Ústavní soud, nikoli si to bez zmocnění posoudit každý soudce podle své úvahy (k čemu by pak byl i čl. 95 odst. 2 Ústavy). Zde se sice v literatuře (viz odůvodnění obou nálezů IV. senátu) též odvážně uvádí, že možnost aplikace ustanovení, které je zrušeno s odkladem vykonatelnosti (nikoli prohlášeno neústavním) si může každý zvážit sám (známe z doby po přijetí tzv. lustračního zákona, o výkladu mezinárodního práva některými státy nemluvě) nebo soud případ od případu. To se ale spíš hodí jako ukázka postmoderního chápání práva. K tomu jen dodávám, že to dokonce uváděl i jeden z autorů rakouské ústavy, ze které čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 89 odst. 1 vycházejí, tedy Hans Kelsen, který je rovněž považován za autora konstrukce zrušitelnosti (a ne nicotnosti) v rakouské ústavě (výslovně to uvádí např. Haller, H. H. *Zur Fristenbemessung des VfGH nach Art 1929 Abs 2 und Art 140 Abs 3 B-VG*. Österreichische Steuerzeitung, č. 7, roč. 1975, s. 175-176, a tam uvedené další zdroje). Kelsen i později při zvažování různých stupňů zrušitelnosti tvrdil v polemice s americkým pojetím „*void and null*“, že nicotnost právního předpisu je krajním případem jeho zrušitelnosti a že právní řád může zmocnit každý subjekt, nejen specializovaný orgán ke zrušení normy (viz jeho *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press 1945, repr. 2006, s. 159-160); avšak dodává, že je to spojeno s rizikem, že specializovaný orgán to následně prohlásí za porušení práva a bude jej volat k odpovědnosti. Stále jsem přesvědčen a doufám, že na jeho slova i v nynější věci dojde.

14. Ústava a zákon o Ústavním soudu nestojí na stanovisku teorie nicotnosti, podle které je neústavní předpis nulitním, tudíž nicotným od samého počátku (podle Kelsena pak vlastně nebyl nikdy součástí práva), a důsledky je třeba stanovit v nálezu. Ustanovení čl. 87 Ústavy jasně stanoví, že Ústavní soud neústavní právní předpisy „zrušuje“, nikoli že něco „zjišťuje“ nebo „prohlašuje“ za neústavní (nelze zrušit něco, co právně nikdy neplatilo). Jinak by se tomu naše procesní předpisy musely přizpůsobit. Proto nutno při jejich výkladu a aplikaci vycházet z toho, že stále platí rozdíly obou konstrukcí. V případě teorie nicotnosti se musí určit, že zákon *ab initio* neplatný, nebo v případě tzv. zneústavnění (viz např. nálezy ze dne 24. 7. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 10/34 nebo ze dne 18. 9. 2013 sp. zn. III. ÚS 3101/13 a tam uvedenou judikaturu) „*již neplatný*“, vlastně nemohl vyvolat následky, takže v zájmu právní jistoty je to třeba řešit pomocí prohlášení jeho ustanovení za použitelná (nikoli platná, jsou přece od počátku nicotná, tedy *void and null*) pro určité období. Kdežto u zrušitelnosti právního předpisu, u nás nejpozději od roku 1811, kdy § 9 obecného občanského zákoníku v dobovém překladu stanovil, že „*zákonové tak dlouho zachovávají svou moc, dokud jich zákonodárce nezmění, aneb výslovně nezruší*“. V takové situaci lze naopak stanovit výjimky, kdy se platný a účinný zákon už naopak nepoužije. Vykonatelnost je spjata s konstitutivní povahou zrušení. Bylo-li v prvním nálezu uvedeno (bod 25 jeho odůvodnění), že není „bez dalšího“ přípustné vědomě používat neústavní právní předpis, pak bylo třeba vyložit, co pro obecné soudy to „bez dalšího“ bude konkrétně při potřebě vyrovnat se s dalšími odkládacími nálezy znamenat. K čemu je potom tzv. privilegium prospěchu či tzv. Anlaßfall v rakouské judikatuře a rakouské ústavě (tzv. B-VG), odkud jsme toto pojetí převzali a dosud používali (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10). Viz její čl. 140 odst. 5 *in fine* „*Zrušení nabývá účinnosti uplynutím dne vyhlášení, nestanoví-li Ústavní soudní dvůr lhůtu zrušení (eine Frist für das Außwekrafttreten). Tato lhůta nesmí přesáhnout 18 měsíců*“ a čl. 140 odst. 7 *in fine* „*Stanovil-li Ústavní soud ve svém zrušujícím nálezu lhůtu podle odstavce 5, použije se zákon na všechny skutečnosti, které nastaly do konce této lhůty, s výjimkou původního případu.*“ Jen dodávám, že by nás neměla mást zásada označovaná jako incidentní retrospektivita judikaturního odklonu, kterou by bylo třeba uplatnit na všechny dosud nerozhodnuté případy se stejným návrhovým žádáním. Konečně obdobně v praxi postupuje i rakouský Ústavní soudní dvůr, který za takové jím dosud nerozhodnuté případy považuje rovněž za jako by incidentní případy (tzv. *Quasi-Anlassfälle*),

takže v rozhodnutí uvádí, které napadené návrhy za ně považuje a které ne. To platí i pro možnost odkladu vykonatelnosti v případě shledání rozporu s Evropskou úmluvou, která je v Rakousku součástí ústavních předpisů, když v rozsudku z 22. 7. 2010 ve věci *P. B. a J. S. proti Rakousku*, stížnost č. 18.984/02, Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že se zárukami Evropské úmluvy je slučitelné, zůstává-li zákonné ustanovení, které bylo shledáno v rozporu s Evropskou úmluvou, po přechodné období v platnosti, protože Ústavní soud poskytl zákonodárci lhůtu k přijetí nových pravidel [„... the Court notes its case-law according to which the principle of legal certainty, which is necessarily inherent in the law of the Convention, may dispense States from questioning legal acts or situations that antedate judgments of the Court declaring domestic legislation incompatible with the Convention. The same considerations apply where a constitutional court annuls domestic legislation as being unconstitutional (see *Marckx v. Belgium*, 13 June 1979, § 58, Series A no. 31). Moreover, it has also been accepted, in view of the principle of legal certainty that a constitutional court may set a time-limit for the legislator to enact new legislation with the effect that an unconstitutional provision remains applicable for a transitional period (see *Walden v. Liechtenstein (dec.)*, no. 33916/96, 16 March 2000; and *J. R. v. Germany (dec.)*, no. 22651/93, *Decisions and Reports* 83-A“].

15. Stručně řečeno, nejde ani tak o různé teorie, nýbrž o praktické důsledky legislativního řešení, což je již problémem dogmatiky, ne teorie. To dokazuje i praxe jiných států EU, kde dvě třetiny mají konstrukci jako naše Ústava, čtvrtina jako Německo (viz např. Verstraelen, S. *The Temporal Limitation of Judicial Decisions: The Need for Flexibility Versus the Quest for Uniformity*. *German Law Journal*, č. 9, roč. 2013, zejm. str. 1690 a násl., autorka poukazuje i na praxi Soudního dvora EU) a zbytek umožňují řešení případ od případu. Zatímco v konstrukci nicotnosti neústavního právního předpisu (*ex tunc, ab initio*) je přirozeně nezbytné vyrovnat se s faktem, že na základě neústavního předpisu, a tudíž neplatného od počátku z důvodu neústavnosti, vzniklo množství právních vztahů a bylo vydáno množství právních rozhodnutí. Vzpomeňme zde na známý školský příklad důsledků odvozené neplatnosti, nakonec řešené soudem nad mrtvolou papeže Formosa v roce 897 a posléze zavražděním strůjce onoho procesu nad mrtvolou. U konstrukce zrušitelnosti neústavního právního předpisu je naopak posuzování možné použitelnosti takového předpisu nikoli pravidlem, nýbrž praktickou výjimkou.

16. Nelze tvrdit, že s odkladem zrušené ustanovení zákona je sice platné, leč neústavní. Ono je totiž stále i účinné (a použitelné), a to je právě problém pro rozhodování nejen soudů, nýbrž všech orgánů veřejné moci v režimu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a nakonec i pro rozhodování občanů (zde funkcionářů podle § 2 odst. 1 zákon o střetu zájmů, zda vloží informace do registru). Viz obdobně § 6 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. („*Zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod nejpozději do 31. prosince 1991. Tímto dnem pozbývají účinnosti ustanovení, která s Listinou základních práv a svobod nejsou v souladu.*“). Nejsme přece v roce 1968 a neplatí čl. 90 ústavního zákona o čs. federaci, nejsme ani v roce 1991, a neplatí čl. 3 ústavního zákona č. 91/1991 Sb., podle kterých přestával být právní předpis účinný, ale zůstával platný. Tehdy však byl uplatňován princip jednoty státní moci a s ním spjatá forma vlády shromáždění. Kdyby zákonodárce v roce 2020 hned přijal zmíněnou novelu, tak již k žádné vykonatelnosti nálezu nedošlo, nešlo by jako v roce 1968 o realizaci deklarování či konstatování neústavnosti, nýbrž o běžnou zákonodárnou aktivitu jako v případě každého jiného zákona bez ohledu na rozhodnutí o odkladu vykonatelnosti. Dnes to již není nějaká skrytá forma, jak zákonodárci ukládat úkoly. V obou nálezech tak nejde o problém ústavního pořádku a stanovení účinků vykonatelnosti *ex tunc, ex nunc* nebo *pro futuro* (viz pro Českou republiku § 71 zákona o Ústavním soudu respektující zvláštnosti deliktálních aspektů teorie zrušitelnosti), nýbrž projev

soudcovského aktivismu. Neurčuje se zde nic jiného, než že ustanovení shledané Ústavním soudem jako neústavní, se stane vykonatelným od nějakého budoucího data, nikoli ale, že jeho účinky nastanou v budoucnosti (to je právě výrok s účinky *pro futuro*, což se plete). Nic to ale neříká, jaké budou jeho účinky pro minulost či budoucnost (retroaktivní, retrospektivní nebo nastanou v budoucnosti), jen se posunuje datum vykonatelnosti, jak to umožňuje čl. 89 odst. 1 Ústavy.

17. V každém případě nelze přijmout odůvodnění nálezu, který jedním dechem konstatuje obsah stanoviska Ústavního soudu (stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10), a současně s odkazem na odbornou literaturu (jen tu se hodící a vycházející z judikatury států, které mají zakotvenu jinou právní úpravu) tvrdí něco opačného, aniž to dostatečně vyloží, a zejména – aniž se obrátí na plénum Ústavního soudu podle § 23 zákona o Ústavním soudu.

18. Znovu připomínám (viz předchozí odlišné stanovisko), že v této situaci mělo být vyloženo, kdo a co vlastně zveřejňuje? Ministerstvo spravedlnosti nebo funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů? Je to v této situaci sankcionovatelné, jestliže takový funkcionář povinnost podat požadované údaje nesplní? Ministerstva nebo funkcionáře? Šlo alespoň o jiný zásah do základního práva nebo svobody? Skutečně bylo narušeno informační sebeurčení? Sbíralo neoprávněně ministerstvo nějaké údaje v rozporu se zákonem a vkládalo je do informačního systému? Nebo je tam vkládal funkcionář, ačkoli se konstatovalo, že kdyby tak neučinil, je za dané situace nepostižitelný? Přesto se ale nyní domáhá nápravy, kterou předtím v nějaké řízení bezvýsledně nepožadoval (tzv. subsidiarita ústavní stížnosti snad ještě platí). Kdyby se vyložila tato praktická stránka posuzované věci, staly by se zbytečnými i různé teoretické dispute a kličky.

19. Zdá se mi, že jediný, kdo věc pochopil, byl Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 29. 10. 2020 sp. zn. 9 As 173/2020, který to vyjasnil tak, že ten, kdo informace vkládá, je funkcionář, ale za této situace jej nelze trestat, když tuto povinnost nesplní, protože by byl porušen čl. 39 Listiny základních práv a svobod, jak uvedl „*mocenské oprávnění státu trestat nelze využít proti jednotlivci, který by byl trestán za porušení povinnosti, jejímž nutným následkem by bylo porušení jeho základního práva. Takové protiprávní jednání totiž není možné považovat za společensky škodlivé.*“ Sice to tak jednoduché pro více jak sto ústavních stížností není. Samozřejmě by se musely vyložit všechny časové souvislosti od 1. 9. 2017 (viz níže, ale prosím ne podle cizí právní úpravy založené na teorii nicotnosti nebo postmoderních výkladech práva) a hlavně dopady pro principy trestání (srov. § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ve vazbě na čl. 39 Listiny základních práv a svobod).

20. K tomu jen dodávám, že chybí odpověď na otázky významné z hlediska aplikace konstrukce zrušitelnosti a právní jistoty – od kdy to tedy bylo neústavní? Od 1. 9. 2017, kdy by přijetí neústavních ustanovení, od 11. 2. 2020, kdy Ústavní soud rozhodl (to těžko, to by se mohl začít každý ústavnost posuzovat sám, vzpomeňme na lustrační zákon do nálezu Ústavního soudu ČSFR nebo mezinárodní právo), od 11. 3. 2020, kdy náleze veřejně vyhlásil (ale to ještě účinky nemělo – Ústavní soud zde nestanovil jinak, jak mu to Ústava umožňuje – např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 13/05, navíc ne zpětně, to bychom mohli bez dalšího procesního ošetření dopadnout velice špatně), nebo to bylo od 8. 4. 2020, kdy byl náleze vyhlášen ve Sbírce (k čemu pak ovšem odklad)?

21. Stále také není odpovězeno na další otázky, které jsem kladl – věděli tedy funkcionáři od 1. 9. 2017, do čeho při přijetí funkce jdou? Že je to neústavní? Vznikl jim tedy nárok na odškodnění již od 1. 9. 2017, 11. 3. 2020 nebo 8. 4. 2020? Kdy tedy byla materiálně

neústavními zrušená ustanovení zákona o střetu zájmů (viz bod 18 druhého nálezu)? Již 1. 9. 2017, když formálně byla součástí právního řádu až do 31. 12. 2020? Věděli tito funkcionáři (nejen neuvolnění starostové), co mají dělat k 30. 6. 2020? Nebo to bylo jen těch několik funkcionářů zvolených v šesti nových volbách do zastupitelstev od května do září 2020? Jen ti totiž zahájili výkon funkce podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Jaké to má důsledky? Co když se bude taková situace opakovat v jiných podmínkách, např. při návratu protipandemických opatření. Nebude tedy třeba dosáhnout rozhodnutí a bude stačit, že je zde neústavní stav?

22. Místo odpovědi tak ve druhém nálezu máme tyto otázky „přehozeny“ na obecné soudy v podobě výtky, že měly „*podrobně zkoumat, zda vedlejší účastnice tomuto požadavku, plynoucího z ustálené judikatury Ústavního soudu i odborné literatury ... dostála, a zda nepostupovala i po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ve Sbirce zákonů [§ 57 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] neústavně. V návaznosti na to bylo úlohou městského soudu vyložit, zda tento postup v konkrétním případě naplnil kritéria nesprávného úředního postupu podle § 13 zákona o odpovědnosti veřejné moci za škodu*“ (bod 18 odůvodnění druhého nálezu). Protože to neučinily, tak tedy porušily čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jenže obecné soudy z ustálené judikatury (a jiné literatury než odborné) vycházely, a proto rozhodly tak, jak rozhodly.

23. Uvádí-li navíc tato literatura případ, kdy „*ústavní stížností napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, které bylo vydáno poté, co Ústavní soud zrušil aplikované ustanovení právního předpisu, vykonatelnost nálezu však byla odložena*“, pak se ptám, kde ono rozhodnutí je, když se nám jen namítá nesprávný úřední postup, který ovšem podle ustálené judikatury v případě existence rozhodnutí ustupuje do pozadí a zkoumá se škoda vzniklá rozhodnutím. Byly tedy vyčerpány procesní prostředky, jak to zákon o Ústavním soudu vyžaduje? Přece odškodnění lze žádat po neúspěchu v předchozím řízení. Nelze přece jen z konstatování neústavní situace, jejíž řešení se ale v právním řádu projeví až vykonatelností nálezu, vyvodit, že mám právo na odškodnění, aniž jsem vyvolal řízení, ve kterém jsem neuspěl a nedosáhl nápravy.

24. Vždyť o tom je právě ústavní stížnost. I proti jinému zásahu je možno se bránit a vyčerpat potřebné prostředky. Když nejsou, kde je to uvedeno? Kde je v nich (ne až po dvou letech) řečeno, že se mělo postupovat jinak a že respektování nálezu je ve skutečnosti špatně. Od kdy běží pak lhůta k podání ústavní stížnosti? Tak stačí si vyhledat takovou situaci při zaváhání zákonodárce a jít hned k soudu podle zákona č. 82/1998 Sb.? Ale vždyť jich bylo v době covidu-19 plno a jak na napadení tvrzeného neústavního stavu reagoval Ústavní soud? Je třeba konkretizovaný zásah a obrana proti němu (srov. usnesení Pl. ÚS 9/21, body 15 až 18). Nevšiml jsem se, že by změnil svůj názor. Ale tak se k tomu minimálně schyluje. Pro stěžovatele pak jen půjde o to, najít „mezeru“ na trhu ústavních stížností.

25. Znovu opakuji, je třeba vyjasnit, zda se někdo bránil, v jakém řízení a s jakým výsledkem se postupovalo s ohledem na to, že od 8. 4. 2020 byl zveřejněn předmětný nálezn. Anebo vyjasnit, kdo vlastně sbírá či podává informace, za jakých podmínek je povinen je vkládat do nějakého informačního systému, co se stane, když je tam nevloží v situaci, kdy to může vést k neústavnímu „jinému zásahu“. Jinak se znejistí celá judikatura o vztahu řízení, ze kterého vzešlo nezákonné rozhodnutí orgánu veřejné moci, k civilnímu řízení o náhradě škody.

26. Jen na okraj si znovu nemohu odpustit poznámku. V minulosti bylo namítáno, že Ústavní soud neodložil vykonatelnost zrušujícího „volebního“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17, a tím „ohrozil“ konání již vyhlášených voleb. Proti tomu bylo argumentováno právě tím, o co se nyní

hraje, tedy že by Nejvyšší správní soud mohl podle tohoto nálezu, který by zrušoval ona neústavní ustanovení v § 48 až 51 zákona o volbách do Poslanecké sněmovny, vyjít z toho (jak konečně nyní žadatelé o odklad pro obecné soudy bez dalšího požadují), že volby do Poslanecké sněmovny byly v říjnu 2021 provedeny podle neústavního zákona. Tedy že je zde materiální neústavnost, nelze to nevidět, a je třeba rozhodnout o jejich neplatnosti. Nyní to nevádí, nebo to vadí jen někdy a někde?

27. To, že již druhý nález neobsahuje výtky vůči vedlejší účastnici (České republice – Ministerstvu spravedlnosti), která již v případě druhého nálezu v řízení nevystupuje, stejně jako v případě další argumentace, která již ve druhém nálezu obsažena není, neznačí, že nejsou nadále v podobě odkazů na závaznost prvního nálezu v argumentaci většiny senátu obsaženy. Nicméně již na to jen odkazují.

28. Navíc považuji za potřebné ke druhému nálezu, který je proto jen zdánlivě méně kontroverzní, uvést několik závěrečných poznámek *pro futuro*.

29. Posuzovaná věc poněkud připomíná tradiční rozhodování (udělování milosti spolupracovníkům, jmenování do funkcí) ve funkci končících amerických prezidentů, což obvykle činí i dopoledne 20. ledna povolebního roku než předají funkci svému nově zvolenému nástupci. V minulosti tak byly tímto vznikajícím zvykem vytvořeny podmínky pro vytvoření konstrukce obecného ústavního soudnictví v USA, což se stalo rovněž i shodou okolností díky snaze rychle ještě něco důležitého na konci funkčního období prezidenta rozhodnout. Šlo o rozhodnutí ve věci *Marbury v. Madison* z roku 1803, ve které Nejvyšší soud musel rozhodnout ve věci nedoručení jmenovacích dekretů novým soudcům, které na poslední chvíli jmenoval prezident Adams, který ve funkci v březnu 1801 končil.

30. V nynější situaci vzniklé před obecnými soudy v Praze a uvnitř Ústavního soudu takové urychlené rozhodnutí může – než bude, jak doufám překonáno – posloužit přece jen k posunutí výkladu některých sporných pasáží v zákoně o Ústavním soudu. Půjde alespoň o vyjasnění toho, co v případě množství ústavních stížností s obdobným předmětem a obsahem znamená obrat „*v souvislosti se svou rozhodovací činností*“ v § 23 zákona o Ústavním soudu (viz k jednotlivým aspektům tohoto pojmu Filip/Holländer/Šimíček *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck 2007, s. 100 a násl.), tedy že senát nemusí podat návrh podle § 23 téhož zákona ve všech obdobných věcech, které mu napadly, takže stačí jedna z nich, je-li připravena k rozhodnutí. Přitom na rozdíl od příslušného senátu není plénium při rozhodování o návrhu podle § 23 zákona o Ústavním soudu vázáno zpětvzetím ústavní stížnosti, na kterou je navázán návrh senátu k zaujetí stanoviska. Stačí, je-li dána ona „souvislost“ a řízení v této věci při podání návrhu na zaujetí stanoviska ještě neskončilo zpětvzetím. Je tak třeba rozlišovat zpětvzetí ústavní stížnosti jako projev zásady dispozitivní (na rozdíl od řízení ve věcech kompetenčních sporů, kde se posuzuje i veřejný zájem – srov. § 120 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a řízení o stanovisku k právnímu názoru, které je řízením o návrhu senátu, nikoli o ústavní stížnosti. Předmět řízení podle § 23 ve spojení s § 13 zákona o Ústavním soudu není vymezen pro plénium jako rozhodnutí o ústavní stížnosti, nýbrž o vytvoření podmínek k rozhodnutí o ní, to je ona „souvislost s řízením“ a důsledek toho, že se řízení o ústavní stížnosti samotné přerušuje, byť to výslovně zákon o Ústavním soudu nestanoví [viz ale jeho § 63 a subsidiární použití § 109 odst. 1 písm. b), popř. § 109 odst. 2 písm. c) občanského soudního řádu]. Je na výkladu (obdobně jako u kompetenčních sporů), zda má předkládající senát možnost vzít svůj návrh zpět, nebo zde bude platit zásada oficiality anebo význam jeho návrhu z hlediska veřejného zájmu jako u kompetenčních sporů.

31. Ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu neříká nic jiného, než že je povinností senátu tak učinit, a pak se přijatým stanoviskem „v dalším řízení“ řídit. To však neznamená, že se jím nebude řídit v dalších obdobných řízeních, ve kterých rozhoduje, stejně jako to bude povinností všech dalších senátů i soudců zpravodajů již vzhledem k požadavku § 13 zákona o Ústavním soudu. Ač takové rozhodnutí nepůsobí navenek (viz Filip/Holländer/Šimíček *cit. dílo*, s. 103) a není vykonatelné, působí prostřednictvím nálezu senátu, ve kterém je stanovisko pléna obsaženo. V tom je význam obratu „v souvislosti se svou rozhodovací činností“, tedy nikoli pouze při rozhodování konkrétní věci, kterou mohou „souvislosti“ přesahovat. Protože zavazuje všechny senáty i soudce zpravodaje (Filip/Holländer/Šimíček *cit. dílo*, s. 100-101), nebude-li překonáno dalším stanoviskem, nelze jeho průniku navenek zabránit, nebudou-li všechny návrhy s tím spojené vzaty zpět. Ale to zase jen znamená, že bude na své uplatnění čekat, až se další obdobný návrh v řízení před Ústavním soudem objeví.

32. Případné (taktické) zpětvzetí návrhu, který vedl senát k předložení stanoviska, proto neznamená, že tím zaniká závaznost právního názoru obsaženého ve stanovisku podle § 23 zákona o Ústavním soudu.

33. Současně pochopitelně dopadá nejen na konkrétní případ, který byl nosičem pro vydání stanoviska, ale na všechny další takové dosud Ústavním soudem nerozhodnuté případy podle zásady tzv. incidentní retrospektivity judikaturního odklonu (respektování vývoje judikatury při výkladu a používání právních předpisů Ústavním soudem a uvnitř Ústavního soudu), což se následně promítne i do rozhodování těchto dosud neskončených věcí u obecných soudů, tak jak na to podle čl. 89 odst. 2 Ústavy většina senátu v jiném „gardu“ poukazuje.

V Brně dne 22. listopadu 2022

Jan Filip