



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce zpravodaje Josefa Baxy a soudce Milana Hulmáka o ústavní stížnosti stěžovatelů a) **M. B.**, b) **J. H.**, c) **P. S.**, d) **J. V.**, a e) **I. B.**, všech zastoupených Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou, advokátkou, sídlem Národní 973/41, Praha 1 – Staré Město, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. dubna 2023 č. j. 30 Co 326/2021-257, za účasti **Městského soudu v Praze**, jako účastníka řízení, a **České republiky – Ministerstva spravedlnosti**, sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Řízení o ústavní stížnosti stěžovatele d) se zastavuje.**

**II. Ústavní stížnost stěžovatelů a), b), c) a e) se zamítá.**

Odůvodnění

**I.****Skutkové okolnosti posuzované věci a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv zaručených v čl. 10 odst. 2 a 3 a čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

2. Stěžovatelka a) je neuvolněnou místostarostkou obce V., stěžovatel b) je uvolněným starostou obce P., stěžovatel c) je neuvolněným starostou obce Č., stěžovatel d) je neuvolněným starostou městyse O. a stěžovatel e) je neuvolněným radním města J. Všichni stěžovatelé vykonávali své funkce již v období před 31. 12. 2020, kdy byla účinná úprava evidence oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech a závazcích podle § 13 až 14c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném od 30. 6. 2018, tedy po nabytí účinnosti novel provedených zákonem č. 14/2017 Sb. a zákonem č. 112/2018 Sb.

3. Jako veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů byli povinni podat oznámení o jiných vykonávaných činnostech, oznámení o majetku, který vlastnili ke dni předcházejícímu zahájení výkonu funkce, a majetku nabytému v průběhu výkonu funkce a oznámení o příjmech, darech a závazcích. Podle § 13 odst. 2 zákona o střetu zájmů se tato oznámení ukládala do registru oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech a závazcích (dále jen „registr oznámení“), v němž byla podle § 13 odst. 3 věty první a druhé zákona o střetu zájmů zpřístupněna každému bezplatně prostřednictvím veřejné datové sítě bez předchozí žádosti v rozsahu informací stanovených v § 14b odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů.

4. Nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (N 22/98 SbNU 257; 149/2020 Sb.) byl zrušen § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, který vymezoval rozsah nahlížení do registru oznámení pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, uplynutím dne 31. 12. 2020. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že povinnost podávat oznámení v rozsahu vymezeném zákonem o střetu zájmů není sama o sobě neústavní a představuje přiměřený zásah do práva na soukromí také 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 neobstojí v testu přiměřenosti.

5. Důvod zrušení uvedené zákonné úpravy spočíval stručně řečeno v tom, že možnost anonymního nahlížení do registru oznámení prostřednictvím veřejné datové sítě – na rozdíl od nahlížení na žádost, která by obsahovala identifikační údaje o žadateli – neposkytuje dostatečnou záruku proti zneužití takto získaných údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů, a je v rozporu se základním právem na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů zaručeným v čl. 10 odst. 3 Listiny. Ústavní soud odůvodnil odklad vykonatelnosti nálezu tak, že měl vytvořit „zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí zákonné úpravy, která bude již ústavně souladná“. Neústavnost byla ovšem shledána „výhradně v neanonymním a zcela nediferencovaném elektronickém zpřístupnění majetkových oznámení u všech ‚politiků‘, nikoliv v rozsahu poskytovaných informací“, neboť „z hlediska práva na informační sebezchránu není dán žádný přesvědčivý důvod pro rozlišení mezi jednotlivými skupinami veřejných funkcionářů“ podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (bod 158 citovaného nálezu).

6. Přestože byl nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 8. 4. 2020, s ohledem na odklad vykonatelnosti byl i poté ve stejném rozsahu každému zachován přístup k informacím o jednotlivých veřejných funkcionářích. Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) teprve 6. 11. 2020 omezilo tento přístup, a to v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020 č. j. 9 As 173/2020-32.

7. Právě v neomezeném zveřejňování oznámení a umožnění nelimitovaného anonymního přístupu do registru oznámení spatřují stěžovatelé porušení svého práva na ochranu soukromí. V tomto ohledu vytýkají ministerstvu, že po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, byť v době, kdy trval odklad jeho vykonatelnosti, neučinilo po řadu měsíců žádné opatření k ochraně jejich ústavně zaručených práv. Žalobou proti vedlejší účastníci se proto každý z nich domáhal omluvy. Také požadovali zaplacení částky 45 000 Kč, jde-li o stěžovatelku a), částky 40 000, jde-li o stěžovatele c), částky 30 000 Kč, jde-li o stěžovatele b) a d), a částky 20 000 Kč, jde-li o stěžovatele e), jako náhrady nemateriální újmy.

#### I/a.

#### **Rozsudek obvodního soudu a původní rozsudek městského soudu**

8. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 29. 6. 2021 č. j. 10 C 180/2020-97 byla žaloba stěžovatelů zamítnuta, a to vůči každému ze stěžovatelů samostatným výrokem týkajícím se obou jimi uplatňovaných nároků (výroky I. až V.) a každému z nich byla uložena povinnost zaplatit vedlejší účastníci na náhradě nákladů řízení 420 Kč (výroky VI. až X.).

9. Obvodní soud dospěl k závěru, že ministerstvo se zpřístupněním oznámení nedopustilo nesprávného úředního postupu ve smyslu § 13 odst. 1 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 za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“). Ministerstvu nelze vytýkat, že v období od nabytí účinnosti § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, tj. od 1. 9. 2017, resp. v doplněném znění od 30. 6. 2018, do 11. 2. 2020, kdy byl nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 vydán, postupovalo podle platného a účinného právního předpisu.

10. Správní orgán na rozdíl od soudu nemůže podat Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, ani si nemůže sám posoudit ústavnost zákonné úpravy. V období po vydání uvedeného nálezu do 6. 11. 2020 byl zase postup ministerstva řádným, neboť ministerstvo nemohlo předčasně nepoužít ustanovení, jež byla zrušena až k 31. 12. 2020. Opačný závěr by byl v rozporu se závěry stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 14. 12. 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.), že ke zrušení právního předpisu nálezem dochází s účinky *ex nunc*, ledaže Ústavní soud výslovně stanoví jeho vykonatelnost k jinému okamžiku. Možnost odkladu vykonatelnosti zrušujících nálezů by se stala nadbytečnou, pokud by orgány moci výkonné měly povinnost podle těchto nálezů postupovat ještě před datem jejich účinnosti. Nesprávný úřední postup ministerstva nelze spatřovat v tom, že střet práva na ochranu informací a zájmu na kontrole činnosti veřejných funkcionářů nevyhodnotilo jinak než Ústavní soud.

11. Dalším důvodem, pro který obvodní soud zamítl žalobu stěžovatelů v rozsahu všech uplatněných nároků, byla skutečnost, že žalobci neunesli povinnost tvrzení ve vztahu k zásahům, v nichž spočíval, resp. měl spočívat tvrzený nesprávný úřední postup. Stěžovatelka a) tvrdila, že nemá z celého systému dobrý pocit, je z něj vyděšená z důvodů, že dříve zadala chybné údaje, obává se opakované chyby a obecně namítala, že lidé řeší její majetek. Pro stěžovatele b) je hlavní pouze princip, že se jeho majetek měl rozebírat

v hospodě, ale jiné zkušenosti nemá. Stěžovateli c) vadí, že jsou informace zveřejňovány, výslovně však potvrdil, že se jej zveřejňování fakticky nijak nedotklo. Stěžovatel d) výslovně potvrdil, že neměl žádný osobní problém se zveřejněním informací, pouze mu obecně vadí tento princip a to, že musí být opatrný. Stěžovateli e) se nelíbí, že si může kdokoli přečíst informace o jeho majetku.

12. Obvodní soud zdůraznil, že u požadavku na zadostiučinění za nesprávný úřední postup je povinností stěžovatele tvrdit konkrétní zásahy v osobnostní sféře, které nastaly v souvislosti s tvrzeným odpovědnostním titulem. Stěžovatelé byli proto na jednání konaném dne 29. 6. 2021 soudem ve smyslu § 118a odst. 1 a 3 občanského soudního řádu poučeni o povinnosti tvrdit konkrétní zásahy, následně ale v tomto směru nedoplňovali žádná skutková tvrzení. Nikdo ani neoznačil důkazy, kterými by i jen takto obecně tvrzené osobnostní zásahy chtěl prokazovat. Všechna tato skutková tvrzení všech žalobců jsou tak neurčitá a nelze k nim vést konkrétní dokazování.

13. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“), který ve věci rozhodoval k odvolání stěžovatelů, rozsudkem ze dne 23. 11. 2021 č. j. 30 Co 326/2021-134 potvrdil rozsudek obvodního soudu (výrok I.) a rozhodl o povinnosti každého ze stěžovatelů nahradit vedlejší účastníci náklady odvolacího řízení ve výši 180 Kč. Ztotožnil se přitom s právními závěry, že v postupu ministerstva nebylo možné vidět nesprávný úřední postup. Městský soud poukázal na závěry stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10, podle nichž „státní orgány nic neopravňuje k tomu, aby ve svém rozhodování uplatňovaly právní důsledky zrušovacích nálezů Ústavního soudu ještě před tím, než se tyto nálezy staly vykonatelnými“. Nesprávného úředního postupu by se ministerstvo dopustilo tím, že by nepostupovalo podle zákona o střetu zájmů a veřejnými funkcionáři oznámené informace by veřejnosti bez žádosti nezpřístupnilo. V tomto ohledu není rozhodné, že dne 6. 11. 2020 začalo ministerstvo poskytovat informace v omezeném rozsahu. Předmětem posouzení je totiž oprávnění ministerstva zveřejňovat oznámení způsobem dosavadním, což do 31. 12. 2020 možné bylo.

14. Postup ministerstva byl podle městského soudu správným i z hlediska účelu, k jehož dosažení směřoval. Hlavním účelem zákona o střetu zájmů je veřejná kontrola nad transparentním výkonem veřejné správy, konkrétně vyloučení možnosti zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, jakož i zajištění důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci. Dalším cílem zákona je kontrola obsahu podaných oznámení evidenčním orgánem. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 shledal neústavním pouze způsob, jakým byla zveřejněna shromážděná data. Samotné oznámení ale nelze shledat nepřiměřeným prostředkem, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními. Od veřejného funkcionáře lze očekávat vyšší míru odolnosti při zásahu do jeho práva na soukromí plošným zveřejňováním citlivých údajů z jeho soukromí při naplnění účelu zákona o střetu zájmů. Míra intenzity posuzovaného zásahu v porovnání s účelem a cílem, která podaná oznámení sledují, nepostačuje pro závěr, že stát odpovídá z důvodu porušení práva na soukromí za nemateriální újmu. Stát neodpovídá za to, že byl přijat zákon, který byl posléze shledán neústavním, tedy za legislativní činnost, jež není úředním postupem ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

**I/b.**

**Zrušení rozsudku městského soudu nálezem Ústavního soudu**

15. Proti rozsudku městského soudu podali stěžovatelé dovolání i ústavní stížnost. V průběhu řízení před Ústavním soudem bylo upřesněno, že ústavní stížnost směřuje jen proti výrokům týkajících se „peněžitého zadostiučinění a nákladů řízení“. Ústavní soud spojil řízení o ústavní stížnosti stěžovatelů s řízeními o dalších 26 ústavních stížnostech a rozhodl nálezem ze dne 18. 10. 2022 sp. zn. IV. ÚS 579/22 tak, že zrušil napadené rozsudky městského soudu, včetně rozsudku ve věci stěžovatelů, v části, kterou bylo rozhodnuto o potvrzení rozsudků obvodního soudu zamítajících žaloby o zaplacení náhrady nemajetkové újmy (výroky I. a II.). Ve zbývající části, která se týkala nákladů řízení, byly ústavní stížnosti s ohledem na podaná dovolání odmítnuty pro nepřipustnost (výrok III.).

16. Z uvedeného nálezu vyplývá, že § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů byl zrušen pro obsahový rozpor s ústavně zaručenými základními právy a svobodami (pro materiální neústavnost), a nikoli z jiného důvodu, např. pro vady zákonodárního procesu. Důvodem odložení vykonatelnosti bylo poskytnout zákonodárci dostatečný časový prostor k úpravě zákona, když samotné podávání oznámení veřejnými funkcionáři není v rozporu s ústavním pořádkem. V odkladu vykonatelnosti zrušovacího výroku nálezu však nelze spatřovat příkaz orgánům veřejné moci, aby pokračovaly v neústavním porušování ústavně zaručených práv stěžovatelů tím, že budou tato oznámení plošně zveřejňovat na internetu, aniž by o ně vůbec někdo požádal (nález sp. zn. IV. ÚS 579/22, bod 28).

17. Neústavně naopak postupuje orgán veřejné moci, použije-li ustanovení zákona, u něhož byl Ústavním soudem konstatován, byť s odloženou vykonatelností zrušovacího výroku nálezu, jeho rozpor s ustanovením ústavního pořádku zaručujícím některé z ústavně zaručených základních práv a svobod, takovým způsobem, že zasáhne do základního práva nebo svobody adresáta právního aktu v míře odůvodňující případný zásah Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Podle vnější formy svého aktu (činnosti) se tím může dopustit vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu (bod 29 citovaného nálezu).

18. Podle Ústavního soudu nastala takováto situace právě u adresátů § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, včetně tehdejších stěžovatelů. Tato zákonná úprava vůči nim vyvolávala porušení jejich základního práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny, jež by v řízení o ústavní stížnosti mohlo odůvodňovat kasační zásah Ústavního soudu. Ministerstvo mělo povinnost tuto zákonnou úpravu nepoužít, popřípadě ji použít nanejvýš zdrženlivým způsobem, aby nadále nebyla porušována ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatelů. Obecné soudy zase měly podrobně zkoumat, zda ministerstvo tomuto požadavku dostalo a zda nepostupovalo i po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ve Sbírce zákonů neústavně, a tudíž zda tento postup státu v konkrétním případě naplnil kritéria nesprávného úředního postupu podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (nález sp. zn. IV. ÚS 579/22, bod 29).

19. Ústavní soud učinil závěr, že městský soud při vydávání napadených rozhodnutí postupoval v rozporu s výše uvedenými východisky, čímž v konečném důsledku porušil právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Argumentace městského soudu, podle něhož bylo plošné zveřejnění oznámení na internetu vedlejší účastníci přiměřené, je ostatně v přímém rozporu se zrušovacím důvodem nálezu sp. zn. Pl. ÚS

38/17, neboť právě ve formě zveřejňování oznámení byla shledána neústavnost právní úpravy. Ústavní soud proto napadené rozsudky městského soudu v příslušné části zrušil (nález sp. zn. IV. ÚS 579/22, bod 33). Tím zpochybnil základ napadených rozhodnutí městského soudu, podle nichž ministerstvo jednalo v souladu s právním řádem, a stěžovatelům tudíž nepřísluší přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup. Nezabýval se ale otázkou, jaká konkrétní forma případného zadostiučinění je přiměřená, tj. zda postačuje konstatování porušení práva a omluva, nebo je třeba již přistoupit k peněžité náhradě a v jaké výši (bod 34 citovaného nálezu). Pouze zdůraznil, že budou-li mít soudy za to, že stěžovatelé neprokázali újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, bude jejich povinností stěžovatele podle § 118a odst. 1 občanského soudního řádu poučit o hrozícím neúspěchu v řízení (bod 34 citovaného nálezu).

### I/c.

#### Navazující stanovisko pléna a napadený rozsudek městského soudu

20. Krátce po vydání nálezu sp. zn. IV. ÚS 579/22 však právní názor, který v něm byl vysloven, překonalo plénum Ústavního soudu postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu. Plénum přijalo stanovisko ze dne 29. 11. 2022 sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 (4/2023 Sb.), kterým rozhodlo, že nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 neměl za následek nezákonnost postupu ministerstva, které jako správce registru oznámení v období od vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů do dne jeho vykonatelnosti dále umožňovalo podle § 13 odst. 3 věty první a druhé zákona o střetu zájmů každému bezplatně nahlížet do registru oznámení prostřednictvím veřejné datové sítě bez předchozí žádosti v rozsahu stanoveném uvedeným zrušeným ustanovením (výrok I.).

21. Samotné umožnění nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů v období do 31. 12. 2020 způsobem podle § 13 odst. 3 věty první a druhé zákona o střetu zájmů, tedy bezplatně prostřednictvím veřejné datové sítě bez předchozí žádosti v rozsahu stanoveném v § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, nezakládá právo těchto veřejných funkcionářů vůči státu na náhradu nemateriální újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (výrok II.).

22. Podle stanoviska pléna se neústavnost § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů u každého veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů projevila tím, že do jeho oznámení o majetku bylo možné nahlížet anonymně prostřednictvím veřejné datové sítě bez předchozí žádosti. Z nálezu ovšem nelze v žádném ohledu dovodit, že by veřejnost neměla mít právo do registru oznámení nahlížet a seznamovat se tak s údaji o majetku veřejných funkcionářů. Ani před jeho vykonatelností přitom toto právo neznamenalo možnost použít získané informace jakýmkoli způsobem. Pokud by někdo takto získané údaje použil nezákonným způsobem, dotčený funkcionář by se vůči němu mohl žalobou domáhat ochrany svých osobnostních práv (stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22, bod 48).

23. Ústavní soud při ponechání zákonné úpravy, jejíž neústavnost zjistil, po přechodnou dobu v platnosti a účinnosti, zohlednil nejen míru zásahu do základních práv veřejných funkcionářů zaručených v čl. 10 odst. 3 Listiny, ale také účel neústavní zákonné úpravy, jímž je předcházení a odhalování střetu zájmů. Povinností demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je nejen vytvořit veřejnému funkcionáři podmínky pro řádný

výkon veřejné funkce spojený s povinností jednat ve veřejném zájmu, ale také zamezit tomu, aby svěřenou moc mohl využívat k prosazování vlastních (osobních) zájmů na úkor zájmu veřejného, nebo ostatních účastníků politické či hospodářské soutěže, stejně jako důvěry veřejnosti [nález ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), bod 89]. Právě tomuto ústavně aprobovanému účelu slouží i povinnost veřejných funkcionářů podávat oznámení a jí odpovídající právo každého do nich ve stanoveném rozsahu nahlížet.

24. Vzhledem k tomu, že okamžitým zrušením § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů by bylo nahlížení veřejnosti do těchto oznámení na neurčitou dobu znemožněno, dospěl Ústavní soud k závěru, že je namístě prostřednictvím odkladu vykonatelnosti dočasně upřednostnit tento veřejný zájem, aniž by tím byla nepřiměřeně dotčena uvedená základní práva a svobody veřejných funkcionářů (stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22, bod 49).

25. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2023 č. j. 30 Cdo 3276/2022-243 bylo zastaveno řízení o dovolání stěžovatelů z důvodu jeho zpětvzetí (výrok I.). Současně byla každému ze stěžovatelů uložena povinnost zaplatit vedlejší účastníci na náhradě nákladů dovolacího řízení částku 60 Kč (výroky II. až VI.).

26. Ve věci dále znovu rozhodoval městský soud, který napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek obvodního soudu v zamítavých výrocích I. až V., jde-li o zamítnutí žaloby o zaplacení náhrady nemajetkové újmy, a výrocích VI. až X. o nákladech řízení (výrok I.). Každému ze stěžovatelů uložil povinnost zaplatit vedlejší účastníci částku 300 Kč (výroky II. až VI.). Městský soud plně odkázal na svou předchozí argumentaci obsaženou v rozsudku č. j. 30 Co 326/2021-134, na které setrval. V mezidobí navíc Nejvyšší soud vydal rozsudek ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. 30 Cdo 1021/2022, podle něhož v době do vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 bylo ministerstvo jako orgán veřejné moci povinno postupovat podle platné a účinné právní úpravy v souladu s § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů a v rozsahu stanoveném § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů prostřednictvím veřejné datové sítě umožňovat nahlížení do registru oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 tohoto zákona bez předchozí žádosti. Samotné si totiž nebylo oprávněno učinit závěr o protiústavnosti právní úpravy. V období od 11. 2. 2020 do 6. 11. 2020 sice bylo zasaženo do základního práva žalobce do práva na soukromí, resp. na informační sebeurčení, nešlo však o zásah takové intenzity, který by opodstatňoval závěr o nesprávném úředním postupu.

27. Městský soud se zabýval také námitkou zpochybňující význam stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 pro posouzení této věci. Ačkoli přisvědčil stěžovatelům, že v posuzovaném řízení rozhodl Ústavní soud nálezem sp. zn. IV. ÚS 579/22, jehož právní názor je závazný, v konkrétní věci by se s ohledem na následující stanovisko pléna jevílo přepjatým formalismem, nebylo-li by toto stanovisko vzato v potaz. Byla-li by tato věc opětovně předložena Ústavnímu soudu, jeho příslušný senát by byl stanoviskem pléna vázán, což ostatně vyplývá z nálezu ze dne 11. 1. 2023 sp. zn. IV. ÚS 2514/22.

## II.

### Argumentace stěžovatelů

28. Stěžovatelé tvrdí, že vedlejší účastnice se dopustila nesprávného úředního postupu tím, že v období do listopadu 2020 byla zveřejněna oznámení podle zákona o střetu zájmů. V této souvislosti upozorňují na to, že i Nejvyšší správní soud promítl nálezný sp. zn. Pl. ÚS 38/17 do rozhodovací praxe správních soudů i správních orgánů. V rozsudku č. j. 9 As 173/2020-32 uvedl, že komunální představitele jakožto veřejné funkcionáře nelze trestat postupem podle správního práva za neposkytnutí svých osobních údajů do centrálního registru oznámení, neboť jedině tímto postupem mohli chránit svá ústavně zaručená práva. Není důvod, aby za postup zveřejňování těchto oznámení nenesl stát, resp. ministerstvo plně provozující a zodpovídající za Centrální registr oznámení, žádnou odpovědnost a jeho postup byl tak shledán souladným s ochranou ústavně zaručených práv, jejichž ochrany se stěžovatelé v soudním řízení dovolávali.

29. Nebude-li shledána odpovědnost státu za dané porušení základních práv, podle stěžovatelů se tato práva vyprázdní tím, že napříště budou zjevně podřízena zákonné úpravě. Žaloba nebyla účelová a naopak zjevně i předžalobní výzvy vedly k tomu, že vedlejší účastnice přes původní odmítnutí uzpůsobit svou praxi plošného a přímého zveřejňování podaných oznámení k takovému kroku přistoupila. Ještě před 1. 1. 2021 podaná oznámení přestala tímto způsobem automaticky zveřejňovat a přístup k nim podmínila individuální žádostí. Stěžovatelé si proto kladou otázku, z jakého důvodu takto nepostupovala již dříve.

30. V demokratickém právním státu nelze akceptovat konstrukci, že určitý úřední postup neoprávněně zasáhne do ústavně zaručených práv jiných osob, ale zároveň bude soudem vyhodnocen jako správný. Nesprávný úřední postup by měl zahrnovat i případy, které v době vzniku újmy mohou být v souladu s pravidly, avšak protože tento postup zapříčinil vznik škody nebo nemajetkové újmy, je třeba jej mít podle jeho následku objektivně za nesprávný. Obrana proti porušování ústavně zaručeného práva (a také práva zaručeného Úmluvou) nemůže být podmíněna, limitována či jinak svázána předpisem práva jednoduchého. Stát sám sebe nemůže touto formou vyvinit. Nelze se odvolávat ani na odloženou vykonatelnost nálezu Ústavního soudu, která byla stanovena pro Parlament, nikoli pro jiné orgány státu, aby mohly porušovat ústavně zaručená práva až do jejího posledního dne.

31. Stěžovatelé také namítají, že se obecné soudy nevypořádaly s možností přímo použít Listinu, ani s přímou použitelností čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 13 Úmluvy, a v tomto ohledu poukazují na řadu rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, v nichž byla dána přednost ochraně ústavně zaručeného práva. Rovněž poukazují na obdobnou ochranu, kterou poskytuje Soudní dvůr Evropské unie základním právům zaručeným v čl. 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie. Stěžovatelé museli strpět plošné a přímé zveřejňování svých podaných oznámení a tím i porušování svých ústavně zaručených práv nejen v době před vydáním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, ale také po jeho vydání, kdy již ministerstvo vědělo o neústavnosti takového postupu.

### III.

#### Shrnutí řízení před Ústavním soudem

32. Soudce zpravodaj si vyžádal spis vedený u obvodního soudu pod sp. zn. 10 C 180/2020 a vyzval účastníka a vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.



33. Městský soud ve svém vyjádření odkázal v plném rozsahu na obsah odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se vypořádal s argumentací stěžovatelů, jakož i se závěry Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

34. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření odkázala na rozhodnutí Ústavního soudu ve skutkově obdobných věcech, kdy byly ústavní stížnosti stěžovatelů z řad veřejných funkcionářů, zastoupených stejnou zástupkyní, odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost (např. usnesení ze dne 31. 5. 2023 sp. zn. II. ÚS 1182/23, usnesení ze dne 25. 7. 2023 č. j. III. ÚS 1710/23, usnesení ze dne 31. 7. 2023 sp. zn. I. ÚS 1490/23). Stěžovatelé v ústavní stížnosti sice odkazují na závěry nálezu sp. zn. IV. ÚS 579/22, nijak však nereflektují, že tyto závěry byly překonány stanoviskem pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2514/22 pak Ústavní soud uvedl, že právní názor vyjádřený ve stanovisku pléna se uplatní ve všech srovnatelných věcech, v nichž je rozhodováno po jeho přijetí.

35. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelům pro případ, že by se k nim chtěli vyjádřit. Této možnosti stěžovatelé nevyužili.

#### **IV.**

#### **Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

36. Ústavní soud podle § 77 zákona o Ústavním soudu zastavil řízení o ústavní stížnosti stěžovatele d), který ji podáním ze dne 17. 8. 2023 vzal zpět.

37. Jde-li o ústavní stížnost ostatních stěžovatelů, tato má náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu a Ústavní soud je příslušný k jejímu projednání. Byla podána oprávněnými navrhovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. Ústavní stížnost je také přípustná (stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a byla podána včas. Stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

#### **V.**

#### **Věcné posouzení ústavní stížnosti**

38. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) přezkoumává rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci v řízení o ústavní stížnosti jen z toho hlediska, zda jimi nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

39. Napadeným rozsudkem bylo rozhodnuto, že stěžovatelé nemají nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené tvrzeným nesprávným úředním postupem ministerstva, který spočíval v umožnění nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmu v období do 6. 11. 2020 bezplatně bez předchozí žádosti prostřednictvím veřejné datové sítě. Nahlížení bylo umožněno v rozsahu informací podle § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, který byl zrušen nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/17 pro rozpor s ústavní zárukou základního práva na ochranu

před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů zaručeným v čl. 10 odst. 3 Listiny (viz bod 3 tohoto nálezu).

40. Pro posouzení věci je významné, že stěžovatelé podali ve stejné věci v pořadí již druhou ústavní stížnost proti rozsudku městského soudu. Nálezem sp. zn. IV. ÚS 579/22 byl původní zamítavý rozsudek městského soudu ve věci stěžovatelů zrušen a Ústavní soud zavázal městský soud k tomu, aby uznal základ nároku stěžovatelů, byť nepředjímal konkrétní formu zadostiučinění (viz body 10 až 13 tohoto nálezu). Městský soud ale rozhodl odlišně, tedy že takovýto nárok dán není, a to s ohledem na stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22, kterým byl právní názor vyslovený v uvedeném nálezu překonán (viz body 14 až 16 tohoto nálezu).

41. Ústavní soud (jeho jednotlivé senáty) je při posuzování tvrzeného porušení ústavně zaručených základních práv vázán stanoviskem pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22. Podle něj samotné umožnění nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů v období do 31. 12. 2020 způsobem podle § 13 odst. 3 věty první a druhé zákona o střetu zájmů, tedy bezplatně prostřednictvím veřejné datové sítě bez předchozí žádosti v rozsahu stanoveném v § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, nezakládá právo těchto veřejných funkcionářů vůči státu na náhradu nemateriální újmy způsobené nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

42. V tomto ohledu lze jednoznačně poukázat na právní názor vyslovený v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2514/22, podle něhož by bylo v rozporu s ústavně zaručenou soudní ochranou základních práv a svobod a zásadou rovnosti v právech, pokud by závaznost stanoviska pléna byla omezena jen na konkrétní řízení, z něhož návrh na přijetí tohoto stanoviska vzešel, nebo pouze na rozhodování toliko jednoho ze senátů. Právní názor Ústavního soudu vyjádřený ve stanovisku pléna se musí uplatnit ve všech srovnatelných věcech, v nichž je rozhodováno po jeho přijetí (bod 20 citovaného nálezu).

43. Uvedený závěr ale ještě neumožňuje přisvědčit tomu, co městský soud vyslovil v napadeném rozsudku. Ústavní soud se musel zabývat také související otázkou, zda v konkrétní věci, v níž již v minulosti zrušil rozhodnutí městského soudu a zavázal jej určitým právním názorem, je tímto svým právním názorem vázán i za situace, že se od něj v mezidobí plénum odchýlilo svým stanoviskem podle § 23 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelé sice v tomto směru – na rozdíl od odvolacího řízení – neuplatňují žádnou námitku, tato otázka se však týká samotné vázanosti Ústavního soudu svým dřívějším právním názorem, kterou si Ústavní soud vždy musí posoudit bez dalšího při rozhodování jakékoli věci. Ústavní soud již ve skutkově obdobných věcech vyšel z toho, že před kasačně závazným názorem vysloveným v nálezu je třeba upřednostnit právní názor vyjádřený v pozdějším stanovisku pléna (usnesení ze dne 2. 5. 2023 sp. zn. II. ÚS 841/23 a ze dne 25. 7. 2023 sp. zn. III. ÚS 1710/23). V posuzovaném případě však Ústavní soud pokládá za potřebné blíže odůvodnit, z jakých důvodů a za jakých podmínek musí nad kasační závazností nálezu převážet závaznost později vydaného stanoviska pléna.

44. Kasační závaznost nálezu Ústavního soudu vyplývá nejen přímo z čl. 89 odst. 2 Ústavy, ale též ze samotného pojmu kasační závaznosti. Spočívá v tom, že vykonatelný nález je závazný pro všechny orgány i osoby v individuální věci, které se týká. V tomto směru tato závaznost zahrnuje též Ústavní soud samotný [např. nálezy ze dne 2. 4. 1998 sp. zn. III. ÚS 425/97 (N 42/10 SbNU 285) nebo ze dne 20. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 4/06

(N 54/44 SbNU 665), bod 23]. Právní názor Ústavního soudu vyslovený ve vykonatelném nálezu představuje definitivní řešení ústavněprávních otázek v konkrétní věci. Proto musí být obecným soudem věrně proveden a respektován bez ohledu na pochybnosti obecného soudu, zda je správný či fundovaný. Jde o požadavek tvořící jednu ze záruk majících základ v právu na soudní ochranu zaručeném v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť právní spory a soudní řízení musí být někdy dokončeny a nesmí vést k prodlužování soudního řízení toliko z důvodu, že si každý ze soudů trvá na svém [nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), body 57 až 59, bod 59].

45. Požadavky na reflektování kasačního nálezu v následném rozhodnutí obecného soudu v dané věci jsou proto výrazně přísnější, než je tomu u precedenční závaznosti, vztahující se na jiné, avšak podobné věci. U precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu existuje možnost, aby obecný soud v dobré víře předestřel „konkurující úvahy“, na jejichž základě započne s Ústavním soudem ústavněprávní justiční dialog. Jinak je tomu u kasační závaznosti. V té samé věci má obecný soud možnost přednesení „konkurujících úvah“ jen při svém prvním rozhodování věci, nikoli po nálezu Ústavního soudu rušícím jeho původní rozhodnutí.

46. Kasační závaznost tedy – pochopitelně za nezměněného skutkového stavu – znamená bezpodmínečné respektování nálezu Ústavního soudu [nálezy ze dne 25. 2. 1999 sp. zn. III. ÚS 467/98 (N 31/13 SbNU 221), sp. zn. IV. ÚS 301/05 nebo ze dne 8. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1642/11 (N 191/63 SbNU 219)]. Uvedené závěry byly potvrzeny také v mnoha dalších rozhodnutích Ústavního soudu [z nedávné doby např. nálezy ze dne 26. 6. 2018 sp. zn. II. ÚS 699/18 (N 117/89 SbNU 763) nebo ze dne 19. 8. 2020 sp. zn. II. ÚS 4162/19 (N 167/101 SbNU 158)].

47. Ústavní soud přesto konstatuje, že kasační závaznost jeho vykonatelného nálezu se neuplatní bezvýjimečně. Plénium se může odchýlit od právního názoru vysloveného v nálezu přijetím stanoviska podle § 23 zákona o Ústavním soudu nebo rozhodnutí podle § 13 věty druhé téhož zákona. Takto přijatý odchylný právní názor zavazuje obecné soudy ve všech věcech. Nebylo-li řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí zrušené původním kasačním nálezem Ústavního soudu, v mezidobí pravomocně skončeno, znamená to, že obecné soudy, které ve věci znovu rozhodují, musí v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy i ve stejném řízení zohlednit zákonným postupem provedenou změnu právního názoru Ústavního soudu.

48. Trvání na odlišném (podle názoru přijatého plénem nesprávném) právním posouzení věci v řízení, v němž byl dříve vydán kasační nález Ústavního soudu, by totiž mohlo vést u jeho účastníků k porušení zásady rovnosti v právech. Právo je jen jedno. Není možné, aby se jinak hledělo na posouzení případů, ve kterých Ústavní soud rozhodl ještě před tím, než plénium zaujalo odlišný právní názor, a na pozdější případy.

49. Odlišný přístup v závislosti na konkrétních okolnostech by mohl být výjimečně opodstatněn za předpokladu, že by u některého z účastníků řízení s ohledem na konkrétní okolnosti převážil ústavní požadavek právní jistoty, důvěry v právo či ochrany nabytých práv.

50. V posuzované věci ale takovýto důvod zjevně dán není, neboť stěžovatelé si museli být vědomi, že při odkladu vykonatelnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 se po přechodnou dobu použije zrušená zákonná úprava. Právní názor vyslovený v nálezu sp. zn.

IV. ÚS 579/22, na jehož základě mohli usuzovat na opodstatněnost svého nároku alespoň co do základu, byl navíc překonán již po několika týdnech, téměř okamžitě po jeho vydání (srov. usnesení ze dne 31. 7. 2023 sp. zn. I. ÚS 1490/23). Městský soud za této situace nijak nepochybil, respektoval-li právní názor vyslovený ve stanovisku pléna.

51. Ústavní soud nakonec nemohl přehlédnout, že obvodní soud zamítl žalobu stěžovatelů nejen z důvodu, že neshledal nesprávný úřední postup ministerstva, ale také pro neunesení povinnosti tvrzení ve vztahu k zásahům, v nichž měl tento nesprávný úřední postup spočívat. Učinil tak až poté, co ve smyslu § 118a odst. 1 a 3 občanského soudního řádu poučil stěžovatele o povinnosti tvrdit konkrétní zásahy. Jak vyplývá z protokolu o jednání dne 29. 6. 2021, tehdejší právní zástupkyně stěžovatelů neměla v návaznosti na toto poučení nad rámec skutkových tvrzení uvedených v žalobě žádná nová skutková tvrzení ani nové důkazní návrhy. Tento důvod zamítnutí nebyl nijak zpochybněn ani v odvolání stěžovatelů a samotný brání tomu, aby byla žaloba stěžovatelů navzdory nálezu sp. zn. IV. ÚS 597/22 úspěšná.

52. Tím je opodstatněn závěr, že napadeným rozsudkem nebylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s ústavně zaručenými základními právy zaručenými v čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny a čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že ústavní stížnost je nedůvodná, a v rozsahu, v němž nerozhodl o zastavení řízení (výrok I.), ji podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků zamítl (výrok II.).

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 29. února 2024

Zdeněk Kühn  
předseda senátu