

Institut majetkových přiznání jako opatření k předcházení střetu zájmů v kontextu judikatury Ústavního soudu

Jiří KAPRAS*

Institute of asset declarations as a measure to prevent conflicts of interest in the context of the decision-making of the Constitutional Court

Summary: The article focuses on the constitutional context of the issue of declaration of assets of public officials, especially on the decision of the Constitutional Court Pl. ÚS 38/17, cancelling a part of the Act on Conflict of Interests. The article draws attention to certain pitfalls associated with the lack of restraint on the part of the Constitutional Court, which resulted in asset declarations not being accessible to the public for more than one and a half year, and which made it impossible for the Czech legislator to stipulate that at least some data of top state representatives be available to the public without restrictions, as is the case in some other European countries. The article also draws attention to the delayed issue of making asset declarations available under the Freedom of Information Act and relates it to the case law of the Constitutional Court on the issue of public administration salary disclosure. At the end of the article, the author urges the Constitutional Court to greater restraint in matters that represent voluntary self-restraint by the bearer of public power in the interest of greater transparency in its exercise.

Keywords: conflict of interest; public officials; declaration of assets

Oznamovací povinnost veřejných funkcionářů je někdy trochu podceňovaným nástrojem k prevenování a odhalování střetu zájmů, doplňujícím jiné mechanismy motivující veřejné funkcionáře k upřednostňování zájmu, který jsou povinni z titulu funkce prosazovat nebo hájit, před svým osobním zájmem.¹ Česká právní úprava tento institut zná již od roku 2007, avšak do veřejného povědomí, jakož i do povědomí samotných veřejných funkcionářů, začal výrazněji pronikat až v důsledku významných změn o zhruba deset let později, kdy došlo ke zřízení centralizované a veřejně dostupné evidence majetkových přiznání² a v souvislosti s tím také k efektivnějšímu vymáhání plnění oznamovací povinnosti.

Jak není v českém prostředí neobvyklé, společnost v čele s adresáty nových povinností vykazovala zejména zpočátku vůči změnám notnou dávku rezistence, především se zřetelem k tomu, že byly spojeny s posilováním

transparentnosti výkonu veřejné moci na úkor soukromí jejich vykonavatelů. To se projevilo jednak v podání několika ústavních stížností domáhajících se zrušení korespondujících částí zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, bezprostředně po přijetí inkriminované novely zákonem č. 14/2017 Sb., jednak ve vždy a stále velmi vysokém počtu přestupců neplnících svou oznamovací povinnost.

Při psaní tohoto textu jsem si kladl za cíl této rezistenci zčásti čelit. Upírám v něm pozornost na přínosy, které oznamovací povinnost může pro sledované veřejné zájmy mít, a nahlížím zahraniční právní úpravy, abych posoudil, zda ta česká představuje v komparativním pohledu exces, nebo naopak standard. Nabízím také polemiku s nálezem Ústavního soudu, v jehož důsledku jsou oznámení všech skupin veřejných funkcionářů, včetně těch nejvýše postavených, přístupná veřejnosti pouze na základě předchozí žádosti.

* Autor působí jako doktorand na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a pracuje na Ministerstvu spravedlnosti. Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2018 – 260 495. Za vždy cenné připomínky autor zvláště děkuje Jakubu Stádníkovi. E-mail: j.kapras@gmail.com.

¹ Například v podobě zákazu podnikání nebo zákazu účasti na soutěži veřejné prostředky ve smyslu § 4 odst. 1, § 4b a §4c zákona o střetu zájmů.

² Zákon o střetu zájmů v citovaných i souvisejících ustanoveních hovoří o podávání *oznámení*, z důvodu lepší srozumitelnosti a odlišení od jiných typů oznamovací povinnosti však budu v textu převážně, byť ne výhradně, pracovat s pojmem majetkových přiznání.

Povinnost podávat majetková přiznání – cíle a obsah

Výkon veřejné funkce bývá namnoze spojen s určitým typem oznamovací povinnosti dopadající nejčastěji na skutečnosti z oblasti soukromých hospodářských aktivit veřejného funkcionáře a jeho majetkových poměrů, eventuálně též na příjmy z výkonu funkce. Podávaná oznámení jsou pak za stanovených podmínek a ve stanoveném rozsahu zpřístupňována veřejnosti. Zatímco smyslem povinností zakazujících veřejným funkcionářům podnikání nebo jiné, „vedlejší“ ekonomické aktivity je primárně ochrana veřejného zájmu eliminací osobního zájmu na straně funkcionáře, smyslem oznamovací povinnosti je zajistit přítomnost veřejné a státní kontroly nad jeho majetkovými a dalšími osobními poměry. Prostřednictvím této kontroly je možné detekovat porušení povinností, které veřejným funkcionářům vyplývají z jiných částí právního řádu,³ působit na ně odstrašujícím účinkem a posilovat důvěru veřejnosti v řádný výkon veřejných funkcí.⁴ To je i případ právní úpravy České republiky, jmenovitě § 9 až 11 zákona o střetu zájmů, ukládajících veřejným funkcionářům podávat tzv. majetková přiznání o činnostech, majetku, příjmech a závazcích.

Povinnost podávat majetková přiznání je v našem prostředí koncipována poměrně široce a dopadá kromě členů vlády, poslanců, senátorů a čelných představitelů vybraných ústředních správních orgánů a jiných státních orgánů také např. na komunální politiky, vedoucí úředníky státní správy a samosprávy, příslušníky bezpečnostních sborů, soudce či státní zástupce.⁵ Obsahem přiznání jsou činnosti ekonomické či hospodářské povahy,

kteřé veřejný funkcionář společně s výkonem funkce provozuje (podnikání, členství v orgánech podnikajících právnických osob, pracovní poměr a služební poměr, „vlastnictví médií“), dále majetek (nemovitosti i movité věci, včetně cenných papírů, podílů v obchodních korporacích a majetkových práv), příjmy, které nepramení z výkonu funkce,⁶ a závazky vůči fyzickým i právnickým osobám.

Podaná oznámení jsou zpřístupňována veřejnosti v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem o střetu zájmů.⁷ Novelou zákona o střetu zájmů zákonem č. 14/2017 Sb. bylo původně stanoveno, že majetková přiznání evidovaná v centralizovaném registru budou v případě veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů (převážně „úředníci“) zpřístupňována na základě předchozí individualizované žádosti, ve které žadatel uvede mimo jiné údaje umožňující jeho ztotožnění. V případě veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 (převážně „politici“) měla být, a do listopadu roku 2020 také byla, majetková přiznání veřejnosti zpřístupňována bez dalšího, tj. bez předchozí žádosti nebo jiných podmínek. Rozsah zpřístupňovaných údajů byl dále s účinností zákona č. 112/2018 Sb. v případě „politiků“⁸ stratifikován v závislosti na, zjednodušeně řečeno, významu zastávané funkce.

Ústavní kontext přístupu veřejnosti k informacím o soukromých poměrech veřejných funkcionářů

Předmětná právní úprava byla na počátku roku 2020 testována Ústavním soudem na návrh dvou skupin senátorů, které požadovaly zrušení i) § 2 odst. 1 písm. q), ii) § 10 odst. 2 a 3

³ S tím koresponduje i znění § 13 odst. 8 zákona o střetu zájmů, podle kterého mohou být údaje vedené v registru oznámení (myšleno obsažené v majetkových přiznáních) „použity a dále zpracovávány pouze za účelem zjištění případného porušení povinností veřejného funkcionáře“. Podle dřívější právní úpravy, která použítí údajů omezovala na zjišťování porušení povinností veřejného funkcionáře při výkonu funkce *podle zákona o střetu zájmů*, mohlo být otázkou, zda by jejich použití ke zjištění porušení jiných povinností veřejného funkcionáře (např. porušení zákazu vykonávat další činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu funkce člena vlády, dle čl. 70 Ústavy) představovalo z teleologického pohledu porušení citovaného ustanovení. Tato otázka však odpadla s přijetím poslední novely zákona o střetu zájmů (zákonem č. 180/2022 Sb., účinným od 1. 7. 2022), která použitelnost údajů rozšířila ve výše popsaném směru.

⁴ K tomu viz také náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, bod 71: „[I]legitimním cílem právní úpravy střetu zájmů je tak nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci.“

⁵ Na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů (patří sem např. zmínění vedoucí úředníci státní správy a samosprávy, vedoucí příslušníci bezpečnostních sborů, soudci či státní zástupci) dopadá povinnost podávat majetková přiznání, pouze pokud při výkonu funkce vykonávají vybrané, z hlediska chráněného veřejného zájmu zvlášť rizikové či citlivé činnosti, vyjmenované v § 2 odst. 3 tohoto zákona (vystupují jako příkazci operace v určité hodnotě, podílejí se na zadávání veřejných zakázek, rozhodují ve správním řízení nebo se podílejí na vedení trestního stíhání). Na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (převážně jde o volené zástupce lidu na centrální, regionální i místní úrovni) dopadá oznamovací povinnost bez dalšího.

⁶ V České republice oznamovací povinnost nedopadá a v minulosti ani nikdy nedopadala na příjmy veřejných funkcionářů, které jim pramení z výkonu funkce. To je patrně dáno poměrně komplikovaným vztahem nositelů veřejných funkcí ke zveřejňování tohoto typu informací, podbarveným překotnou a dynamicky se vyvíjející judikaturou českých správních soudů. Ta posléze vyústila v tzv. platový náleze Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, jenž jim zasáhl do do té doby velmi vstřícného přístupu správních soudů k otázce zveřejňování údajů o příjmech a stanovil sérii požadavků v popředí s povinností provádět jakýsi test proporcionality reflektující právo veřejnosti na informace na straně jedné a sílu ochrany soukromí veřejného funkcionáře v závislosti na jeho postavení v hierarchii veřejné moci na straně druhé. Zákonodárce tak ani neměl ambici v nastoleném právním prostředí hledat politickou vůli k zakotvení povinnosti plošného zveřejňování příjmů veřejných funkcionářů, nehledě na to, že k tomu zřejmě ani nebyl motivován důvody hodnotovými (principiálními).

⁷ Ust. § 13 odst. 3 ve spojení s § 14b odst. 1.

⁸ V případě „úředníků“ byl rozsah zpřístupňování omezen již od účinnosti zákona č. 14/2017 Sb., tj. od 1. 9. 2017.

a § 11 odst. 3 a iii) § 14b zákona o střetu zájmů.⁹ Stěžejní námitka navrhovatelek, jíž posléze Ústavní soud přisvědčil, směřovala proti ničím neomezenému právu veřejnosti nahlížet na citlivé informace některých skupin funkcionářů, tedy ke způsobu zpřístupňování informací.¹⁰ Z tohoto pohledu se může jevit překvapivým, že mezi napadenými ustanoveními nebyl § 13 odst. 3, který právě označoval skupinu veřejných funkcionářů, jejichž majetková příznání byla veřejnosti zpřístupňována bez předchozí žádosti. Na straně navrhovatelek šlo patrně o nedůslednost či nepozornost.

Ústavní soud nejprve shledal v souladu s ústavním pořádkem širokou personální působnost ustanovení ukládajících veřejným funkcionářům povinnost podávat majetková příznání i rozsah údajů, které této povinnosti podléhají.¹¹ Neshledal však *potřebným*¹², aby oznámení veřejných funkcionářů – byť by šlo o veřejné funkcionáře volené, vysoce politiky a veřejně exponované, – byla veřejnosti přístupná prostřednictvím internetu bez dalšího, tj. zejména bez předchozí žádosti. Jako důvod Ústavní soud uvedl, že „cíle napadené právní úpravy bylo možno dosáhnout srovnatelným způsobem též při nižší intenzitě zásahu do práva na soukromí, tedy nahlížením do registru oznámení na základě žádosti“, především proto, že plošné zveřejnění majetkových poměrů, byť s limity zakotvenými v § 14b, nepřipouští úvahu o existenci a intenzitě veřejného zájmu na zveřejnění před samotným zveřejněním informace a že „v důsledku tohoto zveřejnění pak ani neexistují jiné možné záruky související s dalším nakládáním s poskytnutými údaji, které jsou naopak možné při poskytování údajů na *žádost*“.¹³

Stojí na tomto místě za zmínku, že při přijímání poslední novely zákona o střetu zájmů bylo ze strany některých novinářů a neziskových organizací kritizováno již citované ustanovení, které limituje nakládání s údaji z registru oznámení pouze pro účely zjištění případného porušení povinností veřejného

funkcionáře.¹⁴ Jedná se o období ustanovení, které se dříve týkalo pouze „úředníků“, jejichž majetková příznání jsou veřejnosti od počátku přístupná pouze na základě předchozí žádosti. Působnost ustanovení byla v souvislosti se sjednocováním přístupu ke způsobu poskytování údajů z majetkových příznání u všech skupin veřejných funkcionářů novelou jen rozšířena na „politiky“.

Na první pohled se jedná o logický krok, neboť v opačném případě by každý žadatel, který si k údajům zjedná přístup, s nimi posléze mohl nakládat volně (přínejmenším posuzováno optikou podústavního práva), tedy např. vytvořit paralelní evidenci majetkových příznání, která by byla veřejnosti přístupná již bez omezení. Jinými slovy, majli být oznámení všech skupin veřejných funkcionářů přístupná na základě žádosti s cílem zajistit přehled a kontrolu nad tím, kdo a jak s těmito údaji nakládá, nezdá se žádoucím, aby se veřejnost k majetkovým příznáním dostávala zcela neomezeně, např. prostřednictvím novinových článků. Takové řešení by po mém soudu vyprazdňovalo smysl institutu žádostí o přístup a kolidovalo s nosnými důvody derogačního nálezu Ústavního soudu.

Vždy bude potřeba před samotným zveřejněním informace o soukromí zvažovat existenci a intenzitu veřejného zájmu na zveřejnění a na základě toho upřednostnit v konkrétním případě buď ochranu soukromí veřejného funkcionáře, nebo veřejný zájem. Takové svého druhu posouzení ze strany zákonodárce našlo svůj odraz právě v § 13 odst. 8 zákona o střetu zájmů, podle něhož je přípustné jen takové zpracování získaných údajů, sledující záměr zjistit, odhalit či upozornit na porušení povinností veřejného funkcionáře, ať již by pro něj vyplývaly ze zákona o střetu zájmů, nebo z jiných právních předpisů (např. porušování zákazu podnikání, porušování zákazu vlastnit média, uvádění nepravdivých informací v majetkovém příznání, výkon činností, jejichž povaha odporuje výkonu veřejné funkce, či porušování obecně formulovaných

⁹ Jde o ustanovení i) řadící mezi veřejné funkcionáře neuvolněné členy rady obcí a krajů (včetně starostů, místostarostů, hejtmana a jeho náměstků), ii) stanovící povinnost podávat oznámení o majetku a náležitosti oznámení o příjmech, resp. iii) určující rozsah, v jakém mají být majetková příznání zpřístupňována veřejnosti.

¹⁰ Bod 111 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

¹¹ Viz zejména body 84 a 105 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

¹² Ve smyslu 2. kroku testu proporcionality.

¹³ Body 137 až 142 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Ústavní soud v této souvislosti také poznamenal (body 129 a 136), že „[p]odání příslušné žádosti totiž nepředstavuje nic jiného než prokázání určitého zájmu a žádoucí motivace obstarat si dané údaje a mělo by v praxi fungovat jako jakýsi „filtr“, který by měl odradit takové anonymní zájemce, vedené pouhou zvědavostí anebo dokonce i zájmy a pohnutkami, které si vůbec nezaslouhují žádnou právní ochranu“. Nikoliv v každém případě tak musí nutně veřejný zájem (právo na informace) převážit právo veřejného funkcionáře na ochranu soukromí, neboť záleží na tom, zda např. novinář usiluje o zpřístupnění oznámení v souvislosti s podezřením z nezákonného jednání, nebo jen pro uspokojení zvědavosti čtenářů. Ačkoliv v tomto kontextu Ústavní soud explicitně zmiňuje starosty malé obce, současně (v bodě 158) jedním dechem dodává, 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“.

¹⁴ Viz např. rozhovor s právníkem Transparency International Janem Dupákem pro týdeník *Respekt*: <<https://www.respekt.cz/rozhovor/schvaleni-novely-o-stretu-zajmu-by-znamenalo-zasadni-omezeni-verejne-kontroly>>; citováno 14. 6. 2022.

zákazů předcházet při výkonu funkce střetu zájmů a neupřednostňovat své osobní zájmy).¹⁵

Ačkoliv shora popsaná argumentace navrhovatelek nepřiměřeností plošného a ničím neomezeného nahlížení do majetkových příznání směřovala primárně proti § 13 odst. 3, Ústavní soud dotčené ustanovení zrušit nemohl, neboť, jak uvedeno výše, nebylo ani jednou z navrhovatelek napadeno. Ústavní soud je přitom vázán petitum návrhu.¹⁶ To však Ústavnímu soudu nebránilo, aby na základě z větší části mimoběžné argumentace zrušil jiná ustanovení, a sice ustanovení § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů, která sice napadena byla – a jsou s § 13 odst. 3 provázána v tom smyslu, že stanoví rozsah, v jakém jsou oznámení zpřístupňována veřejnosti –, avšak nejsou normativním zdrojem konkrétního způsobu zveřejňování oznámení jistých skupin funkcionářů, tj. zveřejňování bez předchozí žádosti. Mimo jiné v tomto bodě považují postup Ústavního soudu za problematický, jak rozvedu ještě níže.

Zdůrazněme, že proti samotnému rozsahu zpřístupňovaných údajů Ústavní soud nic nenamítal, naopak z hlediska potenciální protiústavnosti § 13 odst. 3 ocenil, že zákon č. 112/2018 Sb., který do zákona o střetu zájmů vložil § 14b odst. 1 písm. a) až c), přinesl „stratifikaci rozsahu zpřístupnění a vyloučení řady údajů ze zpřístupnění. Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům malých obcí, na které nyní dopadá § 14b odst. 1 písm. c), došlo zákonem č. 112/2018 Sb. k vyloučení zpřístupnění údajů o příjmech a závazcích oznamovaných dle § 11, údajů o jiných movitých věcech oznamovaných dle § 10 odst. 2 písm. d), i údajů o majetku ze vstupního oznámení dle § 10 odst. 1. Ochrana soukromí tak byla zákonem č. 112/2018 Sb. ve vztahu k neuvolněným funkcionářům obcí výrazně zvýšena.“¹⁷

Nález Ústavního soudu byl přijat 11. 2. 2020 a vyhlášen 11. 3. 2020, jeho vykonatelnost byla

však odložena až k 1. 1. 2021 s cílem vytvořit zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí náhradní, ústavně souladné právní úpravy.¹⁸ Přes odloženou vykonatelnost dospěl posléze Nejvyšší správní soud v kontextu správního trestání ve své judikatuře k závěru,¹⁹ že citovaný nález musí nutně vyvolávat jisté právní účinky již přede dnem jeho vykonatelnosti, tj. před samotnou derogací dotčených ustanovení. Nejvyšší správní soud dovodil (a odkázal přitom na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13), že „jestliže Ústavní soud ve svém nálezu konstatuje, že zákon nebo jiný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem, pak tento rozpor byl dán i po dosavadní dobu jeho účinnosti. Zejména v případech, kdy je derogačním důvodem zjištění, že aplikace zrušeného právního předpisu působí porušení základních práv jednotlivců, je proto přirozeným důsledkem, že se dotčeným jednotlivcům poskytne ochrana jejich základních práv a svobod.“²⁰ Soud při té příležitosti vyzval orgány správního trestání, aby se zdržely trestání těch veřejných funkcionářů, kteří svou povinnost podat majetkové příznání nesplnili v situaci, kdy by její splnění představovalo (ve spojení s následným zveřejněním příznání) protiústavní zásah do jejich práva na soukromí.²¹ S ohledem na výše citovaný názor převzatý z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 lze závěry Nejvyššího správního soudu vztáhnout k činnosti všech dotčených správních orgánů, přestože jejich primárními adresáty byly orgány správního trestání.

Domnívám se, že předestřené závěry Nejvyššího správního soudu vyvolávají otázky stran jejich případné kolize s jiným, starším stanoviskem pléna Ústavního soudu,²² v němž tento dovodil, že „při využití možnosti posunout okamžik vykonatelnosti nálezu do budoucna (kupř. za tím účelem, aby měl normotvůrce dostatečný časový prostor protiústavní úpravu

¹⁵ Alternativou by mohlo být další nakládání s inkriminovanými údaji zákonem účelově nevázat a i) ponechat žadatelům na posouzení, zda v konkrétním případě převládá veřejný zájem, nebo zájem veřejného funkcionáře na ochraně soukromí, případně ii) posuzovat záměr použití údajů již ve fázi vyřizování žádosti evidenčním orgánem a rozhodovat o poskytnutí informace na základě tohoto posouzení. Z různých důvodů se však zákonodárce ani jednou z těchto cest nevydal. V prvním případě lze namítat nedostatečnost záruk ochrany soukromí, neboť je možné očekávat, že žadatelům bude test proporcionality „vycházet“ z povahy věci ve prospěch veřejného zájmu, a nikoliv ve prospěch ochrany soukromí veřejného funkcionáře, když výkonem svého práva sledují právě principy transparentnosti a veřejné kontroly. Druhý případ pak může vést až k přílišnému omezení veřejné kontroly, neboť žadatelé nemusí a velmi často také nebudou dopředu disponovat informacemi nasvědčujícími porušování povinností ze strany veřejného funkcionáře, pročež o tuto okolnost nebudou svou žádost moci opřít; to jim však může bránit v přístupu k informaci, která má teprve vést ke zjištění o porušení povinností.

¹⁶ Bod 144 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Klíčová je zde zásada *iudex ne eat ultra petita partium*.

¹⁷ Bod 112 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Viz však také bod 159 nálezu: „[J]ak se totiž podává ze shora uvedeného, protiústavnost shledal Ústavní soud výhradně v neanonymním a zcela nediferencovaném elektronickém zpřístupnění majetkových oznámení u všech „politiků“, nikoliv v rozsahu poskytovaných informací. Dospěl totiž k závěru, že z hlediska práva na informační sebeurčení není dán žádný přesvědčivý důvod pro rozlišení mezi jednotlivými skupinami veřejných funkcionářů, vymezenými v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů.“

¹⁸ Bod 159 nálezu.

¹⁹ Pilotním byl rozsudek ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020-32.

²⁰ Rozsudek ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, bod 44.

²¹ Právní věta rozsudku ze dne 29. října 2020, č. j. 9 As 173/2020-32: „[Z]ávěr Ústavního soudu o protiústavnosti úpravy zpřístupňování oznámení v centrálním registru oznámení v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, brání tomu, aby správní orgány sankcionovaly porušení povinností podat oznámení podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a to i v době před nabytím vykonatelnosti tohoto nálezu.“

²² Bod 18 stanoviska ze dne 14. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st 31/10.

nahradiť normou ústavně konformní) se po dobu odkladu vykonatelnosti hledí na napadenou právní úpravu jako na ústavně souladnou a v tomto směru jsou orgány veřejné správy povinny takovou úpravu aplikovat, jinými slovy, státní orgány nic neopravňují k tomu, aby ve svém rozhodování uplatňovaly právní důsledky zrušovacích nálezů Ústavního soudu ještě před tím, než se tyto nálezy staly vykonatelnými.^{23, 24}

Mám rovněž za to, že posléze citovaný názor pléna Ústavního soudu lépe koresponduje se smyslem a účelem institutu fakultativního odkladu vykonatelnosti jeho nálezů. V opačném případě by totiž derogovaná právní úprava měla být aplikována ke shodnému okamžiku jak v situaci, kdy Ústavní soud nevyužije pravomoci odložit vykonatelnost derogačního nálezu, který se tak stane vykonatelným vyhlášením ve Sbírce zákonů,²⁵ tak v situaci, kdy této pravomoci využije a vykonatelnost odloží k jinému datu. Důsledky takového výkladu považuji za absurdní, neboť činí dotčený institut zbytečným.²⁶

Ať už je však reálná vykonatelnost derogačního nálezu Ústavního soudu určena k datu jeho vyhlášení, nebo k datu Ústavním soudem stanovené vykonatelnosti, faktem zůstává, že jeho následkem nebyla oznámení „politiků“ veřejnosti více než rok a půl zpřístupňována,²⁷ neboť zákonodárce ve lhůtě pro tento účel stanovené nepřijal za zrušená ustanovení náhradní právní úpravu; to se stalo až přijetím zákona č. 180/2022 Sb., účinného od 1. 7. 2022. I se zřetelem k tomu se nabízí otázka, zda Ústavní soud neměl být ve své rozhodovací činnosti v duchu doktríny sebeomezení²⁸ zdrženlivější a neměl jen zákonodárci *obiter dictum* indikovat protiústavnost

§ 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů s výzvou k nápravě, namísto toho, aby zrušil ustanovení § 14b odst. 1 písm. a) až c), proti nimž nesměřovala žádná relevantní argumentace navrhovatele.

Nečinnost zákonodárce, ať už pro absenci schopnosti dosáhnout politické shody, nebo opřenou o jiné důvody, jistě nelze Ústavnímu soudu přičítat k tíži. Na druhou stranu na rizika spojená s derogací ustanovení zákona o střetu zájmů za dané konstelace upozorňovala již ve svém separátním *votu* k derogačnímu nálezu Milada Tomková, původně soudkyně zpravodajka; k odlišnému stanovisku se posléze připojili také Pavel Rychetský a Kateřina Šimáčková.²⁹ V této jeho části se se separátním *votem* Milady Tomkové ztotožnil ve svém odlišném stanovisku také Jaroslav Fenyk.

Objektem kritiky se vedle porušení doktríny sebeomezení či zdrženlivosti Ústavního soudu stalo také jeho abstrahování od odlišnosti významu zastávané funkce z hlediska vyvažovaných základních práv mezi dotčenými skupinami veřejných funkcionářů, *nota bene* v situaci, kdy ve vztahu k ochraně soukromí většiny veřejných funkcionářů zmíněných v § 14b odst. 1 zákona žádná relevantní argumentace nezazněla. „Jakkoli má každý (včetně všech veřejných funkcionářů) právo na soukromí, platí, že míra přípustných zásahů se může lišit právě v závislosti na tom, jak vysoko se v mocenském žebříčku daný veřejný funkcionář nachází.“³⁰ Z toho se podává, že zatímco test proporcionality může vyjít ve prospěch práva na soukromí v případě neuvolněných volených funkcionářů menších obcí, zcela jinak tomu může být v případě poslanců, senátorů nebo členů vlády. Touto otázkou se však Ústavní soud povytce dopodrobna nezabýval.

²³ V tomto duchu viz také ŠIMÍČEK, V. Odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu v řízení o kontrole norem. *Právník*, 2002, č. 7, str. 756 až 768. Autor zde dochází k obdobným závěrům o aplikovatelnosti protiústavní úpravy až do okamžiku vykonatelnosti derogačního nálezu Ústavního soudu, s výjimkou (ne)aplikace na případ úspěšných stěžovatelů, k jejichž stížnosti byla úprava derogována, a případ přímé aplikace ustanovení ústavy.

²⁴ Současné znění zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nicméně neupravuje mechanismus případné korekce právního názoru senátu, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného ve stanovisku pléna, pouze mechanismus korekce právního názoru senátu odchylovajícího se od právního názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu; tímto mechanismem je právě přijetí stanoviska pléna Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. i) citovaného zákona.

²⁵ Ust. § 58 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

²⁶ Ministerstvo spravedlnosti přesto na citované rozsudky Nejvyššího správního soudu reagovalo a provedlo technickou úpravu Centrálního registru oznámení, odpovídající požadavkům Ústavního soudu vyjádřeným v jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, již ke dni 16. 11. 2020, tj. před datem vykonatelnosti nálezu. Od tohoto data až do 1. 7. 2022 majetková příznání „politiků“ nebyla zpřístupňována veřejnosti – a to ani na základě předchozí žádosti (viz k tomu níže).

²⁷ Jde o následek, který Ústavní soud v derogačním nálezu explicitně předvídal, byť spoléhal na to, že nenastane – viz bod 143: „Pokud § 13 odst. 3 uvádí, že „každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení“, pak zde nejsou předpokládány limity nahlížení, při jejichž případném zrušení je nahlížení co do rozsahu údajů neomezené. Naopak § 13 odst. 3 vyžaduje specifikaci rozsahu přípustného nahlížení („právo [...] nahlížet [...] v rozsahu“), tudíž nebude-li rozsah v zákoně stanoven, nebude možno nahlížet na žádný z údajů z registru oznámení. Derogace částí § 14b tak účel vyšší ochrany soukromí může splnit.“

²⁸ K doktríně politické otázky a dalším projevům principu soudního sebeomezení viz MALÍŘ, J. Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo. *Jurisprudence*, 2019, č. 1, str. 1 až 18.

²⁹ „Ústavní soud tak měl velmi vážít, vůči které skupině veřejných funkcionářů svým derogačním výrokem absolutně znepřístupnit údaje o majetku. Petit navrhovatelky 2 totiž nepřipouštěl jinou možnost, než buď návrh zamítnout s tím, že § 13 odst. 3 zákona (týkající se přímého zpřístupňování údajů z oznámení o majetku) není napaden, nebo derogací částí napadeného § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona absolutně znepřístupnit údaje konkrétní skupiny veřejných funkcionářů. Tuto úvahu pak musel Ústavní soud činit s vědomím toho, že případná nečinnost zákonodárce poté, co nálezy bude vykonatelné, povede k absolutní nemožnosti nahlížení do těchto údajů v jakékoli formě“ (bod 10 odlišného stanoviska). Dále viz také body 15 a 16 odlišného stanoviska.

³⁰ Bod 19 odlišného stanoviska Milady Tomkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

To, že plošné online zveřejňování alespoň některých údajů vybraných veřejných funkcionářů není ani komparativně nijak neobvyklé, dokládají odkazy Milady Tomkové na zahraniční právní úpravu Německa, která diktuje mimo jiné povinnost nejvíce (politicky a veřejně) exponovaných veřejných funkcionářů zveřejňovat příjmy z výkonu funkce, či právní úpravu Itálie, kde jsou údaje o majetkových poměrech poslanců a některých dalších významných funkcionářů zveřejněny přímo na internetových stránkách Parlamentu. Dále pak „[r]akouská právní úprava umožňuje anonymně a bezplatně nahlížet do majetkových oznámení představitelů některých politických funkcí, přičemž v případě komunálních politiků je mezi vybranými veřejnými činiteli uveden např. starosta Vídně. ... Část údajů z prohlášení o majetku a příjmech veřejných funkcionářů je volně k dispozici na webových stránkách též např. v Srbsku, Chorvatsku či na Slovensku.“³¹

Shrňme, že v evropských státech není neobvyklé, aby alespoň některé údaje týkající se činností, majetku, příjmů či závazků v případě některých skupin veřejných funkcionářů byly veřejnosti k dispozici bezplatně prostřednictvím veřejné datové sítě, a to bez toho, aby jejich přístup byl podmíněn předchozí žádostí, povinností se legitimovat nebo jinými administrativními omezeními. To už však od zásahu Ústavního soudu neplatí pro Českou republiku. Dopady tohoto zásahu jsou o to významnější, že v České republice bylo v předchozích letech volně nahlížení do majetkových příznání „politiků“ poměrně hojně využíváno.³²

Nehledě na obecně relativně slabý komparativní argument se domnívám, a souhlasím v tomto ohledu s názorem disentujících soudců, že znemožnit online přístup ke všem uvedeným údajům v případě všech skupin veřejných funkcionářů nenachází v ústavním pořádku oporu, a to ani pokud připustíme, že by to měl být Ústavní soud, kdo o této otázce s konečnou platností rozhodne. Naproti tomu mám však za to, že v kontextu zákona o střetu

zájmů, reprezentujícího dobrovolné sebeomezování nositelů veřejných funkcí, by mělo představovat v první řadě *politickou* otázku, kterých konkrétních veřejných funkcionářů se má přímé online zpřístupnění týkat (např. v souvislosti se silnější ochranou komunálních politiků), v jakém rozsahu mají být údaje zpřístupňovány přímo a v jakém pouze na žádost (např. v souvislosti s odlišnou citlivostí jednotlivých údajů či vztahu ke třetím osobám), případně zda některé údaje nemají být zpřístupňovány veřejnosti vůbec (jako je tomu v současnosti v případě soudců a státních zástupců). To platí především pro případy těch veřejných funkcionářů, kteří se přijetím zákonné povinnosti sami v právu na ochranu soukromí omezují.

„Ústavní soud však s ohledem na nosné důvody nálezu toto strukturované a nutně vždy velmi subtilní posuzování napříště ve vztahu ke všem funkcionářům vymezený[m] v § 2 odst. 1 zákona [zákonodárci] zcela znemožnil“³³ a test proporcionality v jeho druhém kroku (test potřeby) uplatnil velmi přísně, aniž by jeho plošné dopady na všechny kategorie veřejných funkcionářů přesvědčivě odůvodnil. Stalo se tak navzdory tomu, že se většina pléna Ústavního soudu v jeho dřívějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 aktivně přihlásila k ústavnosti přísného omezení vztahu veřejných funkcionářů k podnikání, majetku a výkonu majetkových práv, mimo jiné z hlediska převažujícího veřejného zájmu na transparentním chování těchto funkcionářů.³⁴ Tento postup, který může být v konkrétním případě reprezentantem širšího fenoménu judicializace politiky, lze podle mého názoru Ústavnímu soudu oprávněně vyčítat.³⁵

Dostupnost majetkových příznání podle obecného právního předpisu provádějícího ústavou zaručené právo na informace

V kontextu ústavnosti je otázka zpřístupňování majetkových příznání veřejnosti významná

³¹ Bod 25 odlišného stanoviska Milady Tomkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

³² Podle údajů ze Zprávy o přezkumu hodnocení dopadů regulace zákona č. 14/2017 Sb., str. 20 (dostupné na <<https://justice.cz/documents/2509270/0/Zpr%C3%A1va+o+p%C5%99ezkumu+hodnocen%C3%AD+dopad%C5%AF+regulace+z%C3%A1kona+%C4%8D.+14+2017+Sb..pdf/6fe7c3e9-97a8-4b94-9944-334543041c58>>; citováno 14. 6. 2022), šlo o 68 075 osob v období od 1. 9. 2017 do konce tohoto roku, 127 095 osob v období roku 2018 a 139 043 osob v období od 1. 1. 2019 do 1. 9. 2019. Počet osob využívajících této možnosti měl tedy rostoucí tendenci. Lze předpokládat, že počty v závěrečném roce před vykonatelností nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, mohly být ještě vyšší než v předchozích letech, k čemuž nepochybně přispívala i popularizace tématu.

³³ Bod 26 odlišného stanoviska Milady Tomkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

³⁴ Jaroslav Fenyk se v této souvislosti ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 poměrně silně vyjádřil, že takový „přístup je nejen judikatorně nekonceptní, ale do budoucna i poměrně nebezpečný, protože jde o zřejmý odklon Ústavního soudu od jeho dosavadní rozhodovací tendence, kdy účast veřejnosti na kontrole veřejné moci podporoval“.

³⁵ Tím ovšem nechci zpochybňovat roli Ústavního soudu jako garanta ochrany základních lidských práv a svobod, a to i ve vztahu k veřejným funkcionářům, pouze poznamenat, že by větší zdrženlivost Ústavního soudu v otázkách sebeomezování nositelů veřejných funkcí nebyla od věci.

ještě v jednom aspektu, a sice stran možné aplikovatelnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jakožto univerzálního právního předpisu provádějícího právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

V mnohokrát zmiňovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 se objevuje názor, že „[d]o doby přijetí nové právní úpravy umožňující nahlížení do registru oznámení pouze na základě žádosti bude ... důsledkem derogace úplné znepřístupnění údajů z registru oznámení podle zákona o střetu zájmů u veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů.“³⁶ Milada Tomková ve svém separátním *vodu* hovoří o tom, že vykonatelností nálezu nastoupí důsledky *spočívající v absolutním znepřístupnění všech údajů z majetkových oznámení*.³⁷ Zůstává nejasné, zda Ústavní soud cíleně nebral na zřetel možnost zpřístupňování majetkových příznaků prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, zda tuto možnost opomněl, nebo ji implicitně vyloučil.

Právo na informace je jedním ze základních lidských práv a jeho výkonem je naplňován mimo jiné požadavek veřejné kontroly fungování státní (a širěji veřejné) moci.³⁸ Tento požadavek je sledován i zpřístupňováním informací zapsaných v Centrálním registru oznámení, když do tohoto registru jsou zapisovány údaje týkající se výlučně veřejných funkcionářů ve smyslu § 2 zákona o střetu zájmů, třebaže tyto údaje v mnohém vypovídají taktéž o jejich soukromých poměrech. Právo na svobodný přístup k informacím je v České republice prakticky realizováno v první řadě právě zákonem o svobodném přístupu k informacím, který upravuje jak procesní, tak i hmotněprávní stránku poskytování informací povinnými subjekty a představuje primární naplnění práva na informace zakotveného v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. O tom ostatně svědčí i § 1 tohoto zákona.³⁹ Současně zákon o svobodném přístupu

k informacím představuje univerzální právní předpis upravující poskytování informací ve veřejné sféře. Použije se proto vždy, když se jedná o takto vymezenou oblast, s výjimkou situací, kdy je poskytování určitých informací komplexně upraveno zvláštním zákonem.⁴⁰

O takovou situaci šlo právě v případě informací evidovaných v registru oznámení, a to až do data vykonatelnosti derogačního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, kterým byla zrušena korespondující část zákona o střetu zájmů. Na případy zpřístupňování informací z oznámení veřejných funkcionářů se zákon o svobodném přístupu k informacím do uvedeného data neaplikoval. Nicméně v okamžiku, kdy byl tento zvláštní zákon ve své části upravující poskytování informací z registru oznámení zrušen, přirozeně přestal splňovat popsaná kritéria pro vyluku; zákon o svobodném přístupu k informacím se tak patrně bez dalšího měl stát právním předpisem použitelným pro poskytování tohoto druhu informací veřejnosti.⁴¹ K aplikovatelnosti zákona o svobodném přístupu k informacím specificky na údaje evidované v registru oznámení se v minulosti kladně vyjádřil i Nejvyšší správní soud.⁴²

Domnívám se proto, že ačkoliv od vyhlášení derogačního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 až do 1. 7. 2022 v zákoně o střetu zájmů absentovala právní úprava zpřístupňování majetkových příznaků „politiků“ veřejnosti, bylo možné se domáhat jejich zpřístupnění i v tomto období, a to na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.⁴³ Zůstává nicméně otázkami, v jakém rozsahu by majetková příznaků „politiků“ měla být veřejnosti v tomto období na základě zákona o svobodném přístupu k informacím zpřístupňována a potažmo jaký rozsah stanovený podústavním právem je z pohledu práva ústavního akceptovatelný. Na tyto otázky se nyní pokusím odpovědět, mimo jiné proto, že do budoucna nelze vyloučit jejich „obživnutí“.

³⁶ Bod 145 nálezu.

³⁷ Bod 15 odlišného stanoviska Milady Tomkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

³⁸ Srov. např. právní větu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10: „Smyslem a účelem práva na informace je totiž veřejná kontrola výkonu státní (tedy i soudní) moci ...“

³⁹ „Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje pravidla pro poskytování informací a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím.“

⁴⁰ Ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁴¹ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 61/2013-40 ze dne 22. 1. 2014, v němž soud mj. uvedl, že „[ú]prava obsažená v ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím slouží k tomu, aby se nezdvojovala úprava přístupu k informacím, nikoli aby bylo přístupu k informacím zamezeno. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím totiž není nahradit postup upravený v režimu zvláštních předpisů.“

⁴² Rozsudek ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 235/2018 – 32. Nejvyšší správní soud nicméně v citovaném rozsudku podmiňuje zpřístupnění informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím i) zvážením možných vyluk podle § 8a či § 11 odst. 3 tohoto zákona, ii) posouzením, zda poskytnutí informace nebrání jiný zákonem předvídaný následek, iii) a provedením testu proporcionality (body 30 a 31 rozsudku).

⁴³ K opačnému závěru však dospěl Úřad pro ochranu osobních údajů, o jehož doporučení se Ministerstvo spravedlnosti opřelo, když majetková příznaků dotčené skupiny veřejných funkcionářů veřejnosti dne 16. 11. 2021 znepřístupnilo. Tisková zpráva dostupná na <<https://justice.cz/?clanek=poskytovani-udaju-z-centralniho-registru-ozname-1>>; citováno 20. 6. 2022.

Řada informací vedených v registru oznámení má povahu osobních údajů veřejných funkcionářů. Pro stanovení rozsahu jejich zpřístupňování veřejnosti je tak namísto vycházet nejenom ze samotného derogačního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17, v němž Ústavní soud popsal ústavou akceptovatelnou míru přístupu k těmto osobním údajům i podmínky tohoto přístupu.⁴⁴ S ohledem na podobný význam těchto údajů z hlediska soukromí veřejných funkcionářů je možné jejich poskytování veřejnosti do určité míry připodobnit poskytování informací o platových poměrech zaměstnanců veřejné správy.⁴⁵ Domnívám se proto, že je namísto zohlednit také podmínky přístupu k osobním údajům, které Ústavní soud vymezil v judikatuře týkající se této oblasti,⁴⁶ včetně navazující judikatury Nejvyššího správního soudu.⁴⁷

Připomeňme, že Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 shledal způsob zpřístupňování údajů z registru oznámení spočívající v jejich přímém zveřejnění nepřímým a odporujícím ústavním zárukám práva na soukromí. Zveřejněním neurčitěmu okruhu adresátů nemůže být zajištěno, aby v konkrétním případě bylo posuzováno, zda převažuje veřejný zájem na zpřístupnění informací nad zájmem ochrany soukromí veřejného funkcionáře. Existenci veřejného zájmu na zveřejnění majetkových poměrů u veřejných funkcionářů bez jakéhokoliv omezení nelze dle názoru Ústavního soudu automaticky presumovat jen proto, že jde o osoby veřejně činné. Při posuzování oprávněnosti zveřejnění těchto údajů je proto nutné brát v potaz i jiná kritéria, např. do jaké míry určitá informace přispívá k debatě o veřejném zájmu, v jakém rozsahu informace ze soukromí souvisí s výkonem veřejné funkce dané osoby, zda je informace pravdivá či jakým způsobem a v jaké formě byla již dříve zveřejněna. Jde o kritéria, o nichž se Ústavní soud zmiňuje právě ve svém starším, platovém nálezu.⁴⁸

Pokud jde o samotný rozsah informací, Ústavní soud legitimitu odstupňování dostupnosti některých údajů z registru oznámení v závislosti na pozici dané osoby v rámci hierarchie veřejné moci nevyloučil, pouze konstatoval, že „[o]chrana soukromí tak byla zákonem č. 112/2018 Sb. ve vztahu k neuvolněným funkcionářům obcí výrazně zvýšena“.⁴⁹ Požadavek stratifikace nicméně formuloval Nejvyšší správní soud v judikatuře navazující na platový nálezn Ústavního soudu, když dovodil, že je třeba rozlišovat postavení zaměstnance ve struktuře veřejné správy a zohlednit jej při prověřování existence veřejného zájmu na zpřístupnění informací. V intencích tohoto rozhodnutí je u osob ve vedoucích pozicích se zásadními rozhodovacími kompetencemi a odpovědností za plnění svěřených úkolů přirozeně dána existence veřejného zájmu, a tudíž první dvě podmínky platového testu (zda určitá informace přispívá k debatě o veřejném zájmu a zda souvisí s výkonem veřejné funkce, resp. veřejné moci) lze zásadně považovat za splněné.⁵⁰ Výjimkou mohou být případy, kdy povinnému subjektu je již ze žádosti zřejmé, že sleduje jiné, nelegitimní cíle.

Ve světle toho je možné shledat ústavně konformním, pokud rozsah poskytnutých údajů bude odviset od významu veřejné funkce, umožňuje-li současně způsob poskytnutí informace v konkrétním případě vyvažovat v kolizi stojící základní práva (tj. není automatický a plošný).⁵¹ Tento závěr přitom hraje roli nejen při úvahách o vyřizování žádostí o přístup k majetkovým příznakům podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale též při uvažovaném nastavování rozsahu (a způsobu) zpřístupňování údajů z majetkových příznaků veřejnosti v zákoně o střetu zájmů.

V období, kdy absentovala speciální úprava v zákoně o střetu zájmů, tak v případě vyřizování žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím k těmto přístupovaly

⁴⁴ Zejména v bodech 130, 136 a 137.

⁴⁵ Body 128 a 129 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17. Ústavní soud zde nicméně vytýká, že „údaje o platu jsou poskytovány na žádost (podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů), zatímco údaje o soukromých majetkových poměrech některých veřejných funkcionářů jsou veřejně přístupné plošně a anonymně pro každého“, ačkoliv by údaje o majetkových poměrech měly z pohledu práva na soukromí podléhat vyšší ochraně.

⁴⁶ Předně jde o tzv. platový nálezn Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

⁴⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 88/2019-29 ze dne 27. 5. 2020.

⁴⁸ Shrnuto v bodě 125 nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

⁴⁹ Bod 112 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 88/2019 – 29 ze dne 27. 5. 2020. Viz např. bod 28: „Požadavek na ‚sílu důvodů‘ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry, neboť čím větší kompetence (ať už v organizaci a metodickém vedení podřízených, v hospodaření s veřejnými finančními prostředky či v čemkoli jiném) tato osoba má, tím přirozenější a zjevnější je bez konkrétního zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole.“

⁵¹ Srov. body 138 a 139 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17: „Ústavní soud má tudíž za to, že existenci veřejného zájmu na zveřejnění majetkových poměrů u veřejných funkcionářů bez jakéhokoliv omezení nelze automaticky presumovat jen proto, že jde o osoby veřejně činné. ... Naopak systém spočívající v poskytnutí informací na žádost vytváří určitý mezistupeň mezi poskytnutím informace konkrétnímu jednotlivci a jejím dalším zveřejněním neurčitěmu okruhu adresátů, např. v médiích, na internetu apod. Tento mezistupeň pak zajišťuje, že před samotným zveřejněním informace o soukromí bude moci být zvažována existence a intenzita veřejného zájmu na zveřejnění. ... Oproti tomu plošné zveřejnění majetkových poměrů, byť s limity zakotvenými v § 14b, tuto úvahu nepřipouští a veřejný zájem presumuje, byť nemusí v jednotlivých případech převažovat. Nejčastěji k tomu bude docházet právě u osob zastávajících méně významné funkce v rámci hierarchie veřejné moci – typicky u neuvolněných funkcionářů samospráv, zejména malých obcí.“

i požadavky další, spojené s prováděním modifikovaného testu proporcionality („platového testu“), jejichž naplňování mělo probíhat v režii evidenčního orgánu. Pro tyto účely jsou klíčovými mimo jiné postavení žadatele a osoby, o níž jsou údaje z majetkového přiznání žádány, a povaha požadovaných údajů. Prováděný test by pak určil, zda v konkrétním případě převažuje veřejný zájem na zpřístupnění informace o dotčeném veřejném funkcionáři, nebo jeho právo na ochranu soukromí. Obdobný test proporcionality by pak měl být použit také při plnění povinnosti vyplývající povinnému subjektu z § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, a sice povinnosti následného zveřejnění informace poskytnuté k žádosti.

Lze však usuzovat, že popsáním kritériím platového testu by mohlo dostat, pokud by evidenční orgán test proporcionality v případě vrcholných představitelů veřejné moci, kteří se významným způsobem podílejí na správě věcí veřejných, neprováděl s odkazem na předvídatelný výsledek, jelikož v jejich případě je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich majetkových poměrech *přirozený a zjevný*. Judikatura Nejvyššího správního soudu zde připouští, aby veřejný zájem na zpřístupnění informace byl presumován; postačí pak jen, aby žadatel naplnil postavení „společenského hlídačského psa“.^{52,53} Takový postup by naopak nebyl přijatelný např. v případě veřejných funkcionářů působících na nižších (regionálních, místních) úrovních výkonu veřejné moci.

Specifickým požadavkem vyplývajícím z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 je dále požadavek na zjištění identity žadatele o poskytnutí údaje z registru oznámení. Problematickým se může zdát, že v podmínkách zákona o svobodném přístupu k informacím požadavek na identifikaci žadatele neplatí: žádost lze podat i elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu, přičemž nedostatek údajů o žadateli je možné ze strany

povinného subjektu odstraňovat jen v případě, že jsou tyto údaje potřebné k vyřízení žádosti, např. pokud by mělo být vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.⁵⁴ Z tohoto důvodu povinné subjekty ani nejsou obecně oprávněny k prověřování identity žadatelů prostřednictvím údajů ze základních registrů či agendového informačního systému evidence obyvatel.⁵⁵

Ve světle změn, které do zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, přinesl s účinností od 1. 2. 2022 zákon č. 261/2021 Sb., však platí, že orgán veřejné moci využívá údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému v rozsahu potřebném k provedení úkonu orgánu veřejné moci a v rámci výčtu údajů zpřístupněných tomuto orgánu pro výkon určité agendy, v níž je úkon prováděn a pro jejíž výkon je orgán veřejné moci registrován.⁵⁶ Lze proto dovozovat, že i požadavku vyslovenému Ústavním soudem stran ztotožňování žadatele o údaje z registru oznámení bylo možné dostat, a to tím, že by evidenční orgán od uvedeného data využil v rámci dané agendy pro ztotožnění žadatele údaje z registru obyvatel či evidence obyvatel v rozsahu nutném pro plnění požadavku Ústavního soudu, aniž by to jinak bylo předvídáno zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Je možné uzavřít, že ačkoliv následkem nečinnosti zákonodárce, nereagujícího na derogační nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ve vymezeném čase do 31. 12. 2020, až do 1. 7. 2022 chyběla v zákoně o střetu zájmů explicitní úprava rozsahu, v jakém měla být majetková přiznání „politiků“ zpřístupňována veřejnosti, bylo zásadně možné v mezidobí tato přiznání veřejnosti poskytovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a to za podmínek a v rozsahu vyplývajících ve svém souhrnu z citovaného derogačního nálezu, platového nálezu Ústavního soudu a navazující judikatury správních soudů k otázce zpřístupňování informace o platových poměrech zaměstnanců veřejné správy.

⁵² K tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 440/2019-63 ze dne 5. 3. 2021 a č. j. 1 As 250/2020-29 ze dne 17. 8. 2020 či rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 26/2019-100 ze dne 2. 6. 2021, které se týkaly poskytování informací o odměňování ředitele a vedoucích jednotlivých odborů krajského úřadu, poradců hejtmana, jeho náměstků a radních Ústeckého kraje; odměňování předsedy Správy státních hmotných rezerv a ředitelů jeho sekce a odborů; respektive odměňování děkana a tajemníka fakulty vysoké školy.

⁵³ Postavení „společenského hlídačského psa“ judikatura českého Ústavního soudu, opíraje se o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, v minulosti přiznala např. novinářům či neziskovým organizacím, jejichž aktivity mohou mít významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti; v zájmu této společnosti pak je umožnit šíření informací o věcech veřejného zájmu a kontrolovat činnost státu. Může však jít i o další subjekty, které si informace obstarávají za obdobným účelem. Viz body 90 až 92 nálezu Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság* proti Maďarsku, č. 18030/11. Akceptovatelným by naopak nebyl cíl spočívající výlučně v uspokojování vlastní zvědavosti nebo zvědavosti osob, pro něž jsou informace zprostředkovávány, a to ani pokud by byl sledován žadatelem, který jinak vystupuje v roli „společenského hlídačského psa“. V takovém případě by totiž patrně nebyl naplněn formulovaný požadavek, aby účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, a to ani v situaci, kdy by subjektem údajů byl nositel veřejné funkce. Je nicméně otázkou, do jaké míry je evidenční orgán nebo jiný povinný subjekt s to spolehlivě zhodnotit cíle a pohnutky žadatele o informaci a do jaké míry je odkázán na informaci o jeho postavení (např. příslušnost k novinářské profesi) zjistitelnou z žádosti nebo veřejných zdrojů.

⁵⁴ Ust. § 14 odst. 3 a § 14 odst. 5 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁵⁵ V rámci oprávnění v agendě odpovídající informačnímu zákonu tak, jak je vedena v Registru práv a povinností podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

⁵⁶ Ust. § 5 odst. 1. Do uvedeného data byly přístup do těchto registrů a informačních systémů i rozsah přístupu jednotlivých orgánů veřejné moci stanoveny přímo odvětvovými zákony. Pro oblast zákona o střetu zájmů to byl jeho § 14c.

To, že se odpovědné ústřední správní úřady rozhodly tuto možnost po větší část vymezené doby nevyužít, je jinou otázkou.

Jde-li o další postup zákonodárce, lze z pohledu citované judikatury ocenit, že zákonem č. 180/2022 Sb. podmínil přístup k majetkovým příznáním všech skupin veřejných funkcionářů předchozí žádostí, která napříště umožní individuální posouzení v kolizi stojících základních práv a posouzení osoby žadatele včetně jeho ztotožnění, a především že obnovil ustanovení § 14b odst. 1 písm. a) až c) zákona o střetu zájmů stanovující rozsah zpřístupňovaných údajů v závislosti na významu zastávané funkce (postavení veřejného funkcionáře v hierarchii veřejné moci), která Ústavní soud, ač je neshledal protiústavními *per se*, na základě mimoběžné argumentace navrhovatelek zrušil.

Závěr

Česká právní úprava povinnosti podávat majetková příznání veřejných funkcionářů je z hlediska toho, jaké okruhy informací zahrnuje, i toho, na jaké skupiny veřejných funkcionářů dopadá, koncipována poměrně robustně. Představuje tak významný zásah do práva na soukromí dotčených nositelů veřejných funkcí. Tento zásah je na druhé straně vyvážen zejména prevenční úlohou oznamovací povinnosti při potenciálním porušování povinností veřejných funkcionářů i posilováním důvěry veřejnosti v řádný výkon veřejných funkcí.

Jakkoliv lze pochopit nosné důvody, které Ústavní soud vedly k závěru o potřebě podmínit přístup k majetkovým příznáním předchozí žádostí i pro případy vrcholných představitelů státu, lze se domnívat, že automatické a plošné zveřejňování majetkových příznání alespoň v případě poslanců, senátorů a členů vlády, nikoliv neobvyklé v řadě jiných evropských zemí, by mohlo sledovaným cílům sloužit lépe.

Domnívám se, že Ústavní soud v derogačním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17 povýtce nedostatečně zhodnotil odlišnosti významu zastávané funkce z hlediska vyvažovaných základních práv mezi dotčenými skupinami veřejných funkcionářů, neboť jakkoliv nikomu nelze právo na soukromí zcela upřít, považuji za nesporné, že míra přípustných zásahů do tohoto práva se liší v závislosti na tom, jak vysoko v pomyslném mocenském žebříčku se daný veřejný funkcionář nachází (neuvolněný místostarosta malé obce *versus* člen vlády). Této koncepci ostatně konvenuje i doprovodná judikatura správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu, v oblasti zveřejňování platů veřejných činitelů. Uvedené by mělo platit dvojnásob pro případ právní úpravy, která představuje

z hlediska práva na soukromí dobrovolné sebeomezení vykonavatelů veřejné moci.

Je třeba připustit, že ne vždy bude možné jednoduše určit, který veřejný funkcionář se v mocenském žebříčku nachází výše než nějaký jiný. Škálování bude vždy do určité míry arbitrární a bude vycházet mimo objektivních měřítek (způsob ustanovování do funkce, rozsah kompetencí) přinejmenším zčásti ze subjektivního hodnocení toho, kdo jej provádí. Přesto se domnívám, že řešením neměla být rezignace na jakékoliv pokusy o stratifikaci veřejných funkcionářů podle zmíněného kritéria a jejich plošné podřízení jednomu režimu, omezujícímu veřejnou kontrolu ve srovnání s volnou dostupností informací prostřednictvím veřejné datové sítě.

S ohledem na to, že by zpřístupňování informací z majetkových příznání převážně volených veřejných funkcionářů mělo být, jak se domnívám, primárně otázkou politickou, jakož i s přihlédnutím k navazující nečinnosti zákonodárce, jež následovala po zrušení části zákona o střetu zájmů a jejímž následkem majetková příznání „politiků“ nebyla po více než jeden a půl roku veřejnosti přístupná, mám dále za to, že Ústavní soud měl být ve své rozhodovací činnosti v souladu s doktrínou sebeomezení zdrženlivější. Postačilo by, pokud by zákonodárci jen *obiter dictum* indikoval protiústavnost § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů s výzvou k nápravě, namísto toho, aby zrušil ustanovení jiná, proti nimž nesměřovala žádná relevantní argumentace navrhovatelek. To platí tím spíše, že Ústavní soud, jak plyne z odůvodnění derogačního nálezu, byl s následnou nečinností zákonodárce srovnán.

Domnívám se také, že ve chvíli, kdy popsany neblahý následek nastal, bylo ze strany kompetentních orgánů namísto více usilovat o zpřístupňování informací z majetkových příznání veřejnosti prostřednictvím univerzálního právního předpisu provádějícího právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tj. prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv z derogačního nálezu Ústavního soudu není zřejmé, zda si tuto eventualitu uvědomoval, když hovořil o úplném znepřístupnění údajů z registru oznámení podle zákona o střetu zájmů, nic kompetentním orgánům nebránilo v tom, aby se pokusily v maximální možné míře právo veřejnosti na informace zachovat, byť za podmínek stanovených především platovým nálezem Ústavního soudu. Snahy Ministerstva spravedlnosti v tomto směru však skončily neúspěchem, patrně se zřetelem k protichůdnému stanovisku Úřadu pro ochranu osobních údajů.