Ročník 2020

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 55 **Rozeslána dne 8. dubna 2020** **Cena Kč 217,–**

OBSAH:

148. Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ve věci návrhů na zrušení některých ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a některých ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

149. Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

148

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 dne 11. února 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu prezidenta republiky na zrušení § 4a, 4b, 4c a § 9 písm. e) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a čl. II bodů 1 a 6 a části třetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, právně zastoupených JUDr. Michaelem Bartončíkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Koliště 259/55, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, a o s ním spojeném návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, právně zastoupených JUDr. Michaelem Bartončíkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Koliště 259/55, Brno, na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

I. Návrhy na zrušení § 4a až 4c a § 9 písm. e) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a na zrušení čl. II bodů 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se zamítají.

II. Návrh na zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se odmítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Dne 15. 2. 2017 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky (dále též jen „navrhovatel“) podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na zrušení § 4a až 4c a § 9 odst. 1 písm. e) [pozn. – správně § 9 písm. e)] zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon o střetu zájmů“) a čl. II bodů 1 a 6 a části třetí zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „zákon č. 14/2017 Sb.“), tedy jeho čl. IV. Tento návrh byl veden pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

2. Dne 8. 3. 2017 podala skupina 44 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna") podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů a dále na zrušení čl. II bodů 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. Tento návrh byl veden pod sp. zn. Pl. ÚS 5/17.

3. Podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je nepřípustný návrh, jestliže Ústavní soud již v téže věci jedná; oprávněný navrhovatel má právo účastnit se na jednání o dříve podaném návrhu v postavení vedlejšího účastníka. Proto Ústavní soud rozhodl svým usnesením ze dne 28. 3. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 4/17, Pl. ÚS 5/17 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) tak, že návrh skupiny poslanců na zrušení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů a dále návrh na zrušení čl. II bodů 1 a 6 zákona č. 14/2017 Sb. se odmítá (výrok I). Současně rozhodl, že návrh skupiny poslanců na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., vedený dosud pod sp. zn. Pl. ÚS 5/17, se spojuje ke společnému řízení s návrhem navrhovatele (prezidenta republiky) vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 s tím, že oba návrhy budou nadále vedeny pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (výrok II). V tomto řízení navrhovatelka (skupina poslanců) nadále vystupuje a označuje se jako „vedlejší účastnice řízení"; v té části řízení, kde navrhuje zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. (což navrhovatel nepožaduje), vystupuje a dále se označuje jako „navrhovatelka" [sub IX. d)]. V řízení o návrhu navrhovatele na zrušení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů a části třetí (tj. čl. IV) zákona č. 14/2017 Sb. navrhovatelka (skupina poslanců) účastníkem řízení není.

II.
Znění napadených ustanovení

4. Napadené ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů zní:

(1) Veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 nesmí být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

(2) Veřejný funkcionář uvedený v odstavci 1 je povinen ukončit provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku nebo ukončit svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce. Není-li z důvodů nezávislých na vůli veřejného funkcionáře možné dodržet lhůtu uvedenou v předchozí větě, veřejný funkcionář o této skutečnosti v dané lhůtě informuje evidenční orgán a provede současně všechna potřebná opatření směřující ke splnění povinnosti uvedené podle věty první. Ustanovení zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčena.[4)]

(3) Veřejný funkcionář, který neukončil svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, podle odstavce 2, nesmí v této obchodní korporaci vykonávat hlasovací práva. Pokud je veřejný funkcionář jediným společníkem v obchodní společnosti, nesmí při výkonu působnosti nejvyššího orgánu této obchodní společnosti činit jiná rozhodnutí, než která ukládá zákon nebo která se týkají zrušení obchodní společnosti, anebo volit orgány obchodní společnosti nebo jejich členy, ledaže jim zanikla funkce.

Znění vysvětlivky č. 4 v § 4a odst. 2:
Například § 45 zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, § 95 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, § 21 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

5. Napadené ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů zní:

Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.

6. Napadené ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů zní:

Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla[14)] nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky[15)] obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.

Znění vysvětlivek v § 4c:
14) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
15) Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů.

7. Napadené ustanovení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů zní:

Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit, že ... je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, anebo společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

8. Napadené ustanovení části první čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Zákaz uvedený v § 4c se použije pro řízení o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky zahájená po nabytí účinnosti tohoto zákona. Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

9. Napadené ustanovení části první čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Zákazy a omezení podle § 4a zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nevztahují na veřejného funkcionáře, který zahájil výkon veřejné funkce přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení.

10. Napadené ustanovení části třetí čl. IV zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 274/2003 Sb., zákona č. 341/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 82/2005 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 348/2005 Sb., zákona č. 235/2006 Sb., zákona č. 160/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 304/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 196/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 132/2010 Sb., zákona č. 153/2010 Sb., zákona č. 302/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 406/2012 Sb., zákona č. 496/2012 Sb., zákona č. 181/2014 Sb., zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 79/2015 Sb., zákona č. 139/2016 Sb. a zákona č. 180/2016 Sb., se mění takto:

1. V § 13 se na konci odstavce 3 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno g), které zní:

„g) není veřejným funkcionářem, jemuž je podle zákona o střetu zájmů zakázáno provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání, ani právnickou osobou, jejímž je takový veřejný funkcionář společníkem, členem nebo ovládající osobou.“.

2. V § 21 se na konci textu odstavců 6 a 7 doplňují slova „ ; to neplatí, pokud byl tímto společníkem veřejný funkcionář, jemuž je podle zákona o střetu zájmů zakázáno provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání“.

3. V § 63 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno d), které zní:
„d) se stal veřejným funkcionářem, jemuž je podle zákona o střetu zájmů provozování rozhlasového nebo televizního vysílání zakázáno, anebo se takový veřejný funkcionář stal jeho společníkem, členem nebo ovládající osobou.“.

11. Napadené ustanovení části sedmé čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. zní:

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2017, s výjimkou čl. I bodu 17, čl. II bodu 6 a čl. IV, které nabývají účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

III.
Argumentace navrhovatele

12. Navrhovatel tvrdí, že podle § 4 zákona o střetu zájmů člen vlády nesmí podnikat nebo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, nesmí být členem statutárního orgánu, řídicího nebo kontrolního orgánu, přičemž tato omezení se nevztahují na správu vlastního majetku (pozn. – nejde-li o podnikání v těchto oborech – viz § 4 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Naproti tomu § 4b a 4c zákona o střetu zájmů v podstatě zamezují tomu, aby člen vlády vlastnil majetkový podíl v obchodní společnosti dosahující alespoň 25 %, a obdobně to platí pro § 4a zákona o střetu zájmů, z něhož i pro člena vlády vyplývá zákaz vlastnit jakýkoliv majetkový podíl v předmětné právnické osobě nebo být jejím členem (pozn. – ani ji ovládající osobou). Ustanovení § 4a až 4c ve srovnání s § 4 zákona o střetu zájmů ve vztahu k členovi vlády překračují rámec čl. 70 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), podle něhož člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce.

13. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů (zákaz mediálního podnikání) navrhovatel považuje za rozporné s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Toto ustanovení obsahuje shora (sub 12) uvedené zákazy a současně předpokládá, že veřejný funkcionář je nemusí dodržet s tím, že jej postihnou v § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů uvedené následky. K omezení vlastnického práva může výjimečně dojít v případě jeho kolize s mimořádně silným a řádně odůvodněným veřejným zájmem, při pečlivém šetření jeho podstaty a smyslu, aby nebylo zneužito postavení provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání, popř. vydavatele periodického tisku nebo jejich podílníka. Při aplikaci zásady proporcionality [např. část III nálezu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.) nebo bod 184 nálezu ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)] napadené ustanovení neobstojí ani z hlediska principu vhodnosti, ani potřebnosti.

14. Z hlediska principu vhodnosti, tj. schopnosti vůbec dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, nebo, jako v tomto případě, veřejného zájmu, si lze podle navrhovatele jen obtížně představit, že střet zájmů může nastat např. u vedoucího Kanceláře Senátu, předsedy Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví nebo člena Nejvyššího kontrolního úřadu, jak to jinak § 4a zákona o střetu zájmů předpokládá. Jde-li o členy vlády, rámec jejich omezení stanoví čl. 70 Ústavy a lze si rovněž obtížně představit, že by člen vlády musel mít majetkovou účast v některém z uvedených médií, aby mohl veřejnosti sdělovat informace o výkonu své funkce, a to z důvodu vlastnictví nebo spoluvlastnického podílu způsobem, který odporuje výkonu jeho funkce. Napadené ustanovení tak omezuje správu vlastního majetku takovým způsobem, že nutí veřejného činitele k tomu, aby se vlastnictví majetkového podílu – ve společnosti provozující rozhlasové nebo

televizní vysílání nebo vydávající periodický tisk – vzdal. Měl-li zákonodárce na mysli i to, že poslanci, senátoři a členové vlády jsou současně členy politických stran nebo politických hnutí, jde o jinou (a širší) problematiku, která do zákona o střetu zájmů nepatří.

15. Z hlediska principu potřebnosti, podle něhož je povoleno ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám použít pouze nejšetrnější z více možných prostředků, je § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů k čl. 11 odst. 1 Listiny zdánlivě šetrný, nicméně omezuje správu vlastního majetku takovým způsobem, že, a to i v kontextu celého § 4a zákona o střetu zájmů, nutí veřejného činitele k tomu, aby se vlastnictví majetkového podílu vzdal.

16. Stejně tak podle navrhovatele napadené ustanovení neobstojí ani z hlediska principu přiměřenosti, neboť újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Tomuto principu obtížně vyhoví již proto, že zahrnuje i provozovatele televizního nebo rozhlasového vysílání, kteří nevysílají nic jiného než hudbu nebo naučné pořady, anebo vydavatele soustřeďující se na vydávání výlučně odborného periodického tisku.

17. Zákazy v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů považuje navrhovatel za rozporné s čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny z hlediska vhodnosti, neboť schopnost přijaté právní úpravy dosáhnout zamýšleného cíle je v podstatě nulová s ohledem na detailní úpravu zadávacího řízení. Navíc § 4b zákona o střetu zájmů bezprostředně nepostihuje zadavatele veřejné zakázky, ale uchazeče o veřejnou zakázku. Obdobně (princip vhodnosti použitého prostředku) to platí o pozitivní právní úpravě investičních pobídek (§ 4b zákona o střetu zájmů). Na posuzování a rozhodování o žádostech o investiční pobídky je aplikován nejen zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů, a jeho prováděcí předpisy, ale celá řada dalších právních předpisů, včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie (dále též „EU"). Stejně tak dotace s účelovým určením jsou pro jednotlivé kapitoly obsaženy v zákoně o státním rozpočtu na příslušný rok, schváleném Poslaneckou sněmovnou, jejich poskytování se řídí rozpočtovými pravidly, zvláštními právními předpisy nebo i interními normativními instrukcemi; relevantní ingerence ministra spočívá ve vydání normativní instrukce, kterou se pak vyhlašování dotačních programů a proces rozhodování o poskytnutí dotací v konkrétních případech řídí, přičemž žádosti jsou zpravidla kolektivně, někdy i vícestupňově posuzovány. Zdrojem značné části dotací jsou prostředky EU, jejich čerpání se řídí rozsáhlými předpisy a metodikou, jejichž dodržování podléhá vícestupňové kontrole, a to i ze strany orgánů Evropské komise.

18. Napadená ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů neobstojí ani z hledisek potřebnosti a přiměřenosti, neboť přijatá právní úprava předem vylučuje určitý okruh žadatelů o veřejnou zakázku, investiční pobídky nebo dotace, čímž zakládá mezi obchodními společnostmi bezdůvodně nerovnost. Je tak pro ně diskriminační a z hlediska ústavních principů nepřiměřená. Současně tato ustanovení jsou ve zřejmém rozporu i s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, zejména s čl. 1 bodem 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). To platí i pro rozpor s čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, neboť nastolují nepřiměřeně s tímto ustanovením stav, kdy občan se musí rozhodnout, zda se stane nebo zůstane členem vlády, a pak obchodní společnost, v níž má podíl, v konkurenčním prostředí zanikne se všemi důsledky, které s tím souvisí, nebo přestane být členem vlády, anebo zůstane členem vlády a svůj podíl převede na jiný subjekt; přitom ovšem platí ústavní zásada, že základní právo lze omezit nejen v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, ale současně i při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, s čímž tato právní úprava nepočítá.

19. Konečně navrhovatel zdůrazňuje, že právní úprava zakotvená v § 4b zákona o střetu zájmů je rozporná se závěry Soudního dvora EU, a to rozsudku ze dne 23. 12. 2009 ve věci C-376/08 *Serrantoni Srl a Consorzio stabile edili Scrl proti Comune di Milano*, rozsudku ze dne 19. 5. 2009 ve věci C-538/07 *Assitur Srl proti Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano* a obdobně rozsudku ze dne 16. 12. 2008 ve věci C-213/07 *Michaniki AE proti Ethniko Symvoulio Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias* (blíže k tomu též argumentace vedlejší účastnice sub 39).

20. Důvod pro zrušení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů (oznamovací povinnost ve věci mediálního podnikání) a čl. II bodu 6 a čl. IV zákona č. 14/2017 Sb. spatřuje navrhovatel v odstranění ustanovení závislých na existenci § 4a zákona o střetu zájmů [jedná se o příslušné přechodné ustanovení a komplementární změnu zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 231/2001 Sb.")]. Důvodem návrhu na zrušení čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb. (upravuje přechodná ustanovení) je zejména jeho vazba na ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, které je primárním předmětem návrhu na zrušení.

21. Přechodná ustanovení napadené právní úpravy zpochybňují důvěru v právo a legitimní očekávání jeho adresátů i tím, že ve vztahu k § 4b zákona o střetu zájmů zákon č. 14/2017 Sb. na rozdíl od § 4a a 4c zákona o střetu zájmů úpravu v přechodných ustanoveních neobsahuje, což znamená, že stane-li se obchodní společnost, v níž má veřejný funkcionář zákonem stanovený podíl, uchazečem o veřejnou zakázku přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a zadávací řízení nebude do tohoto dne ukončeno zadáním veřejné zakázky, musí být zadavatelem ze zadávacího řízení vyloučena. Jde zřejmě o obecně přijatelnou tzv. nepravou retroaktivitu, ale s ní souvisí i princip legitimního očekávání, který byl přijatou právní úpravou porušen.

IV.
Vyjádření navrhovatelky jako vedlejší účastnice řízení

22. Vedlejší účastnice se ve svém obsáhlém přípise ze dne 3. 5. 2017 připojila k návrhu navrhovatele na zrušení shora uvedených ustanovení (blíže sub 1 až 3) s tím, že v řízení o návrhu na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. vystupuje jako navrhovatelka.

23. Vyjádření vedlejší účastnice je nutno rozdělit na zásadní argumentaci obecně zpochybňující ústavnost jí napadených ustanovení zákona o střetu zájmů, kam lze zahrnout i její námitky porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona č. 14/2017 Sb., tj. porušení čl. 40 Ústavy a transparentnosti zákonodárného procesu. Další část argumentace je zaměřena na neústavnost jednotlivých napadených ustanovení zákona o střetu zájmů, popř. jeho novelizace zákonem č. 14/2017 Sb.

IV. a)
Průběh legislativního procesu a jeho rozpor s ústavním pořádkem

24. Vedlejší účastnice má předně za to, že zákon č. 14/2017 Sb. měl být přijímán postupem podle čl. 40 Ústavy, neboť reguluje pasivní volební právo, a jde tudíž o zákon *via facti* volební, a také, že legislativní proces, který vedl ke schválení napadených ustanovení, byl natolik netransparentní a zmatečný, že tuto proceduru nelze označit za ústavně konformní. Tento problém se týká zejména projednávání návrhu zákona č. 14/2017 Sb. v Poslanecké sněmovně.

1. Nedodržení postupu podle čl. 40 Ústavy

25. Podle vedlejší účastnice zákon č. 14/2017 Sb. mimo jiné prostřednictvím nového § 4a zákona o střetu zájmů zcela zásadním způsobem zasahuje do pasivního volebního práva, neboť nově stanoví neslučitelnost funkce poslance a senátora s vlastnictvím podílu či členstvím v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. Svým obsahem tak zákon č. 14/2017 Sb. podle vedlejší účastnice odpovídá pojmu „volební zákon" obsaženému v čl. 40 Ústavy.

26. V případě neslučitelnosti funkcí s dopadem na zánik mandátu členů zastupitelstev krajů i obcí je neslučitelnost funkcí upravena ve volebních zákonech do zastupitelstev krajů a obcí (viz § 5 odst. 2

a § 48 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a § 5 odst. 2 a § 55 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Z hlediska vnitřní provázanosti právního řádu a jeho logiky je nedůvodné materiálně totožnou věc (neslučitelnost funkcí) upravovat odlišně ve volebním zákoně vztahujícím se k členům zastupitelstev [kde změna zákona podléhá souhlasu obou komor Parlamentu České republiky (dále též jen „Parlament")] oproti úpravě přijaté v jinak nazvaném zákoně vztahujícím se na poslance a senátory (zákoně o střetu zájmů) s tím, že snad pouze díky jinému názvu lze obejít ústavní pravidlo povinného schválení volebního zákona v obou komorách Parlamentu.

27. Je-li v zákoně ustanovení, které se dotýká voleb a neslučitelnosti volené funkce, je pak podmínkou ústavnosti celého zákona [a nejen ustanovení o neslučitelnosti volených funkcí – srov. nález ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.)] jeho schválení v režimu čl. 40 Ústavy, jenž stanoví povinný souhlas Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát"). Protože tento způsob projednávání zákona č. 14/2017 Sb. nebyl obsažen v důvodové zprávě a ani nebyl uveden předkladatelem při jednání Poslanecké sněmovny a Senátu, nebyla tato podmínka (o schválení zákona v režimu čl. 40 Ústavy) splněna, byť Senát se zákonem souhlasil, nicméně senátoři nevěděli, že jejich souhlas je nutný. Skutečnost, že Senát zákon č. 14/2017 Sb. schválil, lze považovat nanejvýš za náhodu, nikoliv však za vědomé schvalování zákona č. 14/2017 Sb. v režimu čl. 40 Ústavy ze strany obou komor Parlamentu. Poslanci ani senátoři si evidentně po celou dobu projednávání zákona č. 14/2017 Sb. nebyli vůbec vědomi skutečnosti, že jde o zákon volební, pro nějž je stanoven speciální požadavek v čl. 40 Ústavy. Vedlejší účastnice má za to, že tato skutečnost zpochybňuje legalitu a ústavnost celého procesu vedoucího ke schválení zákona č. 14/2017 Sb.

2. Zmatečnost a netransparentnost legislativního procesu

28. Vedlejší účastnice obsáhle popisuje průběh legislativního procesu, přičemž zejména konstatuje, že ačkoli garanční ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny ve svém usnesení ze dne 2. 9. 2016 č. 248 doporučil určité pořadí a způsob hlasování o jednotlivých návrzích, toto pořadí a způsob hlasování byly ve třetím čtení několikrát měněny z důvodu vzájemného překrývání a neslučitelnosti jednotlivých pozměňovacích návrhů, přičemž hlasování o jednotlivých návrzích nakonec probíhalo v jiném sledu, než jak bylo garančním výborem doporučeno. Tato nekonzistentnost jednotlivých pozměňovacích návrhů (na základě kterých došlo i k přijetí ústavní stížností napadených ustanovení) a výsledné procedury hlasování s předem navrženým průběhem hlasování znemožnila poslancům plnou orientaci v programu hlasování, a především výsledném obsahu zákona č. 14/2017 Sb.

29. Hlasovací procedura ve třetím čtení musela být „na poslední chvíli" upravena ve snaze o systematizaci hlasování o vzájemně neslučitelných pozměňovacích návrzích, nicméně je evidentní, že poslanci neměli dostatečný prostor se na hlasování patřičně připravit. Již ze samotných návrhů na změnu hlasovací procedury je zcela evidentní, že šlo o úpravy natolik komplikované, že ze strany přítomných poslanců bylo velmi obtížné tyto nejen pečlivě sledovat, natož jim bezchybně přizpůsobit už dříve rozmyšlenou představu, jak o kterém návrhu hlasovat. Je zřejmé, že průběh hlasování byl chaotický a zmatečný, a od řadového poslance, který aktivně nepředkládal pozměňovací návrhy, nebylo možno očekávat, že by mu bylo jasné, o jakých návrzích, jakého konkrétního znění a v jakém kontextu hlasuje. Takový průběh znemožňuje zrekonstruovat výsledný text zákona č. 14/2017 Sb. A ověřit, zda se jedná skutečně o autentické znění schválené Poslaneckou sněmovnou a postoupené Senátu. Zejména není vůbec jednoznačné, v jaké podobě byla Poslaneckou sněmovnou schválena přechodná ustanovení. Stejně tak je otázkou, zda senátoři mohli mít přesnou představu o tom, jaký dopad do zákona č. 14/2017 Sb. pozměňovací návrhy, které schválili, budou mít (respektive jaké mít nebudou).

30. Postup při hlasování o zákoně č. 14/2017 Sb. je proto klasickým projevem živelné normotvorby, kterou již v minulosti označil Ústavní soud za protiústavní [nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Pro zachování souladu s ústavním pořádkem je podle názo-

ru vedlejší účastnice nezbytné, aby nejen právní předpis, ale také způsob normotvorby vedoucí k jeho vzniku, byl přijímán za podmínek, které garantují, že každý zákonodárce měl při hlasování jasnou představu o tom, jaké důsledky pro výslednou podobu zákona bude mít hlasování pro či proti jednotlivým návrhům. Jedině za takových podmínek totiž může zákonodárce provést náležitou přípravu a úvahu, jež jsou nepostradatelné pro jeho následné fundované rozhodnutí, zda hlasovat pro či proti přijetí dané normy a dostát svému slibu hlasovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

3. Obecné zásadní námitky
proti porušení základních principů ústavního pořádku v zákoně o střetu zájmů

31. Podle vedlejší účastnice jsou jako celek napadená ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to především se základními zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), principem právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práv nabytých v dobré víře a s principem panství zákona, a to konkrétně s požadavkem na obecnost právní regulace (a potažmo i principem dělby moci). Přijatá právní úprava je pak v rozporu s požadavkem na dodržení speciální procedury pro schvalování volebního zákona v souladu s čl. 40 Ústavy; dále s ústavně garantovanou zásadou, podle níž jsou základní práva a svobody nezadatelné a nezrušitelné (čl. 1 odst. 1 Listiny), povinnosti mohou být ukládány na základě zákona jen při zachování základních práv a svobod a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 1), a zásadou, podle níž omezení základních práv a svobod nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny), a musí být přiměřená deklarovanému cíli (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Dále je podle vedlejší účastnice přijatá právní úprava rozporná s ústavně garantovaným principem rovnosti v právech a zákazem diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy), stejně jako principem, podle něhož nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod (čl. 3 odst. 3 Listiny). To vše ve spojení s čl. 70 Ústavy způsobuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), práva na svobodné podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny) a práva podílet se na správě věcí veřejných a práva na rovný přístup k veřejným funkcím [čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt")]. Tuto obecnou a výchozí argumentaci poté obsáhle rozvádí i ve vztahu k jednotlivým napadeným ustanovením.

32. Vedlejší účastnice opakovaně namítá, že zákon č. 14/2017 Sb. v napadené části téměř výhradně postrádá znak všeobecnosti, imanentní materiálnímu demokratickému právnímu státu, neboť do zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vkládá ustanovení regulující jedinečný případ. To je názorný případ zneužití zákonodárné moci a porušení principu dělby moci, neboť z rozpravy v Poslanecké sněmovně a Senátu, stejně jako z vyjadřování poslanců a senátorů v médiích vyplývá, že napadená ustanovení byla namířena výhradně proti zájmům Ing. Andreje Babiše. O tom svědčí též selektivní a účelové schválení okamžité účinnosti § 4b až 4c zákona o střetu zájmů za situace, kdy napadená ustanovení dopadají na jednu konkrétní osobu a všichni zákonodárci jsou s touto skutečností dobře seznámeni. Na účelovost zákona č. 14/2017 Sb. lze navíc usuzovat rovněž z veřejné diskuse.

IV. b)
Ústavně nonkonformní omezení práva vlastnit majetek a práva na svobodné podnikání

33. Napadená ustanovení překračují podle vedlejší účastnice licenci obsaženou v čl. 70 Ústavy, a to zejména proto, že namísto omezení činností, které mohou vykonávat veřejní funkcionáři, omezují jejich právo vlastnit majetek a účelově poškozují majetek veřejných funkcionářů nabytý před započetím výkonu veřejné funkce, a dokonce i jiných osob, které vůbec veřejnými funkcionáři nejsou. Napadená ustanovení zcela nepřiměřeným způsobem omezují také právo vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, a to širokému okruhu veřejných funkcionářů, přičemž navíc účelově, nepřiměřeně a v rozporu s principem rovnosti v právech zasahují do poklidného užívání majetku veřejnými funkcionáři i jinými osobami, které veřejnými funkcionáři nejsou. K tomu vedlejší účastnice odkazuje na nálezy ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41), ze dne 11. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 462/98 (N 2/17

SbNU 7) a ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9). Stejně tak napadená ustanovení zasahují do práva na podnikání podle čl. 26 Listiny, přičemž odkazuje na nálezy ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) a ze dne 25. 11. 2003 sp. zn. I. ÚS 504/03 (N 138/31 SbNU 227).

34. Podle vedlejší účastnice nová právní úprava obsažená v § 4a až 4c zákona o střetu zájmů představuje velmi závažný zásah do podnikatelské činnosti obchodních společností (dále též jen „dotčená společnost") a do práva jejich společníků vlastnit majetek. Takto přijatá právní úprava znehodnocuje investice společníků či akcionářů dotčených společností a dochází (z důvodu nemožnosti ucházet se o veřejné zakázky apod.) k diskriminaci tohoto typu vlastnictví. Napadená ustanovení dopadají také protiústavně na práva třetích osob závislých na adresátech zákona o střetu zájmů, a to např. z titulu pracovněprávních vztahů, což vedlejší účastnice dokládá na právní úpravě příspěvků na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

35. Vedlejší účastnice tak má za to, že § 4a až 4c zákona o střetu zájmů s eliminací skutečného střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů souvisí pramálo a jde dalece nad rámec toho, co by pro takovou regulaci bylo zapotřebí. Jeví se spíše jako jakási forma sankce. Požadavkem ústavně konformního omezení vlastnického práva je navíc poskytnutí kompenzace. Ani tato podmínka přípustného omezení vlastnického práva však není v daném případě splněna, neboť zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, s náhradou za nucené omezení vlastnického práva veřejných funkcionářů, natož ostatních společníků dotčených společností a dotčených společností samotných nikterak nepočítá.

1. Disproporcionalita § 4a zákona o střetu zájmů ve vztahu ke sledovanému cíli

36. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů nelze podle vedlejší účastnice považovat za přiměřené deklarovanému cíli, tj. zamezení střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů. Především i zde platí, že omezení vlastnického práva se nemůže opírat o čl. 70 Ústavy, neboť tento umožňuje omezit určité činnosti dotčeného veřejného funkcionáře, nikoliv však jeho vlastnická práva. V úvahu pak nepřipadá ani omezení vlastnického práva na základě potřeby ochrany veřejného zájmu, neboť souvislost s ochranou veřejného zájmu nebyla nikterak, natož uspokojivě vysvětlena, neboť zakazuje vlastnictví médií, která vůbec nemají žádný objektivní reálný vliv na politické dění (např. motoristický magazín), a naopak se vyhýbá regulaci takových médií, která jsou v současné době nejvlivnější, tedy médií elektronických, ať již internetových televizí, zpravodajských serverů či sociálních sítí. Naprostou nepřiměřenost zaváděného zákazu je pak možno dokumentovat i na skutečnosti, že zatímco veřejný funkcionář média vlastnit nesmí, například politické strany a hnutí je vlastnit mohou. Proto § 4a zákona o střetu zájmů není v žádném ohledu proporcionální k tvrzenému cíli v podobě zamezení střetu zájmů, když není jasné, o jaký střet zájmů by mělo jít, ustanovení se zaměřuje pouze na úzce vymezený segment médií, a tudíž tento hypotetický střet zájmů ve skutečnosti ani neřeší a jde dalece nad rámec omezení nezbytných k tomu, aby bylo zajištěno, že veřejný funkcionář nemá na příslušná média vliv.

2. Disproporcionalita § 4b a 4c zákona o střetu zájmů ve vztahu ke sledovanému cíli v čl. 70 Ústavy

37. Základním atributem § 4b a 4c zákona o střetu zájmů je podle vedlejší účastnice skutečnost, že zcela vybočují z limitů možné regulace střetu zájmů stanovených v čl. 70 Ústavy, neboť v podstatné míře omezují subjekty zcela odlišné od osoby veřejného funkcionáře, účelově poškozují jejich majetek a podnikatelskou činnost. Zprostředkovaně pak poškozují i samotné dotčené veřejné funkcionáře, neboť účelově poškozují majetek obchodních společností, ve kterých má veřejný funkcionář přímo či nepřímo podíl. Přitom dotčené společnosti, natož jejich ostatní společníci či akcionáři nejsou schopni ovlivnit, kdo a v jakém rozsahu je držitelem podílů či akcií na jejich základním kapitálu. Veřejný funkcionář ani nemusí být osobou ovládající – zcela postačí minoritní podíl přesahující 25 %, stejně jako podíl držený veřejným funkcionářem pouze nepřímo; jsou tak postihovány za to, že podílem

v nich disponuje přímo či nepřímo osoba, která se rozhodne zastávat veřejnou funkci, a vykonávat tak své ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných a právo na rovný přístup k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny). Tím se § 4b a 4c zákona o střetu zájmů dostávají též do konfliktu s čl. 3 odst. 3 Listiny.

38. Nepřiměřenost, nešetrnost a nevhodnost dané právní úpravy pro naplnění ústavní licence obsažené v čl. 70 Ústavy vyplývají též ze skutečnosti, že zákazy obsažené v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jsou paušální a zcela odhlížejí od otázky, zda střet zájmů ve vztahu k dané veřejné zakázce či dotaci alespoň hypoteticky vzniknout může, či nikoliv. Ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů zakazuje účast v zadávacích řízeních, ať jde o veřejné zadavatele, či veskrze soukromé subjekty, které zadávají sektorové či dotované zakázky. Skutečnost, že veřejný funkcionář nemá s těmito subjekty nic společného, zákonodárce zcela pominul.

39. Výše uvedené platí podle vedlejší účastnice o to víc, že zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o zadávání veřejných zakázek") v § 44 a na něj navazujícím ustanovení § 48 odst. 5 písm. b) obsahuje striktní pravidla pro vyloučení střetu zájmů ve vztahu k zadávání veřejných zakázek. Tato právní úprava vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „směrnice 2014/24/EU") a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (dále jen „směrnice 2014/25/EU"), přičemž tyto směrnice členským státům neumožňují rozšiřovat důvody pro vyloučení uchazečů ze zadávacích řízení nad rámec katalogu důvodů uvedených v čl. 57 směrnice 2014/24/EU a čl. 80 směrnice 2014/25/EU. Tyto směrnice tedy členským státům již žádnou možnost rozšiřovat důvody pro vyloučení dodavatelů z účasti v zadávacích řízeních neposkytují. Nadto vedlejší účastnice uvádí, že vzhledem k tomu, že § 4b zákona o střetu zájmů zjevně znemožňuje účast v zadávacím řízení i v těch případech, kdy je jakákoliv existence střetu zájmů vyloučena, zjevně v rozporu se zásadou proporcionality, jakož i v rozporu s primárním cílem směrnic, kterým je zajistit co nejširší možnou účast uchazečů v zadávacím řízení. Jde o ustanovení, která by nebyla považována za eurokonformní ani podle dřívějších směrnic (k tomuto srov. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 9. 2. 2006 ve spojených věcech C-226/04 a C-228/04 *La Cascina Soc. coop. arl a Zilch Srl proti Ministero della Difesa a další* a *Consorzio G. f. M. proti Ministero della Difesa a La Cascina Soc. coop. arl.*; ze dne 13. 12. 2012 ve věci C-465/11 *Forposta SA a ABC Direct Contact sp. z o. o. proti Poczta Polska SA*; ze dne 16. 12. 2008 ve věci C-213/07 *Michaniki AE proti Ethniko Symvoulio Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias*; ze dne 23. 12. 2009 ve věci C-376/08 *Serrantoni Srl a Consorzio stabile edili Scrl proti Comune di Milano* a ze dne 19. 5. 2009 ve věci C-538/07 *Assitur Srl proti Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano*).

IV. c)
Popření práva na účast na správě věcí veřejných, práva na rovný přístup k veřejným funkcím a principu rovnosti v právech

40. Vedlejší účastnice tvrdí, že osoby, které v okamžiku účinnosti napadených ustanovení zastávají veřejnou funkci či se rozhodnou takovou funkci přijmout, stojí před velmi zásadním dilematem, zda se okamžitě zbavit svého majetku spočívajícího v podílech či akciích ve společnostech, které by mohly být negativně dotčeny úpravou obsaženou v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, či se vzdát možnosti výkonu svého práva na přístup k veřejné funkci. To je v rozporu s čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a též v rozporu s čl. 25 písm. c) Paktu [k tomu srov. např. nález ze dne 30. 4. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 24/01 (N 54/26 SbNU 85; 235/2002 Sb.)]. Navíc jde o právní úpravu zaměřenou proti konkrétní osobě s cílem dosáhnout toho, aby tato osoba buď svoji funkci okamžitě opustila, a pokud nikoliv, aby utrpěla majetkovou újmu (k tomu podrobně viz níže).

41. K principu rovnosti v právech vedlejší účastnice uvádí, že si je vědoma, že mohou existovat případy, kdy je nositel ústavních práv v jejich výkonu omezen v důsledku znevýhodňujícího zacházení,

existuje-li pro to objektivní a rozumný důvod a je-li dána proporcionalita mezi cílem tohoto zacházení a prostředky, jimiž jej má být dosaženo [srov. nálezy ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) a ze dne 2. 7. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/06 (N 121/50 SbNU 31; 342/2008 Sb.)]. To však není případ napadených ustanovení, která popírají samotnou možnost souběžně vykonávat právo vlastnit majetek a právo na výkon veřejné funkce, a to způsobem, který je zcela disproporcionální sledovanému cíli. Vzhledem k tomu, že oním rozlišovacím kritériem, které odlišuje osoby z hlediska podmínek, za nichž mohou vykonávat své právo na přístup k veřejným funkcím, je druh majetku, kterým disponují, jde o zakázaný diskriminační důvod ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy, a tedy podle vedlejší účastnice případ přímé diskriminace.

42. Pro účely posouzení přímé diskriminace lze aplikovat test, který přehledně formuloval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.). Vedlejší účastnice k jednotlivým krokům testu uvádí, že z hlediska srovnatelnosti jsou v předmětném případě srovnány osoby, které usilují o výkon veřejné funkce a současně splnily veškeré podmínky k tomu, aby tuto funkci mohly zastávat. Zakázané důvody diskriminace jsou demonstrativně vypočteny v čl. 3 odst. 1 Listiny a v čl. 14 Úmluvy, přičemž v obou z nich je jako jeden z důvodů odlišení uveden také majetek. Právě tento důvod vyčlenění je používán v napadených ustanoveních. V třetí fázi testu se zkoumá, zda odlišné zacházení (vyčlenění) představuje pro dotčené osoby znevýhodnění, a to buď ve formě odepření dobra, nebo ve formě uložení nějakého břemene. Veřejní funkcionáři, na něž cílí napadená ustanovení, jsou těmito omezováni v současném výkonu svého základního práva vlastnit majetek a práva na účast na správě věcí veřejných, resp. přístupu k veřejným funkcím, jak vedlejší účastnice uvedla výše. Dotčená zákonná ustanovení nepředstavují úpravu, která by mohla být odůvodněna veřejným zájmem (ospravedlnitelnost zásahu), což platí beze zbytku i pro nastolenou nerovnost v právech. Proto vedlejší účastnice uzavírá, že v daném případě dochází k neospravedlnitelné přímé diskriminaci veřejných funkcionářů.

IV. d)
Rozpor přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. se základními principy právního státu

43. Podle vedlejší účastnice jsou § 4b a 4c zákona o střetu zájmů ve spojení s přechodnými ustanoveními obsaženými v čl. II bodech 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. v příkrém rozporu se základními zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zejména principem právní jistoty a předvídatelnosti práva, ochrany legitimních očekávání, práv nabytých v dobré víře a principem panství zákona, zahrnujícím též požadavek na obecný charakter zákona. Důvodem je skutečnost, že tato ustanovení nabyla účinnosti prakticky okamžitě, aniž by jednak dotčeným přímým a nepřímým adresátům těchto právních norem poskytovala dostatečný prostor přizpůsobit své poměry nové právní úpravě bez vzniku značné újmy na jejich straně, a za druhé, že namísto obecné právní regulace jde o právní normu schválenou za účelem vyloučení zcela konkrétní osoby z výkonu veřejné funkce či alespoň způsobení újmy této osobě, bude-li veřejnou funkci nadále zastávat.

44. K principu právní jistoty a předvídatelnosti práva vedlejší účastnice uvádí, že přestože zákon č. 14/2017 Sb. jako celek nabyl účinnosti teprve 1. 9. 2017, napadená ustanovení nabývají účinnosti již 15. den po jejich vyhlášení (tj. od 9. 2. 2017 – pozn. Ústavního soudu). Je evidentní, že jde nejen o legisvakanční dobu [k této srov. např. nález ze dne 21. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 1927/09 (N 50/60 SbNU 593)] příliš krátkou, ale též účelově a svévolně nastavenou tak, aby zcela konkrétní veřejný funkcionář a zcela konkrétní skupina dotčených společností, včetně jejich ostatních společníků, byli co nejvíce poškozeni. Zákonodárce legisvakanční dobu zcela účelově zneužil jako nástroj politického soupeření, což je postup neslučitelný s principy demokratického právního státu.

45. K zásahu do legitimních očekávání [srov. nález ze dne 3. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647) či § 173 a 179 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Centro Europa 7 S.R.L. a Di Stefano proti Itálii* ze dne 7. 6. 2012 č. 38433/09 nebo § 73 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* ze dne 10. 7. 2002 č. 39794/98] a práv nabytých v dobré víře vedlejší účastnice uvádí, že veřejní funkcionáři přijali jmenování do svých funkcí v dobré víře v platný stav

práva, včetně zákona o střetu zájmů. Prostřednictvím prakticky okamžitě účinných ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů nicméně dochází ke změně „pravidel hry" v průběhu výkonu funkce, kdy ze dne na den tito funkcionáři jsou nuceni přizpůsobit své majetkové poměry tomu, aby mohli ve výkonu své veřejné funkce pokračovat. Změna v podobě zákona č. 14/2017 Sb. staví veřejné funkcionáře do situace, v níž jsou nuceni se rozhodnout, zda se urychleně zbaví části svého majetku (v některých případech velmi podstatné), či zda si tato práva i nadále ponechají a způsobí tím dotčeným společnostem a nepřímo i jejich společníkům škodu. Novela působí *de facto* retroaktivně, když nyní „sankcionuje" souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva veřejného funkcionáře k obchodnímu podílu či akciím a v minulosti přijaté veřejné funkce, což je nepřípustné [srov. nálezy ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227); ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983) či ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71 SbNU 221; 22/2014 Sb.)]. Je totiž otázkou, zda by dotčení veřejní funkcionáři vůbec nastoupili do svých současných funkcí, kdyby v době jejich nástupu platila napadená ustanovení. Přijatou právní úpravu lze vnímat jako jakousi „legislativní past", která má tyto dotčené jedince zbavit buď veřejné funkce, nebo části jejich majetku. Takto konstruovaná změna právního předpisu je tak podle vedlejší účastnice neslučitelná s ústavními principy České republiky. Jde současně o právní úpravu, kterou veřejní funkcionáři nemohli v době nástupu do veřejné funkce předvídat, neboť nebyla obsažena v právních předpisech a neexistoval ani návrh zákona, který by ji obsahoval.

46. Ze všech důvodů shora rozvedených se vedlejší účastnice připojila k návrhu prezidenta republiky jako navrhovatele a současně jako samostatná navrhovatelka navrhla rovněž zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

IV. e)
Doplnění vyjádření vedlejší účastnicí ze dne 20. 12. 2019 a 23. 1. 2020

47. Dne 20. 12. 2019 vedlejší účastnice doplnila své vyjádření k návrhu a reagovala v něm na závěry auditní zprávy Evropské komise o souladu řídících a kontrolních systémů nakládání s finančními prostředky z evropských strukturálních a investičních fondů v České republice s právními předpisy upravujícími opatření pro zamezení střetu zájmů (jak je tato k dispozici v médiích v anglickém jazyce jako FINAL AUDIT REPORT. Audit No. RegC414CZ0133 – např. https://www.respekt.cz/politika/zverejnujeme-cely-babisuv-audit-plati-stret-zajmu-i-embargo-na-dotace) – dále jen „Auditní zpráva". Následně podáním ze dne 23. 1. 2020 rozvinula svou argumentaci k problémům transparentnosti zákonodárného procesu a k výkladu ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů.

48. Vedlejší účastnice v doplnění svého vyjádření k návrhu stručně shrnula závěry Auditní zprávy s tím, že podle nich se na společnosti tvořící koncern AGROFERT, jehož řídící osobou je společnost AGROFERT, a. s., vztahuje zákaz poskytování dotací podle § 4c zákona o střetu zájmů, neboť celý koncern AGROFERT je podle názoru Evropské komise ovládán, byť nepřímo, prostřednictvím svěřenských fondů AB private trust I, svěřenský fond, a AB private trust II, svěřenský fond, veřejným funkcionářem, a sice předsedou vlády České republiky Ing. Andrejem Babišem. Evropská komise tak uzavřela, že veškeré dotace, které Česká republika poskytla v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů společnostem patřícím do koncernu AGROFERT, jí nebudou z evropských strukturálních a investičních fondů v 100% výši proplaceny, přičemž za předpokladu, že již byly proplaceny, budou vymáhány po České republice zpětně. Vedlejší účastnice zdůraznila, že podle Auditní zprávy nestačí, že se Ing. Andrej Babiš jako předseda vlády dočasně svého majetku vzdal. Proto jsou závěry auditu, k nimž vedla aplikace § 4c zákona o střetu zájmů, ukázkou toho, že jde o ustanovení v příkrém rozporu s ústavně zaručenými právy, a sice právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a právem na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, jak již uvedla ve svém vyjádření z 3. 5. 2017 (totéž vztáhla i na § 4b zákona o střetu zájmů). Platil-li by výše uvedený výklad, k němuž přistoupila Evropská komise, musely by být společnosti koncernu AGROFERT v hodnotě desítek miliard Kč prodány a převedeny na třetí osobu, a to prakticky ihned, aby tyto společnosti nebyly vystaveny okamžité ekonomické újmě (zastavením čerpání dotací, nemožností ucházet se o veřejné zakázky bez ohledu na jejich velikost a osobu zadavatele atd.)

dané jmenováním jejich bývalého, přímého či nepřímého, akcionáře veřejným funkcionářem. Přitom s ohledem na velikost koncernu nelze o takové možnosti realisticky vůbec uvažovat. Podle Evropské komise aplikace ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů není vůbec závislá na tom, zda skutečně hrozí střet zájmů, neboť stanovuje pouze podmínky, za nichž je zakázáno poskytnout dotaci určité skupině obchodních společností, a omezuje jim tak přístup k veřejnému financování. Evropská komise nicméně sama uvádí, že se napadené ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů jeví jako velmi přísné. Auditní zpráva tak v podstatě říká, že neexistuje způsob, jak současně definitivně (navždy) nepřijít o dříve nabytý majetek v podobě podílů v obchodních společnostech (resp. tyto korporace ekonomicky nepoškodit) a současně vykonávat veřejnou funkci. Zbavení se těchto podílů na dobu výkonu funkce (včetně upuštění od členství ve statutárním a dozorčím orgánu společně s předáním správy majetku v podobě akcií osobě nezávislého správce) je totiž Evropskou komisí označeno za jednání účelové, směřující k tomu, aby bylo vyhověno § 4c zákona o střetu zájmů, a tudíž podle názoru Evropské komise za jednání nemravné a neplatné. Jinými slovy, osoba, která neprodá všechny své kvalifikované podíly v obchodních korporacích, nemůže bez rizika způsobení závažné ekonomické újmy dotčeným korporacím přijmout veřejnou funkci, přestože délka funkčního období příslušných veřejných funkcionářů není předem jistá, není (na rozdíl např. od soudců) garantována a může teoreticky trvat velmi krátkou dobu.

49. Podle vedlejší účastnice tak je evidentní, že ustanovení § 4c (a potažmo též § 4b) zákona o střetu zájmů podle výkladu Evropské komise pod pohrůžkou neodůvodněné ekonomické újmy způsobené třetím osobám, které nemusí veřejný funkcionář ani ovládat, *de facto* zabraňuje osobám, které drží podíly v obchodních korporacích, realizovat jejich právo podílet se na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny. Tato ustanovení jako neústavní by proto měla být Ústavním soudem zrušena. Vedlejší účastnice tak trvá i s ohledem na výše uvedené důsledky Auditní zprávy na petitu svého návrhu ze dne 3. 5. 2017. Současně navrhla, aby Ústavní soud uložil Ministerstvu pro místní rozvoj, aby mu český překlad Auditní zprávy předložilo (viz k tomu sub 243).

50. Následující podání vedlejší účastnice ze dne 23. 1. 2020 sleduje, jak již bylo shora uvedeno, rozšíření a prohloubení její argumentace ve dvou směrech. V první rovině argumentace navazuje na to, co bylo uvedeno sub IV. a) 2. ke zmatečnosti a netransparentnosti zákonodárného procesu. Zde vedlejší účastnice na základě v rozpravě často citovaných materiálů (Právní úprava střetu zájmů poslanců a dalších veřejných činitelů. Srovnávací studie 1.159. Parlamentní institut 2016, a Omezení členů vlády vykonávat určité činnosti po dobu výkonu vládní funkce a deklarace členů vlády bránící střetu zájmů. Srovnávací studie č. 1.233. Parlamentní institut 2016) namítá, že rakouský zákon je uváděn nepřesně, což posouvá jeho význam. Dále namítá, že se v nich neuvádí, že rakouská úprava umožňuje stanovení výjimek ze zákazů udělování veřejných zakázek, je-li prostřednictvím „příslušných preventivních opatření zajištěn řádný výkon funkce“ (pozn. – podle překladu vedlejší účastnice).

51. Další námitka, opět založená na argumentaci rakouskou úpravou, zdůrazňuje, že v ní nenajdeme obdobu § 4c zákona o střetu zájmů, stejně jako to, že další pojmy tam použité jsou užší, než jak to bylo podle vedlejší účastnice široce rozvedeno v § 4c, takže toto ustanovení nenachází v rakouské úpravě žádnou oporu. Obdobná námitka byla vznesena i vůči tomu, jak byl tento vzor rozšířen v § 4b zákona o střetu zájmů v neprospěch veřejných funkcionářů. K tomu je třeba poznamenat, že tato argumentace je již obsažena ve vyjádření vedlejší účastnice ze dne 3. 5. 2017, nyní je však doplněna o aspekt vadného překladu a rozšiřujícího využití rakouského vzoru ve směru přísnější a nepřiměřené úpravy.

52. Vedlejší účastnice proto uzavírá, že napadená ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů mají zcela opačný dopad oproti běžným právním normám upravujícím střet zájmů, a nemohou proto být považována za ustanovení zamezující jeho vzniku, neboť otázku střetu zájmů ani neřeší, přičemž zcela vybočují z mezí ústavnosti, když při omezení základních práv nešetří jejich podstaty a smyslu. Proto setrvá na svém návrhu (viz sub 2, 46).

V.

Vyjádření účastníků řízení k návrhu podle § 69 zákona o Ústavním soudu

53. Soudce zpravodaj postupem podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., požádal o vyjádření účastníky řízení, kterými jsou Poslanecká sněmovna a Senát. Na usnesení ze dne 28. 3. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 4/17, Pl. ÚS 5/17 reagovala původní navrhovatelka, tj. skupina poslanců Poslanecké sněmovny tak, že se vyjádřila podrobně k návrhu a setrvala jako navrhovatelka na návrhu na zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. (podrobně již sub IV).

54. Za Poslaneckou sněmovnu se vyjádřil její předseda Jan Hamáček, který reagoval na námitky vedlejší účastnice podrobným popisem průběhu projednávání předmětného návrhu zákona. Zdůraznil, že napadená ustanovení nebyla obsažena v návrhu předloženém vládou, ale byla do návrhu zákona doplněna až při projednávání v garančním výboru a při projednávání ve druhém čtení, přičemž tento postup je v souladu s § 92 odst. 1 a § 94 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny"). Poslanecká sněmovna o nich vedla opakovaně obsáhlou rozpravu, jak to je obsaženo ve stenoprotokolech o projednávání sněmovního tisku č. 564 Poslanecké sněmovny VII. volebního období. K postupu hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích ve třetím čtení poukazuje na skutečnost, že návrh zákona byl projednán ve druhém čtení dne 29. 6. 2016 (soubor podaných pozměňovacích návrhů byl rozeslán dne 1. 7. 2016). O pozměňovacích návrzích a návrhu zákona Poslanecká sněmovna hlasovala ve třetím čtení dne 14. 9. 2016. Mezi druhým a třetím čtením tak byla doba dva a půl měsíce, kdy měl každý z poslanců možnost posoudit podané pozměňovací návrhy a rozhodnout se, jak o nich bude hlasovat (minimální lhůta stanovená zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je 14 dní). Ustanovení § 94a odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny kromě jiného ukládá garančnímu výboru po druhém čtení navrhnout Poslanecké sněmovně, v jakém pořadí má o podaných pozměňovacích návrzích hlasovat. Usnesení garančního výboru je doporučením, nikoli závazným postupem pro Poslaneckou sněmovnu. K navrženému postupu se mohou ve třetím čtení poslanci vyjádřit a navrhnout v něm změny. Pořadí, v jakém se hlasuje o podaných pozměňovacích návrzích, určí svým hlasováním Poslanecká sněmovna. Z vystoupení poslanců Vlastimila Vozky, Radka Vondráčka a Jeronýma Tejce při projednávání návrhu zákona ve třetím čtení je navíc zřejmé, že změny v postupu hlasování navrženém garančním výborem byly diskutovány a projednány s dostatečným předstihem před jejich formálním předložením ve třetím čtení. Předseda Poslanecké sněmovny uzavírá, že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podanými návrhy posoudil ústavnost napadených ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

55. Ve vyjádření Senátu ze dne 27. 4. 2017 jeho předseda Milan Štěch taktéž podrobně popsal legislativní proces schvalování zákona č. 14/2017 Sb. v Senátu. V rozpravě při projednání návrhu zákona v zásadě jednoznačně vyzněla podpora zákazu mediálního podnikání politickými funkcionáři v § 4a zákona o střetu zájmů. Vysloveny v ní byly názory, podle kterých ovládání médií nabourává rovnou soutěž politických subjektů, která je samotným základem pojetí demokracie, a že politický funkcionář by rozhodně neměl ovládat média, přičemž nejde o nepřiměřené narušení práva na podnikání či povolání, pro které platí tzv. výhrada mezí zákona podle čl. 41 Listiny a s podporou čl. 70 Ústavy, popř. čl. 44 Listiny, takže je předmětný zákaz přijatelný. Rozprava v Senátu se naopak již nedotkla posouzení dalších možných ústavních mezí předmětných zákazů a omezení, jako je například právo občanů na přístup k voleným funkcím (čl. 21 Listiny), jež je takovým základním právem, které je zaručené bez rozdílu majetku. Bez komentáře zůstala rovněž možná kolize s ochranou vlastnického práva (čl. 11 Listiny). Senát rozhodl hlasováním o pozměňovacích návrzích tak, že přijal návrhy doporučené mu ústavně-právním výborem (stejně tak i ostatními výbory) – jednalo se o dva pozměňovací návrhy více či méně legislativně-technického charakteru – a nepřijal pozměňovací návrhy jednotlivých senátorů. Senát se poté usnesl na vrácení návrhu novely zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Učinil tak řádně v ústavně stanovené lhůtě na své 28. schůzi (10. funkční období) usnesením č. 551 ze dne 19. 10. 2016, kdy v hlasování č. 17 z 69 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 61 senátorů, proti byli 3 a 5 z přítomných senátorů se hlasování zdrželo. Senát podle jeho předsedy projednal předmětný návrh zákona č. 14/2017 Sb. v mezích Ústavou stanovené kompetence a

ústavně stanoveným způsobem. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadeného ustanovení a rozhodl.

56. Soudce zpravodaj dále zaslal návrhy na zrušení předmětných ustanovení postupem podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vládě a podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, veřejné ochránkyni práv. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 7. 4. 2017 informovala Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice. Rovněž předseda vlády přípisem ze dne 24. 4. 2017 s odkazem na čl. 77 odst. 1 Ústavy informoval Ústavní soud o tom, že vláda v otázce potřebnosti a vhodnosti svého procesního účastenství v předmětném řízení nedosáhla konsenzu, a proto nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice.

VI.
Upuštění od ústního jednání

57. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil.

VII.
Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

58. Ústavní soud konstatuje, že jsou splněny procesní předpoklady řízení. Oba návrhy (viz blíže sub 1 až 3) byly podány k tomu aktivně legitimovanými subjekty, tj. prezidentem republiky a skupinou 44 poslanců Poslanecké sněmovny [§ 64 odst. 1 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu)], a Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

59. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posoudil, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy a) zda byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence Parlamentu, b) zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) zda je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového.

60. Argumentace navrhovatele, stejně jako vyjádření vedlejší účastnice směřují zejména proti tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv veřejného funkcionáře – člena vlády jako vlastníka a podnikatele, ačkoli jimi ke zrušení navrhovaný § 4a zákona o střetu zájmů se rovněž vztahuje na další veřejné funkcionáře. Navzdory této argumentaci však navrhovatel nepožaduje vydání rozsahového zrušovacího výroku, kterým by měl Ústavní soud vyslovit, že tvrzená neústavnost napadených ustanovení zákona o střetu zájmů se vztahuje jen na členy vlády, popř. jejího předsedu, a proto se ruší jen ve vztahu k nim, nikoli k ostatním osobám uvedeným v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Proto bylo nutno postupovat tak, jak je osobní působnost napadených ustanovení vymezena, nikoli pouze podle zaměření argumentace účastníků řízení. Okolnost, že navrhovatel za této právní situace do funkce předsedy vlády jmenoval osobu, jejíž „činnost" (ve smyslu potřebné konkretizace čl. 70 Ústavy) byla bezprostřední pohnutkou k přijetí napadené právní úpravy, na rozsahu přezkumu § 4a zákona o střetu zájmů nemůže nic změnit.

61. Navrhovatel v rámci svého návrhu požaduje rovněž zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., tedy jeho čl. IV, kterým se mění některá ustanovení zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, protože se stává součástí novelizovaného právního předpisu, který je nositelem normativního obsahu [viz např. nálezy ze dne 8. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215, 145/2002 Sb.), ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (261/2018 Sb.) a usnesení ze dne 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000

(U 27/19 SbNU 271)]. Samotná novelizace může být předmětem přezkumu v řízení před Ústavním soudem jen tehdy, jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence, resp. porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu [viz zejména nálezy ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)]. Proto je třeba uvést, že na tato ustanovení mohl mít dopad jen přezkum ústavnosti procedury přijetí zákona č. 14/2017 Sb., samostatně se jimi Ústavní soud z hlediska obsahového zabývat nemohl, protože ustanovení části třetí tohoto zákona pouze novelizují text jiného, a to samostatně stojícího zákona, tj. zákona č. 231/2001 Sb. Tato skutečnost vedla k tomu, že návrh navrhovatele byl v této části odmítnut pro jeho zjevnou neopodstatněnost (viz bod II výroku tohoto nálezu) podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti (sdělení č. 52/2014 Sb.).

62. Pro úplnost je třeba dodat, že v mezidobí byl zákon o střetu zájmů opět novelizován zákonem č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Tato novelizace se napadených ustanovení zákona o střetu zájmů nedotkla, takže návrh je třeba považovat za přípustný podle § 67 *a contrario* zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a stejně tak není dán důvod pro zastavení řízení v posuzované věci podle § 68 téhož zákona. Zahájení zákonodárného procesu ve věci tisku č. 565, tj. vládního návrhu zákona o lobbování, a tisku č. 566 návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o lobbování dnem 21. 8. 2019 (Poslanecká sněmovna, VIII. volební období), nebylo soudcem zpravodajem vyhodnoceno tak, že by bylo třeba vyčkat na jeho výsledek, byť se oba návrhy východisek zákona o střetu zájmů, tj. problematiky oddělení plnění povinností lobbovaných a jejich soukromých záležitostí a návrh změn v zákoně o střetu zájmů, přímo či nepřímo dotýkají, i když se v základu odlišují; veřejný funkcionář nemá rozhodovat o věcech svého osobního zájmu (zákon o střetu zájmů), kdežto o jiných zájmech jen prostřednictvím lobbisty za zákonem stanovených podmínek.

VIII.
Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

63. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumal, zda zákon č. 14/2017 Sb. byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VIII. a)
Hodnocení ústavnosti zákona č. 14/2017 Sb. z hlediska vymezení legislativní pravomoci a ústavnosti postupu zákonodárce

64. Z vyjádření obou komor Parlamentu, připojených příloh a příslušných stenografických záznamů (dostupných na www.psp.cz) se podává, že návrh napadeného zákona předložila Poslanecké sněmovně vláda (jako sněmovní tisk č. 564/0). Návrh prošel třemi čteními v Poslanecké sněmovně (první čtení dne 16. 12. 2015 na 36. schůzi VII. volebního období, druhé čtení dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi a třetí čtení dne 14. 9. 2016 na 49. schůzi), která s ním vyslovila souhlas, kdy z přítomných 182 poslankyň a poslanců pro návrh hlasovalo 135, proti bylo 39.

65. Dne 26. 9. 2016 byl návrh zákona postoupen Senátu (senátní tisk č. 335/0), který jej dne 19. 10. 2016 na 28. schůzi 10. funkčního období projednal a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, kdy z 69 přítomných senátorek a senátorů hlasovalo 61 pro, proti byli 3 a 5 se zdrželo. O návrhu zákona ve znění schváleném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 29. 11. 2016 na 53. schůzi s tím výsledkem (usnesení Poslanecké sněmovny č. 1427), že z přihlášených

174 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 125, proti bylo 42. Tím byl naplněn požadavek čl. 47 odst. 2 Ústavy [blíže k tomu a námitkám vedlejší účastnice řízení viz níže sub VIII. b)].

66. Prezident republiky, kterému byl zákon doručen k podpisu dne 5. 12. 2016, jej dne 19. 12. 2016 vrátil zpět Poslanecké sněmovně s připomínkami (tisk č. 564/15). Hlasování o něm proběhlo na 54. schůzi Poslanecké sněmovny, jež se konala ve dnech 10. a 11. 1. 2017, přičemž z přihlášených 185 poslankyň a poslanců se vyslovilo pro přijetí návrhu zákona 129, proti bylo 49. Zákon byl vyhlášen dne 25. 1. 2017 ve Sbírce zákonů.

VIII. b)
K námitce porušení čl. 40 Ústavy

67. Vedlejší účastnice v souvislosti s procedurou přijetí zákona č. 14/2017 Sb. namítá (viz sub 25 až 27), že materiálně šlo o volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, a byť Senát návrh zákona (s pozměňovacími návrhy) schválil, senátoři nevěděli, že jejich souhlas je k přijetí takového zákona nutný. Na tuto skutečnost měli být podle vedlejší účastnice již na samém počátku upozorněni. To, že materiálně šlo o volební zákon, navrhovatelka vyvozuje z toho, že volební právo zahrnuje i otázku zániku mandátu poslanců a senátorů vzhledem k neslučitelnosti funkcí (§ 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů), a potažmo i střet zájmů, a že problematika střetu zájmů je v některých případech upravena ve volebním zákoně.

68. Kontrola ústavnosti probíhá na základě koherence právního řádu a hierarchické výstavby jeho pramenů, zatímco volební právo jako komplexní odvětví spadá do systému práva a zahrnuje veškerou právní úpravu volení. Proto pojem „volební zákon" (jako jednu ze součástí právního řádu) použitý v čl. 40 Ústavy nelze ztotožňovat s jakoukoli (každou) úpravou provádění voleb, nýbrž jen s tím, co ústavní pořádek spojuje s volbami jako procesem realizace práva na sebeorganizaci nositele moci ve formě ustanovování reprezentantů lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), popř. reprezentantů územního samosprávného společenství (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jde tak o úpravu postupu, kterým jsou ustanovováni formou volby do svých funkcí poslanci, senátoři a zastupitelé a od roku 2012 rovněž prezident republiky (čl. 54 odst. 2 Ústavy). Jde o normativní (nikoli popisný) pojem, který má právě takový význam, jaký mu ústavodárce přikládá. Jiný (extenzivní) výklad toho, co vše je volbami, by znamenal, že by se, navzdory dlouhodobým diskusím a pokusům o změnu čl. 40 Ústavy, mohlo za „volební zákon" považovat cokoli, co s volbami nějak souvisí. Dokonce by to znamenalo, že jsou neústavní všechny prováděcí vyhlášky vydané k jednotlivým volebním zákonům, neboť úprava voleb má být podle vedlejší účastnice prováděna jen a) zákonem a b) takovým, který vyžaduje vyslovení souhlasu obou sněmoven Parlamentu. Kromě toho by byla tato procedura potřebná k přijetí zákonů, které by upravovaly svéprávnost, územní členění státu, evidenci obyvatel, jméno a příjmení, ochranu osobních údajů, vyhlašování volebních výsledků publikačními volebními orgány, trestní a přestupkové postihy, jiné úkony ve veřejném zájmu, organizaci soudnictví, zákon o Ústavním soudu atd. Teleologický výklad zákona musí odpovídat povaze jím regulované materie, kterou je právě vytváření zastupitelských orgánů. Představa, že by zákonodárci v důsledku takové nejasné konstrukce měli trávit většinu svého času vedením sporů tohoto druhu, se cestou *argumentum ad absurdum* vymyká představě racionálního zákonodárce, potažmo ústavodárce, zejména přijímal-li tuto úpravu v době, kdy byly ještě živé spory o výklad dosahu zákazu majorizace pro hlasování obou částí Sněmovny národů Federálního shromáždění (čl. 42 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů).

69. Není proto třeba vracet se k nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je řešena (jen a pouze) otázka toho, zda se procedura zakotvená v čl. 40 Ústavy pro „volební zákon" má vztahovat i na zákon s jiným předmětem než volby, ale kterým se současně novelizují volební zákony. Z toho bez přesvědčivého odůvodnění vedlejší účastnice dovozuje, že s ohledem na § 5 odst. 3 zákona

o střetu zájmů se celý tento zákon měl schválit tímto přísnějším postupem, a že dokonce poslanci a senátoři si ani této skutečnosti nebyli vědomi (viz zejména sub 27 a 30). K tomu lze uvést, že o návrhu zákona o střetu zájmů hlasoval Senát za situace, které předcházela několikaměsíční obsáhlá diskuse k této otázce, současně byl o tom veden ústavní spor mezi oběma komorami Parlamentu před Ústavním soudem. Rozhodl-li se nakonec Senát, že o návrhu zákona hlasovat nebude vůbec (viz usnesení č. 377 k senátnímu tisku č. 266 na 10. schůzi Senátu 5. funkčního období dne 10. 3. 2006), nelze mu po zvážení okolností podsouvat, že tak učinil s tím, že by si nebyl vědom, že zde není čl. 40 Ústavy, který pro úpravu volební materie takový zvláštní postup schválení ukládá, popř. že by mu nebyl znám obsah § 113 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (v pro věc rozhodném znění), který přijetí takového usnesení (tzn. vyjádření vůle se návrhem nezabývat) zakazuje. V případě „volebního zákona" se pak čl. 40 Ústavy vztahuje na splnění podmínky jeho platnosti, neurčuje však důsledky pro jeho závaznost (a právní sílu), jak to plyne pro ústavní zákony z čl. 9 odst. 1 ve spojení s čl. 39 odst. 4 Ústavy. Podle ústavodárce tak v tomto případě nestačí pouhé upozornění na to, o jaký zákon se jedná, nýbrž takto musí být tento zákon i označen (tedy jako „ústavní zákon"). Námitka vedlejší účastnice tak postrádá ústavní oporu.

70. Přisvědčení námitkám vedlejší účastnice by v konečném důsledku vedlo k fatálnímu závěru, že již přijetí zákona o střetu zájmů v roce 2006 bylo zatíženo tak podstatnou procedurální chybou, že by bylo nutno zrušit nejen jeho napadená ustanovení v tomto řízení, nýbrž tento zákon jako celek, neboť od počátku neplatný zákon nelze konvalidovat novelami, které by již byly přijímány platně. Zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, žádnou lhůtu pro možnost napadení zákona z důvodů uvedených v § 68 odst. 2 nestanoví a stejně tak nerozlišuje mezi námitkami vad kompetence, procedury nebo obsahu napadeného zákona, což je rozdíl oproti § 12 zákona č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě, kde byla stanovena lhůta tří let ode dne, kdy zákon, o který běží, byl vyhlášen.

71. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů však nehovoří o podmínkách volitelnosti, nýbrž o podmínkách pro následný (po nabytí) výkon mandátu. Bez zvolení (tedy jeho nabytí podle čl. 19 odst. 3 Ústavy) by totiž nebylo možné hovořit o nějaké funkci, a tudíž ani o nějaké neslučitelnosti s jejím výkonem, jak to činí právě citované ustanovení. Je proto rozdíl mezi úpravou volení či voleb, jak ji vyžaduje Ústava v čl. 17 až 20 pro parlamentní volby, a mezi parlamentním právem, které jako širší pojem zahrnuje i volební právo. Parlamentní právo zahrnuje jako svou součást též vznik poslaneckého či senátorského mandátu (úpravu jejich volení) a právní status jeho nositele, který je daleko širší, nikoli však totožný s podmínkami nabytí takového statusu, neboť ustanovení do funkce je jen jednou z celé řady složek právního statusu poslance, senátora, prezidenta či zastupitele, ale i dalších veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Právní status veřejného funkcionáře (zde voleného lidem nebo územním společenstvím občanů) může být upraven v jednacím řádu, ale i ve zvláštním zákoně o poslancích, v obecním či krajském zřízení, a nikoli pouze ve volebním zákoně, který předpokládá čl. 40 Ústavy ve spojení zejména s čl. 17 až 20 Ústavy (obdobně po jejich vzoru čl. 56 až 58 Ústavy v případě volby prezidenta).

72. Pod institut volebního práva právní úprava neslučitelnosti funkcí z hlediska jeho ústavní konstrukce nespadá, byť obě oblasti právní regulace spolu úzce souvisejí a také bývají upravovány v témže zákoně (viz např. § 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů); v takovém případě se poté podle závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 musí postup podle čl. 40 Ústavy pochopitelně uplatnit. Do pojmu volebního práva *de constitutione lata* spadá určení voleného orgánu, počtu jeho volených členů, úpravy doby konání voleb, vzniku a zániku (aktivního i pasivního) volebního práva, podmínek jeho výkonu (po zvolení přece poslanec nevykonává volební právo, nýbrž poslaneckou funkci, a to i když volí jako člen kolegiátního orgánu), organizace voleb a rozsah soudního přezkumu těchto otázek (srov. čl. 15 odst. 2 až čl. 20 Ústavy, čl. 20 má ovšem především normativní význam výhrady zákona pro úpravu tam uvedených otázek a význam výhrady souhlasu Senátu). Jen část těchto otázek je přitom upravena volebním zákonem (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.), neboť s ohledem na význam voleb jde zejména o materii ústavní. Z čl. 20 Ústavy

pak plyne očekávání ústavodárce, že právě tyto otázky budou upraveny „volebním zákonem“, jakkoli tzv. přívlastkový titul zákona (jde jen o generické označení, tedy takové, které poukazuje na základ toho, co má zákon obsahovat), na rozdíl od předmětového nebo opisného titulu, není v legislativní technice obvykle jako samostatný doporučován.

73. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že i kdyby dospěl k závěru, že napadený zákon byl z materiálního hlediska zákonem volebním ve smyslu čl. 40 Ústavy [k materiálnímu významu takového vymezení viz nálezy ze dne 10. 3. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 25/98 (N 38/13 SbNU 269; 57/1999 Sb.) a ze dne 17. 5. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 71/04 (N 109/37 SbNU 421; 272/2005 Sb.) – vydání zákona s určitým obsahem jako podmínka k uplatnění restitučního nároku], nemohl by se ztotožnit s názorem vedlejší účastnice, že ústavnost procesu jeho přijetí je zpochybněna tím, že o této skutečnosti senátoři nebyli informováni. Není podstatné, zda Ústavou stanovená procedura byla dodržena vědomě nebo jen „shodou okolností“, ledaže by navrhovatel prokázal, že případný omyl mohl ovlivnit hlasování poslanců či senátorů tak, že by k přijetí zákona nedošlo (např. hlasování o jiném textu, než oznámil předsedající schůze). Nejde tak o „prolamování ústavy“, jak bylo známo z dob Výmarské republiky (tzv. *Verfassungsdurchbrechung* – zákon odporující ústavě byl přesto respektován, byl-li schválen fakticky ústavní většinou) a jak tomu následně zamezil německý ústavodárce v čl. 79 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

VIII. c)
Námitka netransparentnosti legislativního procesu

74. Vedlejší účastnice obsáhle a důkladně namítá, že legislativní proces byl zmatečný a netransparentní, protože pořadí a způsob hlasování o návrhu zákona byly několikrát měněny, nebylo zřejmé, o jakých návrzích, jakého konkrétního znění a v jakém kontextu se hlasuje, průběh hlasování znemožnil „rekonstruovat“ výsledný text zákona č. 14/2017 Sb. přijatý Poslaneckou sněmovnou, zejména není jednoznačné, v jaké podobě jí byla schválena přechodná ustanovení. Z toho, jak byla stanovena účinnost napadených § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, vedlejší účastnice dále vyvodila, že senátoři neměli představu o tom, jaký dopad budou pozměňovací návrhy mít.

75. Ústavní soud této námitce nemohl přisvědčit, neboť jde především o věc vnitřní autonomie každé komory, zatímco v kompetenci Ústavního soudu je jen přezkum ústavnosti dodržení procedury schvalování zákona z hlediska ústavních kautel reglementového práva [viz k tomu nález ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.)]. Jak vyplývá ze stenografických zápisů jednání k tomuto návrhu, této otázce byla věnována náležitá pozornost a postup hlasování byl předem upraven, jeho návrh byl poslancům rozeslán dne 5. 9. 2016 (viz tisk č. 564/11 – doporučení garančního výboru k postupu při hlasování o podaných pozměňovacích návrzích – šlo o čtyřicet pozměňovacích návrhů garančního výboru, čtyři další mandátového a imunitního výboru a pět návrhů poslanců) a třetí čtení návrhu proběhlo dne 14. 9. 2016, přičemž pozměňovací návrhy byly poslancům rozeslány již dne 1. 7. 2016. Procedura hlasování se přitom stala i předmětem diskuse ve třetím čtení na 49. schůzi (viz vystoupení zpravodaje garančního výboru Vozky a dále poslanců Vondráčka a Tejce) a postup při hlasování byl jednomyslně schválen v hlasování č. 159.

76. Ústavní soud po prozkoumání stenografických záznamů z předmětných schůzí Poslanecké sněmovny a podkladů pro jejich jednání (zejména tisky č. 564/9, 564/10 a 564/15) neshledal porušení ústavně předepsaného postupu přijetí zákona č. 14/2017 Sb., který obsahuje napadená ustanovení. Vzhledem k tomu, že tisk č. 564/10, v němž byly zapracovány jednotlivé pozměňovací návrhy, byl rozeslán dne 1. 7. 2016 a schůze Poslanecké sněmovny, v níž byl příslušný návrh zákona ve třetím čtení schválen, se konala dne 14. 9. 2016, je nepochybné, že poslanci měli dostatek času se s těmito návrhy seznámit. Lze připustit, že pozměňovacích návrhů byla celá řada, a tudíž kvůli změnám v hlasovací proceduře nemuselo být některým poslancům dopředu zcela zřejmé, v jakém pořadí bude o jednotlivých návrzích hlasováno. Současně však je třeba vzít v úvahu, že při samotném projednávání zákona byli poslanci jednoznačně informováni o tom, o jakém konkrétním (pozměňovacím) návrhu se v dané chvíli bude v Poslanecké sněmovně jednat, a to uvedením písmena a čísla podle tisku

č. 564/10, a bylo-li to k jeho specifikaci nezbytné (tj. tam, kde byla projednávána jen část takto označeného návrhu) i uvedením příslušného ustanovení či toho, o jakou problematiku jde. Za těchto okolností není zřejmé, jak se údajná vada měla či mohla projevit, když šlo o sledovanou a hojně diskutovanou materii dotýkající se vrcholných politických činitelů, resp. samotných poslanců (a senátorů). Lze si proto jen obtížně představit, že by se v této věci hlasovalo o návrzích, u kterých by nebylo známo, co přesně je jejich obsahem a jaký účel nová úprava (včetně do vládního návrhu novely vložených pozměňovacích a doplňovacích návrhů) sleduje.

77. Právě uvedené platí ve stejné míře i pro námitky vedlejší účastnice vznesené v doplnění jejího vyjádření ze dne 23. 1. 2020 [viz sub IV. e)]. Tvrzení, že poslanci byli při hlasování o pozměňovacích návrzích uvedeni v omyl argumentací poslance Plíška a překladem rakouského zákona o neslučitelnosti, nemůže být důvodem pro vyhovění návrhu ani v případě, že by se to dalo prokázat z průběhu rozprav. Nejde o referenční hledisko přezkumu ústavnosti, nehledě na to, že takto by bylo možno zpochybnit prakticky každý zákon. Nic na tom nemění skutečnost, že komparativní výklad je používán jak při přípravě a schvalování zákonů a ústav, tak při jejich výkladu v závislosti na tom, jaký je postoj navrhovatele či interpreta, kdy se jako základní modely uvádějí přístupy partikularistický, univerzalistický, funkcionalistický, dialogický (dialog zákonodárců a soudů) a konečně – jako v tomto případě – výklad genealogický (srov. Choudhry, S. Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation. Indiana Law Journal, č. 3, roč. 1999, s. 838 a 839, týž autor Migration as a new metaphor in comparative constitutional law. In: The Migration of Constitutional Ideas. Cambridge University Press, 2006, s. 14 a násl.), který však nemůže vést k závěru, že případná vadná interpretace zahraničního legislativního vzoru vede k neústavnímu výsledku (jde o metodu k lepšímu pochopení problematiky, nikoli o kritérium ústavnosti). Proto této námitce nebylo možno přisvědčit, bez ohledu na to, že významná část argumentace v rozpravě o napadených pozměňovacích návrzích byla založena na příkladech právní úpravy střetu zájmů v zahraničí, a to včetně řady členských států EU. Nutno poznamenat, že tento názor se neuplatní v případě sekundárního práva EU, popř. závazků, které pro Českou republiku plynou z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2, čl. 10a Ústavy), zejména pak mezinárodních smluv, které jsou součástí právního pořádku České republiky (čl. 10 a 49 Ústavy), neboť pro tyto prameny přímo nebo zprostředkovaně platí, že jejich použití je v souladu se zásadou čl. 2 odst. 1 Ústavy, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. To pro zákonodárství cizích států neplatí.

78. Další námitka spočívá v tom, že nebylo možné „zrekonstruovat" znění novely, jak bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou, avšak žádné konkrétní skutečnosti, které by to dokládaly, uvedeny nebyly a ani Ústavní soud *prima facie* nic takového nezjistil. V této souvislosti je třeba opět odkázat na nález ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), ve kterém Ústavní soud zdůraznil oznamovací, identifikační a verifikační funkci podpisu předsedy Poslanecké sněmovny pod usnesením, které je postupováno k dalšímu ústavnímu projednání Senátu. Úkolem Ústavního soudu není interpretovat výsledky hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jejich důsledcích pro koncepci návrhu zákona jako celku ve vazbě na jiná ustanovení takového návrhu a pravidla legislativní techniky. Jeho úkolem je výklad ústavního textu ve vztahu k zákonům vyhlášeným ve Sbírce zákonů, neboť právě to je podmínkou platnosti zákona a tím současně procesní podmínkou řízení o kontrole jeho ústavnosti.

79. Uvedla-li vedlejší účastnice, že si ani senátoři nebyli dostatečně vědomi právních důsledků, jež přijetí zákona č. 14/2017 Sb. bude mít, tato údajná vada protiústavnost procedury zásadně nezakládá, nehledě na to, že jde o pouhou spekulaci, založenou na jejím přesvědčení, že neústavnost napadených zákonných ustanovení je zjevná a že rozhodování v Senátu probíhalo o zmatečně přijatém textu, který mu byl postoupen Poslaneckou sněmovnou.

80. Jde-li o námitky vedlejší účastnice proti srozumitelnosti návrhů pro poslance a jejich transparentnosti, bylo to rovněž předmětem parlamentní rozpravy právě k nyní napadené úpravě, avšak nikoli z hlediska její srozumitelnosti, nýbrž logičnosti a účelovosti (zejména poslanci ANO). Problematika osobní působnosti novely, tedy toho, na koho novela dopadne (tedy nejen na konkrétního člena vlády), byla rovněž zmíněna (např. poslanec V. Filip) na 54. schůzi dne 11. 1. 2017.

Podstatné však je z hlediska argumentace vedlejší účastnice v tomto směru především to, že na této schůzi se již museli poslanci v diskusi (více než padesát vystoupení) a v hlasování vypořádat s připomínkami k účelovosti a neústavnosti nyní napadených ustanovení. Ty jednoznačně a srozumitelně ve svých připomínkách v Poslanecké sněmovně vyjádřil při vrácení návrhu novely zákona o střetu zájmů podle čl. 50 Ústavy prezident republiky (tisk č. 564/15). Jeho připomínky jsou v podstatných věcech totožné s jeho návrhem na zrušení předmětných ustanovení. Jedinou pochybnost ve směru, kterým jdou námitky vedlejší účastnice, zřejmě vyslovil v rámci rozpravy na 54. schůzi poslanec J. Birke (ČSSD), který poznamenal: „Já si ukradnu jednu hlášku pana doktora Štrosmajera, že kdyby blbost nadnášela, tak tady někteří kolegové lítají jako orli, ne jako holubice."

IX.
Meritorní posouzení návrhu

IX. a)
Námitky navrhovatele a vedlejší účastnice proti porušení základních zásad právního státu v rámci ústavních východisek právní úpravy střetu zájmů

81. Úvodem meritorního přezkumu je nutno zdůraznit, že okolnosti, které oba účastníky řízení vedly k podání jejich návrhů, se v průběhu řízení dále vyvíjely z perspektivy vnitrostátní i unijní. Bez ohledu na to jsou předmětem tohoto řízení pouze napadená, popř. s nimi přímo propojená ustanovení zákona o střetu zájmů v jejich abstraktní podobě, tedy tak, jak dopadají na úpravu střetu zájmů a zákazů činnosti pro všechny veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy několik desítek tisíc osob. Stejně tak závěry Ústavního soudu vycházejí nikoli z okolností konkrétního případu, nýbrž z ústavních principů pro tvorbu práva, konstrukce organizace a fungování veřejné moci a právního statusu nositelů veřejných funkcí a přípustnosti zásahů do jejich základních práv a svobod vyplývajících z požadavků na řádné zastávání veřejné funkce.

82. Projednávání pozdějšího vládního návrhu novely zákona o střetu zájmů bylo zahájeno 13. 2. 2015, a to na základě Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015 a v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015. Poté, co návrh prošel obsáhlým připomínkovým řízením a přípravným legislativním procesem podle legislativních pravidel vlády, byl jako vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předložen vládou Poslanecké sněmovně VII. volebního období dne 31. 7. 2015 s označením tisk č. 564/0.

83. Vládní návrh se netýkal problematiky, která je předmětem tohoto řízení. To se však zásadně změnilo již během jeho prvního čtení na 36. schůzi Poslanecké sněmovny konané 16. 12. 2015 (opoziční poslanci Laudát, Farský) a zejména ve druhém čtení návrhu na 48. schůzi Poslanecké sněmovny dne 29. 6. 2016 (naprostá většina diskutujících). Nakonec se tak velmi obsáhlá rozprava k tisku č. 564/0 vedla prakticky pouze ke dvěma pozměňovacím návrhům (poslanců Plíška a Chvojky), zatímco např. vztažení návrhu zákona i na soudce a státní zástupce spojené s tím, že nebudou podléhat novým obecným pravidlům evidence a jediného evidenčního místa, zůstalo (s výjimkou rozpravy v Senátu) stranou zájmu. Tyto dva návrhy byly navíc upravovány a měněny, přičemž (jak již bylo shora uvedeno) byly podrobeny důkladné (politicky zaměřené) rozpravě v průběhu jednotlivých čtení, při hlasování o vráceném návrhu ze Senátu i při projednávání tzv. veta prezidenta republiky (téměř totožného s jeho nyní podaným návrhem na jejich zrušení). Předmětem rozpravy však nebyla vůbec problematika procedury pro přijetí novely zákona o střetu zájmů jako zákona volebního, která byla v diskusi zmíněna pouze v souvislosti s námitkou, že jde o zásah do blížící se volební soutěže (tradiční ústavní problém tzv. legislativního ticha však není předmětem tohoto řízení), spolu se zaměřením pozměňovacích návrhů proti osobě předsedy hnutí ANO a svěřením jednotného registru Ministerstvu spravedlnosti, a nikoli Ministerstvu vnitra, v jehož kompetenci je vnitřní správa voleb (poslanec Laudát, ministr Dienstbier).

84. Argumentace odpůrců této úpravy, vyjádřená v rozpravě, je po jejím prohloubení a doplnění také součástí obou návrhů, které jsou předmětem tohoto řízení. Proto bylo třeba posouzení důvodnosti vznesených námitek neústavnosti v této meritorní části odůvodnění rozdělit na:

a) část, která odpovídá na námitky proti obecné koncepci napadené právní úpravy z hlediska její ústavnosti (sub 27 a 52 a násl.), které jsou svou povahou zásadní a zpochybňují nejen napadená ustanovení, ale zčásti i ústavnost zvoleného způsobu regulace střetu zájmů, a
b) část, která řeší námitky neústavnosti jednotlivých napadených ustanovení zákona o střetu zájmů.

Tak jako se tyto obecné a zvláštní námitky prolínají v obou návrzích, tak je na ně třeba reagovat s vědomím, že jde o řešení zásadních otázek ústavnosti organizace a fungování veřejné moci nejen z hlediska problematické právní úpravy, nýbrž i toho, jak je tato úprava vnímána kriticky veřejností.

1. Ústavní východiska právní úpravy postavení veřejných funkcionářů a limitace zásahů do jejich právního postavení

85. Zákon o střetu zájmů sledoval původně především jejich prevenci, jak to plyne z jeho § 1 písm. a). Měl bránit tomu, aby nedocházelo nejen souběžně, ale i dodatečně či následně, jak to požaduje jeho § 6 (problematika označovaná jako cooling-off period, Karenzfrist, nachamtlicher Berufsverbot), ke střetu mezi osobními (soukromými, zpravidla hospodářskými a sociálními) zájmy veřejných funkcionářů a veřejnými zájmy, které jsou či byli povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit (insidertrading, Insichgeschäfte). Oproti tomu napadená ustanovení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů tuto problematiku řeší formou zákazů a omezení, což je zcela odlišný přístup, který se původní koncepci vymyká.

86. Veřejní funkcionáři jsou ve vztahu k zákonu ve dvojím postavení. Při výkonu veřejné funkce jsou jako nositelé úřadů povinni naplňovat princip legality jednání veřejné moci tak, že mohou jednat jen v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Přitom však nepřestávají být nositeli základních práv a svobod, což vede nutně ke střetu či alespoň stavu napětí s ústavními pravidly výkonu veřejné moci. Rovněž oběma návrhy napadená ustanovení zákona o střetu zájmů stanoví povinnosti a omezení ve srovnání s postavením „soukromých nefunkcionářů" [zejména § 1 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů], přičemž tyto povinnosti jsou zpravidla spjaty se zásahy do jejich základních práv a svobod.

87. Námitky navrhovatele a vedlejší účastnice míří na onen druhý aspekt, tedy že ve srovnání s jinými nositeli základních práv a svobod jsou veřejní funkcionáři omezeni v širším rozsahu (tedy diskriminováni ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny) i v případech, kdy jde o jejich osobní (hospodářský, finanční a jiný) zájem. Jako fyzické osoby nadané nezadatelnými, nezcizitelnými, nezrušitelnými a nepromlčitelnými základními právy a svobodami (čl. 1 Listiny *in fine*) jsou veřejní funkcionáři vázáni pravidly pro výkon jim svěřené veřejné funkce, která se nevztahují na osoby, které veřejné funkce nevykonávají (soukromníci) a které se k jejich dodržování svým slibem nezavázaly. Zvláštní postavení zde zaujímají členové vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci.

88. Na tyto námitky, zaměřené téměř výhradně na postavení konkrétního člena vlády, lze odpovědět na základě posouzení, co je účelem zákona o střetu zájmů, zda sleduje legitimní cíl a jak se do něj promítá ústavní kautela pro výkon funkce člena vlády obsažená v čl. 70 ve spojení s čl. 69 odst. 2 Ústavy (zákaz výkonu určitých činností a slib nezneužít postavení člena vlády), neboť z hlediska deontické logiky se jedná o různé modality chování (zákaz, příkaz nebo povolení), které jsou po nich vyžadovány. Aby mohla řádně plnit své úkoly, má být vláda obsazena osobami, od kterých lze očekávat, že se budou své funkci věnovat „na plný úvazek", půjde o osobnosti celistvé (s integritou), takže nebudou „rozpolceny" při plnění úkolů ve veřejném zájmu, jehož význam si uvědomují, ve vztahu ke státu budou náležitě „loajální" [viz nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/01 (N 192/24 SbNU 419; 35/2002 Sb.)], nebudou nejen ve střetu zájmů, ale budou svou veřejnou funkci zastávat tak, že se ani ve střetu zájmů nebudou navenek jevit, za tím účelem budou pravidelně

oznamovat skutečnosti, které jsou potřebné pro posouzení, zda tato pravidla dodržují, a v případě pochybností se podrobí procedurám, ve kterých bude plnění pravidel zákona o střetu zájmů prověřováno, a podrobí se rozhodnutím z nich vzešlým, nevyvodí-li z jinak neřešitelné situace závěry již samy. Je pak namístě, že budou za toto oddání se funkci náležitě placeny a budou moci své popularity a zkušeností využít v dalším profesním životě. Jak výstižně v souvislosti s rozborem těchto otázek poznamenávají Morlok, M. a Krüper, J. (Ministertätigkeit im Spannungsfeld von Privatinteresse und Gemeinwohl: Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 66 GG. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, roč. 2003, č. 5, s. 574), vstup do vlády nemůže být totéž co přijetí do žebravého mnišského řádu. Proto je tato úprava v zahraničí spojována s úpravou platů a náhrad veřejných funkcionářů (srov. např. Antrag der Abgeordneten Dr. Heinz FISCHER, Dr. Alois MOCK, Fritz MARSCH, Dr. Walter HAUSER, Kurt MOHLBACHER, Dr. Fritz KöNIG und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Unvereinbarkeitsgesetz, das Bezügegesetz und andere Rechtsvorschriften geändert werden – NR: GP XV IA 82/A AB 494 S. 50. BR: 2216 AB 2224 S. 403).

89. Povinností demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je však 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, ale i ostatních účastníků politické či hospodářské soutěže, stejně jako důvěry veřejnosti. V demokratickém právním státě jsou podle ústavního pořádku volby řádně vedenou soutěží (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 5 Ústavy) o důvěru a mandát od voličů, nikoli o ovládnutí státu za účelem využití či dokonce zneužití jeho kapacit a zdrojů jejich vítězem, a to za použití každého vhodného prostředku; stát není podnik a služba státu je honorována, avšak výkon veřejné funkce není podnikáním, natož správou vlastního majetku. Proto účelem zákona o střetu zájmů není (kromě jiného – viz jeho § 1) jen regulace takového střetu (§ 3 zákona o střetu zájmů), nýbrž současně ochrana veřejného zájmu, popř. zamezení situacím (§ 4 až 4c zákona o střetu zájmů), ve kterých by ke vzniku možného střetu mohlo dojít. Tomu se proto nelze vyhnout známým tvrzením generálního ředitele General Motors Charlese E. Wilsona v rámci slyšení v branném výboru Senátu při nominaci na ministra obrany USA v roce 1953, že co bylo dobré pro Ameriku, bylo dobré pro jeho podnik, a naopak („what was good for our country was good for General Motors, and vice versa").

90. Veřejný funkcionář je tím, kdo má podle čl. 2 odst. 3 Ústavy „sloužit všem občanům", což je reflexem rovnosti před zákonem z pohledu veřejné moci. Pro poslance, senátory a prezidenta republiky to Ústava výslovně stanoví rovněž v textu jejich slibu (čl. 23 odst. 3, čl. 59 odst. 2 Ústavy). Vztah státu a jeho „služebníků" je proto jiné povahy než vztah státu a fyzických či právnických osob jako soukromníků. Oproti čl. 1 odst. 1 Ústavy *in fine* je zde stát pro občany, podle čl. 2 odst. 3 Ústavy je zde veřejný funkcionář naopak pro stát jako jednu z forem ztělesnění veřejného či obecného zájmu. V tomto směru (při realizaci své veřejné funkce) nemá jako součást mechanismů veřejné moci autonomii vůle, je vázán zákonem, veřejným zájmem a obecným blahem, které musí sledovat podle povahy svého mandátu. Proto je stát oprávněn a současně ve veřejném zájmu povinen pečlivě zvažovat nejen to, za jakých rovných podmínek umožní ucházet se o volenou či jinou veřejnou funkci (čl. 21 odst. 4 Listiny), nýbrž též určovat podmínky a povinnosti, za kterých lze takovou veřejnou funkci vykonávat. V tomto ohledu je stát ústavním pořádkem omezen jen do té míry, že jím stanovené podmínky musí mít oporu v zákoně, respektovat povahu veřejné funkce (viz výše) a nesmějí mít diskriminační povahu (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny), případně být jinak projevem svévole či libovůle (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. jevit se zjevně „nerozumnými" (neadekvátními), neboť by nebylo ve (stejném) veřejném zájmu na řádném fungování státu, aby se okruh v úvahu připadajících osob nepřiměřeně zužoval, a stát tak přicházel o služby těch, jež by mohli být pro něj přínosem s ohledem na své znalosti, schopnosti a zkušenosti. Právě zde se může uplatnit tolik namítané použití principu proporcionality zásahu, neboť je nepochybně rozdíl v přímém rozhodování o věci, nebo v její přípravě. Tento aspekt přípravy rozhodnutí zohledňuje rovněž čl. 61 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euroatom) č. 2018/1046 ze dne 18. 7. 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (dále jen „finanční nařízení"). Ale i zde je třeba rozlišovat mezi intenzitou zásahu

v případě toho, kdo za přípravu rozhodnutí, návrhu zákona apod. nese odpovědnost, a toho, kdo se k němu jen vyjadřuje, kdy pak může postačovat oznámení střetu zájmů. I zde by vyloučení účasti takových osob či korporací bylo v rozporu s maximou demokratického zákonodárce (např. možnost vyjadřovat se k návrhům běžně obsaženým v právních předpisech je navíc rovněž součástí právní konstrukce institutu dělby mocí či funkcí). Kanadský zákon [Conflict of Interest Act (S. C. 2006, c. 9, s. 2) stav k prosinci 2019] to dokonce v čl. 3 písm. a), d) a e) uvádí jako jeden z jeho hlavních účelů; tím má být nejen stanovit právně onen etalon pro hodnocení, ale též na základě jasných pravidel podněcovat zájem schopných a zkušených o práci ve veřejném sektoru a vzájemnou výměnu odborníků mezi veřejným a soukromým sektorem.

2. Ústavní konformita právní úpravy střetu zájmů
a referenční kritéria zásahů do základních práv a svobod veřejných funkcionářů obyčejným zákonem

91. Obecné námitky navrhovatele a vedlejší účastnice vedou k nutnosti posoudit zvolenou právní formu regulace střetu zájmů, tedy zda pro regulaci, popř. zákazy a omezení v tak významné oblasti pro organizaci a fungování veřejné moci a postavení jednotlivce dostačuje právní úprava střetu zájmů obyčejným zákonem. Ústavní soud přitom v souvislosti s posouzením zvolené právní formy regulace obyčejným zákonem nemohl přehlédnout, že právní úprava této problematiky vykazuje v České republice některé zvláštnosti. Jako příklady jiného řešení lze uvést státy, kde je úprava střetu zájmů řešena přímo v ústavě (včetně ústavně zakotvených sankcí, tj. ztráty mandátu – viz čl. 37, 54 a čl. 55 odst. 1 Ústavy Brazílie), nebo východiska výkonu veřejné funkce jsou v ústavě šířeji formulována (např. čl. 269 až 271 Ústavy Portugalské republiky). Někde je zvolena úprava ve zvláštním ústavním zákoně (např. Slovenská republika), nebo obecné zmocnění pro omezení činnosti v soukromém sektoru v ústavě a v kombinaci se zvláštním zákonem obsahujícím ústavní ustanovení (Rakouská republika již od roku 1925 v čl. 19 odst. 4, nyní po úpravách v čl. 19 odst. 2 ve spojení se zvláštním zákonem o transparentnosti a neslučitelnosti – Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre, jinde je pak tato problematika svěřena organickému zákonu (čl. 105 Ústavy Rumunské republiky, Francie – viz La loi organique relative à la transparence de la vie publique No. 2013-907 se změnami). Každý stát přitom řeší obecný problém výkonu veřejné moci podle svých historických zkušeností a aktuálních potřeb, takže neexistuje nějaký všemi akceptovaný model právní regulace těchto otázek. To vyplývá např. z materiálů Parlamentního institutu často citovaných v parlamentní rozpravě při napadené právní úpravě, jak to rovněž připomíná doplnění vyjádření vedlejší účastnice sub IV. e), popř. stručný nejnovější přehled v materiálu Conflict of interest laws in EU member states (dostupné na http://www.aalep.eu/conflict-interest-laws-eu-member-states).

92. Bylo již zdůrazněno sub VIII. c), že právní úprava i judikatura jiných států mohou sloužit jako zdroj, inspirace či pramen poznání, nejsou ale referenčním kritériem hodnocení ústavnosti. Není v nich ani shoda v tom, jak střet zájmů chápat, zda jako stav (situaci) nebo jednání, popř. jako varování před jednáním ve střetu zájmů (v tom se pak liší preventivní nebo sankční opatření). Podle právní úpravy některých států je střetem zájmů situace, ve které má veřejný funkcionář příležitost či možnost prosazovat soukromý zájem svůj nebo blíže definovaných osob (např. citovaný kanadský Conflict of Interest Act v čl. 4), kdežto čl. 3 odst. 4 již zmíněného slovenského ústavního zákona č. 357/2004 Z. z. jej definuje jako „skutočnosť, keď verejný funkcionár pri výkone svojej funkcie uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom“, tedy jako jednání, kterým již k porušení povinnosti došlo. Z hlediska normativního je však povinnost vyvarovat se střetu zájmů stejná. Pro úplnost je třeba dodat, že jde jen o nominální definice (nikoli reálné), neboť ve skutečnosti má veřejný funkcionář jen autentické osobní či soukromé zájmy a za nimi stojící potřeby. Žádné veřejné zájmy, na rozdíl od veřejnoprávních korporací jako stát, kraj či obec, nemá, jen povinnost je hájit a upřednostňovat, jak to nakonec výslovně a správně stanoví § 1 písm. a) zákona o střetu zájmů.

93. Zákon o střetu zájmů je tak pouze obyčejným zákonem, ač se vztahuje zejména na svobodu jednání podle čl. 2 odst. 3 ve spojení s výkonem vlastnických oprávnění podle čl. 11 Listiny, podnikáním a dosahováním zisku, výkonem práce, svobodnou volbou zaměstnání nebo povolání podle

čl. 26, odměnou za práci podle čl. 28 Listiny tím, že veřejné funkcionáře v těchto činnostech omezuje nebo jim je dokonce zakazuje (srov. § 3 až 6 zákona o střetu zájmů), popř. jim ukládá navíc povinnosti, které zasahují do jejich dalších ústavně zaručených práv a svobod (právo na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 Listiny a s tím spojené zásahy do soukromí, rodinného života a vztahů v rodině podle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny). To však není v rozporu se základními referenčními kritérii pro hodnocení jeho ústavnosti [viz níže sub IX. a) 3.], neboť takové omezení při dodržení ústavních kautel předpokládá zejména čl. 4 Listiny.

94. Požadavkům kladeným na výkon veřejné funkce koresponduje i obsah subjektivního veřejného práva, jež je zakotveno v čl. 21 odst. 4 Listiny, jehož porušení v různých souvislostech navrhovatel a vedlejší účastnice rovněž namítají (sub III a IV). Toto právo, zakotvující každému občanovi možnost seberealizace výkonem veřejné funkce nebo služebního poměru, nelze chápat tak, že brání zákonodárci, aby stanovil podmínky pro jejich zastávání a výkon, i když tím omezí v nutné míře ve veřejném nebo obecném zájmu dočasně sledování osobního či soukromého zájmu těch, kteří jsou povoláni k reprezentaci veřejné moci v podmínkách demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny) a kteří se k tomu svým ústavním či služebním slibem zavázali. Z tohoto pojmu plyne nejen povinnost zákonodárce upravit rovný přístup k takovým veřejným funkcím, ale také jeho povinnost upravit jejich výkon takovým způsobem, aby nevznikaly pochybnosti o jejich nestranném výkonu ve veřejném či obecném zájmu vymezeném zákonem, který byl přijat zákonodárným sborem vzešlým ze svobodných a demokratických voleb. Konečně je třeba zdůraznit, že je rozdíl mezi kautelami volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny) a přístupu k veřejným funkcím (volitelností a jmenovatelností), jak bude dále rozvedeno. Pro úplnost je třeba dodat, že na výkon veřejných funkcí se nevztahují ustanovení Listiny o svobodě podnikání (čl. 26 odst. 1), neboť jejich vykonavatelé se nacházejí v jiném postavení než podnikatelé, přičemž jsou vázáni kautelami čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy; jde tak o dvě různé kategorie subjektů práva, což je podstatné z hlediska námitek porušení rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Stejně tak podmínky pro výkon (nikoli pro nabytí) veřejné funkce v podobě omezení základních práv a svobod jejího nositele nelze bez dalšího považovat za újmu ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny, jak se to v různých souvislostech pokouší prokázat vedlejší účastnice. Ústavní pořádek zde zajišťuje co nejširší možnost ucházet se o funkci za podmínky svobodného rozhodnutí podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Nejde proto o projev libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny a odpovídá to potřebám a povaze výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy (viz zejména sub 90, 110, 117, 167). Onu tvrzenou „újmu“ podle čl. 3 odst. 3 Listiny, jak se jí dovolává vedlejší účastnice a nepřímo i navrhovatel, pak nelze v rámci abstraktního přezkumu ústavnosti zákona měřit podle jedné konkrétní osoby, nýbrž podle právního statusu veřejného funkcionáře, jak s ním počítá naše zákonodárství v této oblasti a jak je třeba jej vykládat (obecné měřítko) ve vztahu k desítkám tisíců osob, které veřejné funkce často mimo své povolání a na úkor svých osobních zájmů ve prospěch veřejného zájmu vykonávají.

3. Referenční kritéria přezkumu ústavnosti zákona o střetu zájmů jako tzv. zákonodárství ve vlastní věci a námitka porušení požadavku obecnosti zákona

95. Základními referenčními východisky přezkumu napadených ustanovení zákona o střetu zájmů (zájmů veřejného a soukromého) jsou dvě skupiny ústavních pravidel a ústavních principů. Do první náležejí ty, jež stanoví povahu, organizaci a činnost orgánů veřejné moci, tj. v podstatě celá jejich ústavní úprava, zejména pak čl. 1, 2, 5, 6, 9, 10a, 15, 19, 21 až 28, 59, 62, 63, 65, 67 až 79, 81, 82, 85 a 87 Ústavy. Druhou skupinu představují ústavní pravidla pro stanovení povinností, popř. pro omezení základních práv a svobod (především čl. 1 až 4, 21, 22, 26, 28 a 44 Listiny) ve spojení s kautelami pro zásah do dotčených základních práv a svobod obsaženými v jejich katalogu v Listině, popř. v mezinárodních lidskoprávních smlouvách. Normativní význam mají rovněž formulace obecných povinností, jak plynou z obsahu textu slibů ústavních činitelů zakotvených v Ústavě [čl. 23 odst. 3, čl. 25 písm. a), čl. 26, 55, čl. 59 odst. 2, čl. 60, 66, čl. 69 odst. 2, čl. 85, popř. odkaz na jejich znění v čl. 93 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 3]. Významné jsou rovněž ústavní zásady a pravidla pro nabytí a výkon veřejných funkcí. V této souvislosti nelze pominout ani úpravu střetu zájmů v sekundárním

unijním právu a s tím související závazky a povinnosti České republiky jako členského státu EU a potřebu eurokonformního výkladu zákona o střetu zájmů [blíže k tomu zejm. sub IX. a) 4.].

96. K přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy střetu zájmů je nutno přistoupit s vědomím, že tato úprava je příkladem zákonodárství ve vlastní věci (v širším smyslu slova), které představuje problém již svou existencí; to však samo o sobě v rozporu s ústavním pořádkem být nemůže. Nelze se mu vyhnout tam, kde Parlament upravuje otázky svěřené zákonu a týkající se přímo členů jeho komor, neboť zejména čl. 15 odst. 1 Ústavy v takovém případě ani jiné řešení neumožňuje, takže se nelze dovolávat tradiční, již justiniánské maximy, že nikdo nemá rozhodovat ve své věci a ani pro to určovat pravidla (*ne quis in sua causa iudicet, vel ius sibi dicat)*. Tím spíše je třeba zachovat všechny ústavní kautely [viz jako negativní příklad ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a jeho zrušení nálezem ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)] vyžadované při úpravě politické soutěže obecně a volební soutěže zvlášť, jak to v případě uplatnění politických práv vyžadují čl. 5 Ústavy a čl. 3 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny, tak aby v této soutěži nebyly znevýhodňovány menší politické strany, popř. vyřazováni političtí konkurenti, jak to právě v posuzované věci namítají navrhovatel i vedlejší účastnice. V širším smyslu to pak dopadá i na plnění ochranné funkce státu v oblasti hospodářské při ochraně veřejnoprávních a soukromoprávních pravidel hospodářské soutěže [podle povahy soutěžního jednání podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a podle občanského zákoníku] zejména tam, kde může dojít ke střetu zájmů veřejných funkcionářů s jejich zájmem osobním (soukromým, ekonomickým), jak je v předmětném zákoně definován.

97. S tím souvisí námitka porušení požadavku obecnosti zákona založená na tvrzení vedlejší účastnice, že napadená úprava byla „šita na míru" (sc. – v negativním smyslu) tehdejšímu ministru financí (tzv. *lex Babiš*). Jak to dokládá více než rok a půl trvající rozprava v Poslanecké sněmovně k této otázce, není pochyb o tom, co vložení napadené úpravy do vládou předloženého návrhu zákona (tisk č. 564/0) vyvolalo a co tím bylo sledováno. Zákon č. 14/2017 Sb. je reakcí na specifickou situaci, která dosud neměla v historii České republiky obdoby, avšak to lze uvést i u většiny zahraničních úprav reagujících na vývoj ve společnosti zejména v této oblasti (viz např. kriticky k chybějící koncepčnosti takové úpravy Perkins, R. B. The New Federal Conflict-of-Interest Law. Harward Law Review, roč. 1963, č. 6, s. 1117 a násl.). Nic na tom nemění, že podnětem může být právě nějaká „kauza" (např. Rakousko v roce 1980). Nyní se zákonodárce předmětnou novelizací snaží reagovat na situaci, kdy by se v jedněch „rukách" soustředila velmi silná moc ekonomická, částečně propojená s vlastnictvím médií, se značnou mocí politickou. Jde-li podle teorie rozlišovat střety nahodilé, občasné a trvalé, popř. skutečné, domnělé a zdánlivé, tak náš zákonodárce usiluje o řešení všech, takže řešení jen jednoho jejich typu např. povolením výjimky v případě náhodného střetu zájmů nepřichází do úvahy. Dovolává-li se vedlejší účastnice v doplnění svého vyjádření právě takové úpravy v Rakousku, tak tento postup je v našich současných poměrech vzhledem k účelu zákona o střetu zájmů nerealizovatelný. K tomu je však třeba dodat, že rozprava v Poslanecké sněmovně na toto téma přinesla množství různých obvinění vůči jiným osobám, nicméně tuto skutečnost (motiv zákona) nikdo nezpochybňoval. V souvislosti s těmito námitkami Ústavní soud dodává, že je vázán petitem návrhu. Navrhovatel a vedlejší účastnice tak sice svou ústavní argumentaci cílí pouze na zásah do postavení člena vlády (dokonce konkrétního), napadená ustanovení však upravují postavení značně širšího okruhu veřejných funkcionářů. Závěry dále učiněné se proto vztahují na všechny dotčené veřejné funkcionáře v závislosti na tom, o které z napadených ustanovení jde (osobní působnost § 4b a 4c zákona o střetu zájmů je zde omezena na členy vlády a vedoucí ústředních správních úřadů).

98. To však neznamená, že námitka porušení pravidla obecnosti zákona je důvodná. Napadená úprava není aplikovatelná pouze a jen na jednu konkrétní osobu, jak se s tím můžeme výjimečně setkat i v ústavních předpisech (srov. např. § 58 odst. 4 ústavní listiny z roku 1920, popř. § 70 odst. 2 Ústavy Československé republiky z roku 1948, čl. 1 ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny). Upravuje právní poměry všech osob, jež by se ocitly ve veřejné funkci podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Přistoupil-li by Ústavní soud na tvrzení vedlejší účastnice, bylo by to rovněž v rozporu s pravidly abstraktní kontroly ústavnosti, neboť by se

tak referenčním kritériem staly osobní poměry jedné osoby, což však může být uplatněno jen v případě sporu o aplikaci zákona o střetu zájmů v konkrétní věci s omezenou možností zobecnění a závaznosti (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy). Navíc by tím mohla být řešena věc jedné osoby, nikoli určité třídy osob zahrnující značně větší počet veřejných funkcionářů (podle stavu ke dni 10. 1. 2020 byly v registru oznámení spravovaném Ministerstvem spravedlnosti vedeny údaje 48 005 osob).

99. Významné je ovšem i časové hledisko, neboť tato úprava má *pro futuro* dopadat na všechny obdobné případy. Upravuje situace, které existují a které mohou nastat i v budoucnosti, není tak omezena pouze na člena vlády, který ke dni účinnosti novelizace zákona o střetu zájmů vykonával funkci ministra financí, jak se toho domáhají navrhovatel a vedlejší účastnice. Otázku obecnosti zákona, natož pak jeho napadených ustanovení proto bylo možno vyřešit na tomto místě, aniž by bylo třeba zabývat se obecně definicí požadavku nějaké absolutní obecnosti zákona a současně obecnosti každého jeho jednotlivého ustanovení. S tím přímo souvisejí i napadená intertemporální ustanovení (konkrétní již z povahy věci samé), která jsou vypořádána sub IX. d).

4. Námitky navrhovatele a vedlejší účastnice proti napadeným ustanovením zákona o střetu zájmů a povinnosti České republiky plynoucí z jejího členství v Evropské unii

100. Navrhovatel sice zmiňuje podrobnou úpravu investičních pobídek v přímo použitelných předpisech EU a různých metodikách, poukazuje též na kontrolu ze strany orgánů Evropské komise (sub 19), nic však neuvádí k tomu, jak jsou tyto předpisy v praxi aplikovány a jak je to Evropskou komisí hodnoceno, nýbrž jen zdůrazňuje, že v takovém případě jsou zde záruky proti jejich porušování. Naopak vedlejší účastnice se obsáhle vymezuje vůči jejich aplikaci v Auditní zprávě a namítá, jak je v ní vykládána vnitrostátní právní úprava otázek spojených se střetem zájmů (sub 47 a násl.). Oba tak sice východiska právní úpravy střetu zájmů v právu EU nezpochybňují, odmítají však ve své argumentaci důsledky závazku jejich implementace v rovině výkladové a aplikační, opět však ve vztahu ke konkrétní osobě nebo podniku. Ústavní soud hned na tomto místě opět připomíná, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti není argumentace případem konkrétní osoby a konkrétní aplikace práva EU v podobě Auditní zprávy rozhodná, neboť i v posuzované věci jde o abstraktní přezkum ústavnosti napadených ustanovení vnitrostátního práva. To nevylučuje, že v rámci konkrétních případů budou takové otázky předestřeny Ústavnímu soudu a budou moci být výsledky nynější abstraktní kontroly aplikovány právě v podmínkách konkrétní kauzy [viz k tomu ve vazbě na členství České republiky v EU bod 109 odůvodnění nálezu ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a bod 113 odůvodnění nálezu ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.)].

101. Ústavní soud se s těmito námitkami neztotožnil, neboť odporují ústavním východiskům členství České republiky v EU plynoucím z čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 10a Ústavy. Současně však nemohl nezaznamenat významnou okolnost, že teprve po tak dlouhé době od přistoupení k EU je konfrontován s naléhavou a politicky vyhrocenou potřebou řešit kompatibilitu rozsahu zákonného nastavení podmínek pro výkon veřejných funkcí v České republice ve vazbě na úpravu střetu zájmů v právu EU. K tomu je třeba uvést, že nejen finanční nařízení z roku 2018, ale i směrnice z roku 2014, stejně jako dříve platná unijní úprava střetu zájmů byly přijaty v souladu s principy subsidiarity a proporcionality podle čl. 5 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU") a Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality k SEU / Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU") (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.), aniž by při jejich přípravě a po jejich přijetí Česká republika považovala za potřebné uplatnit některý z nástrojů, který jí dává SFEU a se kterými počítají i jednací řády obou komor Parlamentu. Namítá-li proto vedlejší účastnice, že Evropská komise v Auditní zprávě nemůže vykládat vnitrostátní právo České republiky, je třeba v návaznosti na čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy uvést, že je úkolem Evropské komise (jinak může čelit žalobě na nečinnost podle čl. 265 SFEU) dohlížet pod kontrolou Soudního dvora EU na uplatňování práva EU (čl. 17 odst. 1 SEU) všemi vhodnými prostředky. Z hlediska čl. 10a Ústavy nelze za jeho porušení považovat to, že Evropská komise sleduje, jak jsou prováděny unijní předpisy v podmínkách členského státu, a to zejména na základě poznatků o jejich (přímé či zprostředkované) aplikaci správními úřady a soudy.

102. Z členství v EU (čl. 4 odst. 3 SEU) pro členský stát plyne závazek loajální spolupráce s orgány EU, podle kterého „učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie", a že „se zdrží všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie". Ve vztahu k legislativní implementaci unijního práva je pak tato zásada upřesněna v čl. 291 odst. 1 SFEU, podle něhož členské státy „přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie". Ve vazbě na právě uvedené je třeba vykládat závazek EU k respektování národní identity (čl. 4 odst. 2 SEU). Ten obsahuje nárok členského státu na zachování prostoru pro rozvoj jeho politického a ústavního systému s tím, že takové řešení nebude v rozporu (ve výsledku) s požadavkem zajištění plného účinku unijního předpisu v prostředí vnitrostátního právního řádu (zásada l'effet utile).

103. Pro posuzovanou věc z toho vyplývá, že unijním právem chráněný zájem na řádném nakládání s finančními prostředky rozpočtů EU a na čistotě soutěžního prostředí v rámci vnitřního trhu by měl být shodný se zájmem každého členského státu, jehož finanční příspěvky tvoří součást těchto unijních rozpočtů a jehož národní trh je součástí vnitřního trhu EU. K tomu, aby tento vzájemně propojený systém institucí a opatření řádně fungoval, je třeba záruk, mezi něž patří i povinnost státu nejen vytvořit veřejným funkcionářům podílejícím se na sdíleném řízení (tzv. shared management) takové podmínky, aby mohli svou funkci řádně, tj. v souladu s právem vykonávat, a aby se tak, pokud možno, jako objektivní a nestranná jevila činnost jejich i celého aparátu veřejné moci. To však současně zahrnuje povinnost zamezit tomu, aby takto svěřenou moc nemohli zneužívat k prosazování svých vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného, potažmo i zájmu EU, ať již z důvodu rodinných či citových vazeb, politické nebo národní spřízněnosti, hospodářského zájmu nebo jiného přímého či nepřímého osobního zájmu (srov. čl. 61 odst. 3 finančního nařízení). Pravidla v novém finančním nařízení tak z hlediska shora ústavně konformně vytyčených zásad transparentnosti, proporcionality, rovného zacházení a zákazu diskriminace, ochrany soukromí a osobních údajů, stejně jako pravidla pro vylučování z účasti na udělovacím řízení jsou tak dalším významným vodítkem jak pro vnitrostátní úpravu střetu zájmů, tak i pro přezkum ústavnosti takové úpravy.

104. Ustanovení čl. 61 a 63 finančního nařízení navazují na zrušené, ale nadále použitelné nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (viz jeho čl. 57 a zejména čl. 59 odst. 1, nyní čl. 63 odst. 1 finančního nařízení), kde je při plnění rozpočtu v rámci tzv. sdíleného řízení zakotvena povinnost členského státu dodržovat zásady řádného (sound) finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťovat viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků. S ohledem na právní účinky nařízení podle čl. 288 SFEU, tj. jejich přímou použitelnost, lze jen na tuto povinnost poukázat s tím, jaké povinnosti jsou v této souvislosti v čl. 63 finančního nařízení členským státům stanoveny. Co se týče jeho účinků v právu České republiky, Ústavní soud odkazuje na stanovisko, které obecně k nařízením unijního práva vyjádřil v nálezu ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), kde zdůraznil jejich bezprostřední použitelnost a přednost při aplikaci (zásada d'effet direct ou d'applicabilité directe), bez ohledu na to, zda vnitrostátní zákon výslovně používá odkaz na „přímo použitelný předpis EU", či nikoli, neboť bezprostředním právním základem vnitrostátních účinků norem sekundárního práva Unie jsou ústavním postupem (čl. 10a Ústavy) ratifikované Smlouvy. To se týká rovněž povinnosti členského státu ukládat příjemcům finančních prostředků jako součást právních a správních opatření „účinné, odrazující a přiměřené sankce, stanovují-li tak odvětvová pravidla nebo zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů" (čl. 63 odst. 2 finančního nařízení). Vysoká míra abstrakce ustanovení unijních předpisů ukládajících členským státům povinnosti přijmout vhodná opatření, která zamezí střetu zájmů (čl. 61 odst. 1, čl. 63 finančního nařízení, čl. 24 směrnice 2014/24/EU), poté vyžaduje konkretizaci vnitrostátním normativním nástrojem. Tím však samotný § 3 zákona o střetu zájmů bez napadených ustanovení § 4a až 4c pro svou obecnost může být jen částečně.

105. Totéž platí pro povinnost států přijmout vhodná (preventivní) opatření, která u funkcí v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů (čl. 61 odst. 1 finančního nařízení), přičemž ke vzniku střetu zájmů postačuje „zpochybnění" nestranného a objektivního výkonu funkcí účastníka finančních operací. Z pohledu

právní terminologie je proto třeba poukázat na to, že tento obrat („… where the impartial and objective exercise of the functions of a financial actor or other person, as referred to in paragraph 1, is compromised …“) je v české verzi přeložen značně volně jako „ohrožení“ vzhledem k požadavku objektivního vnímání střetu zájmů („… situations which may objectively be perceived as a conflict of interests …“), jak to vyžaduje čl. 61 odst. 1 finančního nařízení *in fine*. Výslovně je zde zdůrazněno, že se to vztahuje i na vnitrostátní orgány na všech úrovních podílející se na plnění rozpočtu v přímém, nepřímém a sdíleném řízení, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole (tedy nejen na samotném meritorním rozhodování). Stejně tak byl vyjádřen střet zájmů v předchozím nařízení č. 966/2012, tedy jako „ohrožení“, zatímco hledisko „objektivního vnímání“ ještě tento text neobsahoval. Vzhledem k podmíněnosti napadených ustanovení (zejména § 4b a 4c zákona o střetu zájmů) právem EU je nepochybné, že východiska pro vymezení střetu zájmů, s ohledem na jejich význam pro zachování pravidel hospodářské soutěže na jednom společném trhu se společným rozpočtem a finančními prostředky, vyžadují, aby toto pojetí střetu zájmů (nyní výslovně zpřísněné) bylo respektováno jak vnitrostátním zákonodárcem, tak jeho orgány, které unijní právní úpravu střetu zájmů v konkrétních případech implementují (legislativní transpozicí, přímou správní a soudní aplikací atd.).

106. V posuzované věci to znamená, že při výkladu sporných a napadených ustanovení zákona o střetu zájmů je třeba mimo jiné vycházet rovněž z obsahu a účelu finančního nařízení, zejména pak s přihlédnutím k definici pojmu „střet zájmů“ obsažené v něm v bodě 104 recitalu a čl. 61 odst. 3 finančního nařízení (zde je *sedes materiae*). Ze zřetele pak nelze pouštět ani na něj navazující prováděcí unijní předpisy, jako jsou zejména:

a) příloha I oddíl VIII písm. D bod 5 směrnice Rady 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, podle které se pod „ovládající osobou“ rozumí fyzické osoby, které mají kontrolu nad subjektem. V případě svěřenského fondu se tímto termínem rozumí zakladatel, správce svěřenského majetku, osoba vykonávající dohled nad správou fondu (pokud existuje), obmyšlený nebo skupina obmyšlených a jakákoli jiná fyzická osoba mající nejvyšší faktickou kontrolu nad svěřenským fondem a v případě právního uspořádání, které není svěřenským fondem, se tímto termínem rozumí osoby v rovnocenném nebo obdobném postavení. Přitom toto ustanovení ukládá, aby byl pojem „ovládající osoby“ vykládán způsobem, který je v souladu s doporučeními Finančního akčního výboru (Financial Action Task Force),

b) čl. 3 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, podle kterého je skutečným majitelem třeba rozumět fyzickou osobu nebo osoby, které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují klienta, nebo fyzickou osobu nebo osoby, jejichž jménem se transakce nebo činnost provádí, což zahrnuje přinejmenším:
a) v případě společností:
i) fyzickou osobu nebo osoby, které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují právnickou osobu prostřednictvím přímého nebo nepřímého vlastnictví dostatečného akciového či vlastnického podílu nebo hlasovacích práv v uvedené právnické osobě, včetně akcií na doručitele, nebo prostřednictvím kontroly jinými prostředky nad uvedenou právnickou osobou, jež není společností kotovanou na regulovaném trhu, která podléhá požadavkům na zveřejnění informací v souladu s právem Unie nebo která podléhá rovnocenným mezinárodním standardům zajišťujícím přiměřenou transparentnost informací o vlastnictví.
Indikátorem přímého vlastnictví je akciový podíl 25 % plus jedna akcie či vlastnický podíl větší než 25 %, který v klientovi drží fyzická osoba. Indikátorem nepřímého vlastnictví je akciový podíl 25 % plus jedna akcie či vlastnický podíl větší než 25 %, který v klientovi drží společnost kontrolovaná jednou nebo více fyzickými osobami nebo několik společností kontrolovaných stejnou fyzickou osobou nebo fyzickými osobami. Toto ustanovení platí, aniž je dotčeno právo členských států rozhodnout o tom, že indikátorem vlastnictví nebo kontroly může být nižší

procentní podíl. Kontrolu jinými prostředky lze určit mimo jiné v souladu s kritérii stanovenými v čl. 22 odst. 1 až 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU(29);
ii) fyzickou osobu nebo osoby ve vrcholném vedení, jestliže po vyčerpání všech možných prostředků a za podmínky, že neexistuje žádné důvodné podezření, není identifikována žádná osoba podle bodu i) nebo jestliže existuje pochybnost o tom, že identifikovaná osoba nebo osoby jsou skutečnými majiteli; povinné osoby vedou záznamy o krocích učiněných k identifikaci skutečného majitele podle bodu i) a tohoto bodu.
b) v případě svěřenských fondů:
i) zakladatele;
ii) svěřenského správce nebo svěřenské správce;
iii) osoby vykonávající dohled nad správou fondu, existují-li;
iv) obmyšlené, nebo pokud ještě nebyly určeny konkrétní fyzické osoby, které mají prospěch z právního uspořádání nebo právnické osoby, okruh osob, v jejichž hlavním zájmu je právní uspořádání nebo právnická osoba založena nebo provozována;
v) jakoukoli jinou fyzickou osobu, která v konečném důsledku vykonává kontrolu nad svěřenským fondem prostřednictvím přímého či nepřímého vlastnictví nebo jinými prostředky;
c) v případě právnických osob, jako jsou například nadace, a v případě právních uspořádání obdobných svěřenským fondům fyzickou osobu nebo osoby v rovnocenném nebo obdobném postavení, jaké mají osoby uvedené v písm. b).

K tomu je třeba poznamenat, že čl. 32 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie, obsahoval bližší popis jednání, jež mohou představovat střet zájmů. Takovými jednáními bylo zejména:
a) poskytnutí neoprávněných přímých nebo nepřímých výhod sobě nebo jinému;
b) odmítnutí poskytnout příjemci práva nebo výhody, na něž má nárok;
c) nepřípustná nebo zneužívající jednání nebo opomenutí uskutečnit nezbytná jednání;
d) jednání, jež může narušit nestranný a objektivní výkon povinností určité osoby, např. členství v hodnotícím výboru v zadávacím řízení nebo v řízení o udělení grantu, může-li tato osoba získat z výsledku těchto řízení přímou či nepřímou finanční výhodu.

Toto nařízení bylo zrušeno rozhodnutím Komise (EU) 2018/1520 (L 256/67 Úřední věstník EU) s odůvodněním, že má snížit složitost finančních pravidel o rozpočtu, a aby se zahrnula příslušná pravidla do jediného finančního nařízení, přičemž čl. 32 nařízení č. 1268/2012 byl podle srovnávacího přehledu vypuštěn bez náhrady. Nyní je proto třeba vycházet z obecné formulace v čl. 61 a souvisejících ustanovení, která tuto úpravu zpřísňují.

107. Právě uvedené právní předpisy EU jsou významné nejen bezprostředně pro vnitrostátní regulaci hospodářské soutěže a svobody podnikání, nýbrž nepřímo i soutěže politické (blíže sub 159). Napadenou právní úpravu je proto v rámci abstraktní kontroly ústavnosti třeba posuzovat nikoli jako prostředek pro vyřazení konkurenta v politické soutěži, nýbrž jako způsob, jak naplnit závazek a zajistit vnitrostátní účinky práva EU. Ve vztahu k právu EU je přitom ustanovení § 4a na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů především řešením vnitrostátních otázek politického a ústavního systému (blíže sub 160), což již není otázkou čl. 4 odst. 3 SEU zakotvujícího zásadu loajální spolupráce, nýbrž čl. 2 SEU obsahujícího výčet základních hodnot společných EU i jejím členským státům (srov. např. Sommermann, K. P. § 3 Die gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten. In: Niedobitek, M. (Hrsg.). Europarecht. Grundlagen und Politiken der Union. De Gruyter Handbuch. 2. Auflage. Berlin/Boston, 2020, s. 257) a čl. 4 odst. 2 SEU zaručujícího respektování národní identity členského státu. Proto nelze přisvědčit námitkám, že něco takového pro Českou republiku z práva EU neplyne, a že jde proto pouze o zneužití práva EU v politické soutěži uvnitř státu.

108. Je důležité, že oba výklady právní úpravy střetu zájmů, tzn. ústavně konformní i eurokonformní, nevedou k vzájemně si odporujícím výsledkům již s ohledem na imperativnost pokynu (nejde o doporučení) členským státům. Zejména napadená ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jsou

prováděcími opatřeními sankčně procesního a kontrolního typu k implementaci právních předpisů Evropské unie, tj. především (nyní) finančního nařízení a směrnice 2014/24/EU. Závazek členských států k přijetí těchto opatření je stanoven imperativně, jak to prokazují jejich formulace – „se zdrží jakéhokoliv jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy Unie", „zamezí vzniku střetu zájmů" (čl. 61 odst. 1 finančního nařízení), „(aby) přijaly vhodná opatření k prevenci, odhalování a nápravě střetu zájmů", „zamezily tak narušení hospodářské soutěže" (čl. 24 směrnice 2014/24/EU).

109. Lze uzavřít, že při výkladu vnitrostátních právních předpisů, včetně ústavních, je proto třeba naplňovat čl. 1 a 10a Ústavy ve vztahu k právu EU rovněž tak, že je-li možno vnitrostátní právo vyložit několika způsoby, je nutno zvolit tzv. eurokonformní výklad, tj. výklad podporující realizaci závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, nikoli výklad, jenž realizaci znemožňuje [viz již nálezy ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) či ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), nejnověji např. ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (51/2019 Sb.) nebo zejména ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17 (161/2019 Sb.)]. Jinými slovy, v oblasti spadající rovněž do působnosti práva EU je třeba dotčené vnitrostátní předpisy vykládat s přihlédnutím k principům plynoucím z práva unijního [obdobně viz také nález ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)]. Z toho plyne pro posuzovanou věc závěr, že je-li předmětem ústavního přezkumu vnitrostátní zákon „navázaný" na přímo použitelný předpis unijního práva (zpravidla) neskýtající Parlamentu prostor k vlastnímu zákonodárnému uvážení, ale jen k jeho případné konkretizaci či adaptaci (viz čl. 288 SFEU), není to v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1, čl. 10a Ústavy). To proto, že kromě ochranné funkce materiálního jádra Ústavy v čl. 9 odst. 2 [nález ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)] tvoří obdobné hodnoty tzv. materiální jádro unijního práva (čl. 2 SEU, Listina základních práv EU); hodnotová soudržnost takového multicentrického či heterarchického (víceúrovňového) celku chrání i jeho části, mezi něž patří také právní řád České republiky. Nejde tak o referenční kritérium pro posuzování ústavnosti vnitrostátního práva, nýbrž o prostředek k výkladu veřejnoprávního aktu tam, kde vnitrostátní zákonodárce nemá možnost jiné úpravy, než k jaké právo EU členský stát zavazuje (viz k tomu nejnověji závěry Spolkového ústavního soudu např. v usnesení z 6. 11. 2019 (viz Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 276/17 – Recht auf Vergessen II – dostupné na www.bundesverfassungsgericht.de).

5. Rozdílné podmínky volitelnosti, jmenovatelnosti a podmínky pro výkon veřejné funkce z hlediska námitky možné diskriminace

110. Jednou za základních námitek navrhovatele a vedlejší účastnice proti napadené právní úpravě je tvrzení o jejím rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny, popř. s čl. 3 odst. 3 Listiny ve vztahu k osobám, které usilují o výkon veřejné funkce a současně splnily veškeré podmínky k tomu, aby tuto funkci mohly zastávat, čímž jim je způsobena újma na jejich právech. Nic takového z § 4 až 4c zákona o střetu zájmů nelze dovodit. Již v souvislosti s námitkami porušení čl. 40 Ústavy [sub VIII. b)] bylo zdůrazněno, že je třeba odlišovat volitelnost jako vymezení podmínek pro způsobilost ucházet se o volenou funkci a stanovení podmínek pro to, aby již do funkce zvolená osoba mohla tuto funkci vykonávat a jak by ji měla vykonávat, aby se nedostala do střetu zájmů (srov. např. § 4a zákona o střetu zájmů, § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), byť toto omezení má v podstatě jen formu *legis minus quam perfecta* (viz níže). Kandidovat proto může i ten, kdo ještě tyto podmínky nesplňuje, jestliže nejsou součástí pojmu volitelnosti (viz k tomu na příkladu potestativní podmínky pobytu při obecních volbách nález ze dne 23. 7. 2019 sp. zn. IV. ÚS 4241/18). To plyne v posuzované věci z § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů, který právně neřeší zánik mandátu [oproti čl. 25 písm. a) Ústavy], nýbrž povinnosti toho, kdo mandát získal, odstranit právní překážky při výkonu již volbou získané funkce (srov. čl. 19 odst. 3 Ústavy a např. § 4 odst. 4 nebo § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů). Totéž nakonec platí pro „jmenovatelnost", tedy pro ten okruh subjektů, kterých se argumentace volebním zákonem či právem nemůže týkat a kde jsou ovšem s ohledem na zvláštnosti procedury jmenování jiné možnosti, jak uvést do souladu podmínky výkonu funkce (tedy i řešení střetu zájmů) a okamžik ustanovení do

funkce. Je zde proto zásadní rozdíl např. od podmínky volitelnosti spojené se zánikem soudcovské funkce podle § 19 zákona č. 385/2000 Z. z., o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění zákona č. 282/2019 Z. z., podle kterého souhlas soudce s kandidaturou ve volbách se považuje za vzdání se funkce soudce, což značí, že soudce není do poslanecké a obdobné volené funkce vůbec volitelný, takže nejenže do ní nemůže být zvolen, ale ani se o ni jako osoba ve funkci soudce ucházet. V takovém případě by již o součást volebního práva šlo, bez ohledu na to, jak složitý problém je zde řešen [důvěra v nezávislost (apartijnost, apolitičnost) soudnictví a právo ucházet se o volenou funkci].

111. Právní úprava neslučitelnosti funkcí nezasahuje do pasivního volebního práva, jak uvádí vedlejší účastnice. Toto právo (přesněji podmínky volitelnosti) určuje, za jakých podmínek se může fyzická osoba ucházet o volenou funkci v zastupitelském orgánu (čl. 19 odst. 1 a 2 Ústavy, § 5 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb. či zákona č. 491/2001 Sb.), zatímco ve druhém případě jde již o úpravu výkonu funkce a právních následků, které jsou se vznikem veřejné funkce spojeny (viz čl. 21 až 28 Ústavy a řadu dalších, § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů, § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 130/2000 Sb. či zákona č. 491/2001 Sb.). Tyto instituty tak na sebe z časového hlediska navazují, nikoliv však vždy, neboť neslučitelnost funkcí se dotýká daleko širšího okruhu osob, nejen těch, které jsou ustanovovány do své funkce volbou.

112. Úprava případné neslučitelnosti (inkompatibility) funkcí tak nemusí být součástí volebního zákona (na rozdíl od ineligibility – viz např. čl. 65 odst. 2 *in fine* Ústavy) a obdobně tomu nebude ani v případě střetu zájmů, jak se snaží dovodit vedlejší účastnice. Oba tyto instituty je třeba důsledně rozlišovat, a to s ohledem na odlišný předmět i způsob právní regulace. V případě střetu zájmů je řešen možný konflikt mezi veřejným a soukromým zájmem veřejného funkcionáře. Navrhovatel a vedlejší účastnice zde při argumentaci dělbou moci nedostatečně zohledňují účel zákona o střetu zájmů vymezený v § 1 písm. a) [viz k tomu blíže sub IX. a) 3.], podle něhož se dotčené osobě ukládají zákazy výkonu dalších činností (§ 4 odst. 1, § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů), povinnosti činit opatření, aby k takovému konfliktu nedošlo (§ 4 odst. 3, § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů), a stanovují se právní následky, nesplní-li svou povinnost (srov. § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů), včetně dalších omezení veřejného funkcionáře či třetích osob (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů).

113. Je rozdíl mezi neslučitelností veřejných funkcí, tedy dvou veřejných zájmů (pravou inkompatibilitou), a střetem zájmu veřejného a soukromého. Ustanovení § 3 zákona platí pro obě situace. Podle zákona o střetu zájmů je povinností veřejného funkcionáře v situacích podle § 4 až 6 zákona o střetu zájmů stále pravidla pro střet stanovená § 3 zákona o střetu zájmů dodržovat, a to i ve lhůtě, která je mu dána pro to, aby stav neslučitelnosti funkcí odstranil (např. § 4 odst. 3, § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů). Neslučitelnost funkcí má za následek zánik (v případě absolutní neslučitelnosti) nebo přerušení výkonu jedné z neslučitelných funkcí nebo činností (temporální inkompatibilita), zatímco v případě střetu zájmů dostačuje zachování pravidel stanovených v § 3 zákona o střetu zájmů, které jinak než upřednostněním veřejného zájmu řešit nelze. Jinou cestou je jen vzdání se nebo přerušení výkonu veřejné funkce. Veřejné právo zde neurčuje, co a kdo může vlastnit či podnikat, nýbrž určuje, čím je při výkonu veřejné funkce vázán, tedy nikoli osobním, nýbrž veřejným zájmem a obecným blahem. Nejde tak ani o nepřímou (natož přímou) diskriminaci, neboť je na svobodné volbě (srov. čl. 21 odst. 1 Listiny – princip svobodných voleb) toho, kdo hodlá přijmout kandidaturu či nominaci na veřejnou funkci, zda tomuto požadavku vyhoví. Jinak ale platí ono, v této situaci často citované (viz např. Davis, M., Stark, A. (eds.) Conflict of Interest in the Professions. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 15 až 17), biblické podobenství z Nového zákona, podle kterého nikdo nemůže sloužit současně dvěma pánům (tam Bohu, nebo mamonu), zde veřejnému zájmu, nebo zájmu osobnímu či soukromému.

114. Současně je třeba uvést, že podstata posuzované věci tkví v tom, že – jak bylo shora podrobně odůvodněno – náš ústavní pořádek na rozdíl od některých států, s výjimkou několika volebních cenzů, jako jsou občanství, věk, místo trvalého pobytu v případě zastupitelů, rotace funkcí, popř. ineligibilita podle čl. 65 odst. 2 Ústavy v případě prezidenta republiky, neumožňuje tzv. předstižně (srov. Rychetský, P. In: Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Wolters Kluwer,

2015, čl. 70 bod 4) vyloučit někoho předem z práva ucházet se o zvolení. Teprve zvolením nastává možná situace střetu zájmů a nutnost jej vyřešit, popř. alespoň řešit. U volených funkcí platí *de lege fundamentali lata*, že o tom, kdo je vhodným pro výkon volené funkce reprezentanta takové pospolitosti, rozhodnou sami voliči; ti současně (v mezích ústavního pořádku) určí kritéria pro to, co považují za správné (jak lze dovodit z čl. 2 odst. 1 Ústavy). Podle čl. 21 odst. 4 Listiny je možné takové omezení stanovit jen jako výjimku z této obecné právní úpravy při zachování zásady rovného zacházení, rovnoprávnosti a nediskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny). Není-li to v rozporu s těmito výslovně stanovenými kritérii, lze sice stanovit další podmínky pro přístup k voleným či jiným veřejným funkcím, avšak jen tehdy, nejde-li o jinak „neodůvodněné omezení" (čl. 25 Paktu *in principio*), tedy v našich podmínkách za dodržení pravidel pro omezení základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny, čl. 70 Ústavy v případě členů vlády) včetně respektování principu proporcionality zásahu.

115. Argumentace vedlejší účastnice zde neobstojí [viz k tomu též sub IX. b) a IX. c)]. Je proto rozdíl v případě ucházení se o zvolení, kde by bylo možno považovat za nepřímou diskriminaci stanovení takových podmínek pro výkon poslanecké a jiné volené funkce, které by její výkon v případě zvolení fakticky znemožnily, což by bylo v rozporu s principy demokracie, svobodných voleb a reprezentativního mandátu podle čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 21 a 22 Listiny. Proto je namístě odlišení osobní a věcné působnosti § 4 oproti § 4a až 4c zákona o střetu zájmů. Každý, kdo splňuje výše uvedené podmínky, má právo se ucházet o zvolení (nikoli bez dalšího o jmenování do exekutivní funkce a setrvání v ní), nebýt protiprávně vyloučen z kandidování, volební kampaně a v případě, že je zvolen, z práva na výkon volené funkce. Není však právo např. na to, aby se proto někdo stal starostou, hejtmanem či předsedou vlády nebo nositelem jiné veřejné funkce. Jmenovaná funkce je navíc spjata z povahy věci samé s požadavky na její výkon (odbornost, vzdělání, bezúhonnost, doba praxe atd.). V případě jmenování bude tedy záležet na tom, o jakou veřejnou funkci jde, protože je třeba rozlišovat mezi jmenovanými funkcemi, které jsou (nebo by měly být) vůči výsledkům voleb v „odstupu", a takovými (jako zčásti v posuzované věci), které na výsledku voleb závisejí, takže se pro ně naopak ani v ústavním pořádku nějaká bližší kritéria nestanoví; nebylo by to ani možné, protože by to bylo v rozporu s principy parlamentní demokracie. Poslanecká sněmovna složená na základě výsledku voleb pak následně legitimuje vládu k výkonu funkce (nikoli prezident jako jmenovací orgán); z tohoto hlediska volba prezidenta republiky, byť přímá, není „nepřímou" volbou vlády, natož pak jejích jednotlivých členů. Člen vlády nedisponuje svobodou rozhodování a svobodným mandátem jako ten, kdo byl zvolen do zastupitelského sboru. Možno shrnout, že nelze argumentovat nárokem na analogický postup jako v případě práva zvoleného kandidáta na poslance [srov. k tomu nález ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 44; 318/2009 Sb.)], oproti pouhé možnosti být vzat v úvahu, popř. být navržen do funkce člena vlády, stejně jako o tuto funkci během několika dnů přijít.

116. Právní předpisy České republiky nikomu předem nebrání ucházet se o volenou nebo jinou veřejnou funkci z důvodu možného střetu zájmů založeného na majetku nebo provozování určité činnosti; nestanoví tedy předem, že se o ni vůbec nelze ucházet z důvodu střetu zájmů či vzniku neslučitelnosti funkcí. V takovém případě by sporné otázky musely být vyřešeny dříve, než by k volbě nebo jmenování došlo. Naopak stanoví, že o veřejnou funkci se při splnění dalších podmínek (věk, občanství, vzdělání, odbornost, praxe atd.) může ucházet každý s tím, že případný vznik neslučitelnosti nebo střetu zájmů bude řešen až v případě, že veřejnou funkci nabude. Jinak řečeno, náš ústavní pořádek vyžaduje, aby se rozhodovali uchazeči o veřejnou funkci, nikoli aby stát změnil svou povahu tím, že se přizpůsobí osobní situaci a soukromým zájmům uchazečů a přestane být představitelem veřejného zájmu a obecného blaha pro všechny, jak již bylo vyloženo.

117. Z hlediska obecných východisek pro hodnocení jak kautel střetu zájmů, tak přechodných ustanovení pro jejich zakotvení ústavodárce (sledován zákonodárcem) zvolil řešení, které plně odpovídá demokratickým hodnotám, jejichž zachování vyžaduje čl. 2 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy. Ze dvou možností přitom zvolil tu, která je sice spjata s řadou složitých problémů, nicméně lépe odpovídá principu rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, popř. podle čl. 26 odst. 1 Listiny a čl. 79 odst. 2 Ústavy a možnosti svobodně se ucházet o zvolení nebo jmenování do veřejné funkce, nikoli to řešení, které by určitou skupinu osob,

popř. dokonce konkrétní osobu předem z přístupu k veřejné funkci vyloučilo. Podstatné je, že jde o omezující zásah do základních práv a svobod nositelů veřejných funkcí, což znamená, že takovou právní úpravu lze vykládat jen doslovně (*interpretatio stricta)*, nikoli rozšiřujícím způsobem (např. pojem obchodní společnost nelze vykládat jako obchodní korporaci, jen veřejní funkcionáři „uvedení" v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů mají povinnosti, zákazy a omezení podle § 4a zákona o střetu zájmů).

6. Požadavky transparentnosti a integrity veřejného funkcionáře jako východisko pro hodnocení ústavnosti úpravy střetu zájmů a námitek navrhovatele a vedlejší účastnice

118. Z hlediska hodnocení ústavnosti napadených ustanovení jsou oproti tvrzení navrhovatele a vedlejší účastnice důležitá opatření vedoucí k transparentnosti a integritě výkonu veřejné funkce jako konkrétní projev níže uvedených ústavních požadavků (zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy). Přisvědčit jejich kritice by znamenalo zpochybnit ústavnost napadené právní úpravy jako celku, a nejen to, současně se tak dostat do střetu s požadavky plynoucími pro členské státy EU i s obecným chápáním fungování veřejné moci. I když naše právní úprava střetu zájmů ve srovnání se zahraničními tento účel nevyjadřuje takto obecně [srov. např. chorvatský Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (stav k 1. 1. 2020), který po vzoru francouzské úpravy v čl. 1 odst. 2 stanoví povinnost posilovat integritu, objektivitu, nestrannost a průhlednost při plnění veřejných povinností a důvěru občanů v orgány veřejné moci], lze dojít k závěru, že tyto principy odpovídají standardům právní úpravy střetu zájmů v jiných demokratických státech a v právu EU a především mají oporu v ústavních zásadách organizace a fungování veřejné moci v České republice (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 až 3, čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 21 a 22 Listiny).

119. V souladu s těmito ústavními východisky je princip transparentnosti nezbytným předpokladem toho, aby výkon veřejné funkce mohl být podroben kontrole ze strany nejen státu, nýbrž i kritickému hodnocení ze strany veřejnosti (zejm. § 13 odst. 7 a § 25 odst. 5 zákona o střetu zájmů), tak jak to odpovídá ústavnímu principu demokratické republiky (jako věci veřejné) podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny. Týká se jak osoby veřejného funkcionáře, tak výkonu funkce samotné a prosazuje se zakotvením povinnosti, která spočívá v tom, že veřejní funkcionáři při ujmutí se veřejné funkce, v jejím průběhu a po jejím skončení musí oznámit své majetkové a další poměry (viz § 7 a násl. zákona o střetu zájmů). Povinnost zveřejňování majetkových poměrů je někde brána jako alternativa k různým zákazům v oblasti tzv. hospodářské inkompatibility zejména tam, kde je odmítán koncept parlamentu jako shromáždění profesionálních politiků, a nikoli zástupců občanstva, neboť k tomu tyto inkompatibility nakonec mohou vést. Jde však o výsledek hlasování voličů, nikoli přímo o záměr ústavodárce, který zde nechává otevřenou cestu pro zákonodárce, aby mohl reagovat na problémy s reprezentativností spojené. Transparentnost je spojena s požadavkem na integritu veřejného funkcionáře, který by měl bez vzbuzování pochybností vystupovat jako představitel veřejného zájmu, kdy je podle obecnějšího pojetí integrity osobnosti v psychologii schopen vyrovnat se s napětím mezi funkcí preferovanými hodnotami a požadavky vnějšího okolí, trvale jednat ve shodě s těmito hodnotami i v různých postaveních a zachovávat si vnitřní soudržnost přesvědčení vůči různým nástrahám (srov. Dunn, C. P. Integrity Matters. International Journal of Leadership Studies, roč. 2009, č. 2, zejm. str. 109–116 – requirements of external consistency, value-behavior congruence, temporal stability, permanence across roles and internal coherence).

120. V případě členů komor Parlamentu, členů vlády či zastupitelů je zde další zvláštnost z hlediska transparentnosti a integrity (viz výše tzv. odstup od výsledku voleb sub 115). Očekává se od nich, že budou v určitém směru již z povahy věci samé „podjatí" ve smyslu realizace svého volebního či vládního programu nebo koaliční smlouvy (nikoli však osobního prospěchu). To je podstatným prvkem zastupitelské demokracie. Uvádí-li se jako obecný požadavek integrity politická neutralita [např. Integrity of public officials in EU countries: international norms and standards. Transparency International 2015, s. 6, obdobně doporučení (2000) 10 Výboru ministrů o pravidlech chování veřejných úředníků v čl. 4 odst. 2 vyžaduje jednat politicky neutrálně a podle čl. 5 odst. 2 se zřetelem k veřejnému zájmu], pak to na rozdíl od „nepolitických" veřejných funkcionářů v tomto případě

vyžadovat nelze (zejména ve formách apartijnosti či apolitičnosti). Poslanci vzájemným střetáváním názorů mají docházet k naplňování a formování veřejného zájmu a představ voličů vyjádřených ve volebním rozhodování o volebních programech a kandidátech. Poslanci a senátoři (čl. 26 Ústavy) i zastupitelé vykonávají reprezentativní mandát, hodnocení je pak na voličích ve volbách. K tomu slouží i jejich kontrola formou oznámení podle § 7 a násl. zákona o střetu zájmů, umožňující veřejnosti posoudit, zda otevřenost poslanců impulsům od voličů ústí do naplňování toho, co slibují, tedy zájmu lidu jako konečného výsledku střetu názorů na půdě sněmovny, nebo zda nejde o zneužití veřejné funkce k osobnímu prospěchu. Na rozdíl od nich jsou zejména členové vlády a jiní vedoucí ústředních správních úřadů [§ 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů] jako nositelé úřadu a orgány státu vybaveni značnými rozhodovacími pravomocemi, kdy rozhodují monokraticky, a nikoli v rámci složitých parlamentních vyjednávání. I sborové rozhodování orgánů exekutivy a soudnictví podléhá zvláštním pravidlům s ohledem na to, že právo aplikují, nikoli stanoví jako zákonodárný orgán. Proto nelze považovat za diskriminační, jsou-li na ně kladeny přísnější podmínky (srov. § 4a až 4c zákona o střetu zájmů). Pravidla parlamentní demokracie a konstrukce reprezentativního mandátu přitom neumožňují, aby byl poslanec nebo senátor při hlasování z rozhodování vyloučen (§ 19 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny); bez ohledu na jeho povinnost účastnit se jednání své sněmovny (např. § 9 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) jej ale nutit k účasti na hlasování nelze (srov. § 74 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) a stejně tak jej za hlasování nelze postihnout (čl. 27 odst. 1 Ústavy).

121. Tato opatření jsou založena na předpokladu, že přítomnost osobního zájmu činí každé rozhodnutí veřejného funkcionáře, byť by bylo i správné, pochybnosti vyvolávající (v pravidlech pro výkon soudnictví nebo účetní a auditorské činnosti tradiční zásada „to be independent and seen to be independent", „Verdeutlichung der Unabhängigkeit"). Finanční nařízení v této souvislosti (čl. 61 odst. 1) hovoří o situacích, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů („... situations which may objectively be perceived ..."). Judikatura Evropského soudu pro lidská práva pak zdůrazňuje v případě soudního rozhodování nejen aspekt subjektivní (vnitřní vztah soudce k věci, účastníkům a jejich zástupcům), nýbrž i aspekt objektivní (soudní rozhodování se jako nestranné též musí jevit). To je významné i pro referenční kritéria pro posouzení jednání veřejných funkcionářů obecně a pro ústavnost opatření přijatých s cílem střet zájmů veřejných funkcionářů regulovat, či mu přímo zamezit, a to i za pomoci veřejné kontroly (např. jejich oznámení podle § 7 a násl. zákona o střetu zájmů). Tento aspekt je někdy výslovně vyjadřován v definicích střetu zájmů – např. již zmíněný francouzský organický zákon č. 2013-907 v čl. 2 definuje střet zájmů jako každou situaci, která střet způsobuje, jakož i takovou, která může ovlivnit nebo se může jevit (qui est de nature à influencer ou à paraître influencer) jako ovlivňující nezávislý, nestranný a objektivní výkon povinností. Obdobně srbský Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija v čl. 1 odst. 2 hovoří o soukromém zájmu, který má nebo může mít vliv na výkon veřejné funkce (princip potenciality). V německém právu veřejných zakázek se používá obrat „zlé zdání" (der böse Schein der Parteilichkeit) vedoucí k domněnce chybějící neutrality. Spor se pak vede o to, zda je to domněnka vyvratitelná a zda pouze postačuje k odůvodnění existence střetu zájmů, nebo je bez dalšího i důvodem k rozhodnutí o vyloučení ze soutěže (blíže nejnověji z pohledu profesních společenství viz Prieß, H.-J., Friton, P., von Rummel, L. Der „böse Schein" im Vergabeverfahren. Widerlegbarkeit von Interessenkonflikten in Vergabeverfahren nach EnWG und GWB. Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, roč. 2019, č. 19, s. 690 a násl., zejm. s. 695–696). Totéž již uplatňuje finanční nařízení v § 61 (viz sub 117). Jde proto o obecně akceptovaný požadavek fungování veřejné moci v právním státě spojený navíc s různými etickými kodexy vystupování a chování představitelů určitých úřadů a funkcí (někdy se též používá v případě střetu zájmů přeneseně obrat „appearance standard" – jak se oblékat, ale též jak se vůbec chovat ve funkci). Spojíme-li závěry z předchozího bodu týkající se tzv. politických veřejných funkcionářů a nyní řečené o postupu těch, kteří mají povinnost právo aplikovat, je problém zákona o střetu zájmů zcela zřejmý. Nevadí, že volení členové zastupitelských sborů nebo vlády realizují při formulaci veřejného zájmu to, s čím šli do voleb nebo na základě čeho získali důvěru zastupitelského sboru; stejně tak se ale očekává, že ti, kteří aplikují zákon, budou sledovat v něm obsažený veřejný zájem, a nikoli již zájem vlastní, neboť zejména v případě členů komor Parlamentu by to bylo v rozporu se zněním jejich ústavního slibu.

122. Požadavky transparentnosti a integrity se v zákoně o střetu zájmů promítají do souboru opatření, přičemž opatření sub b) a c) navrhovatel a vedlejší účastnice považují za neústavní. Tato opatření se promítají do:

a) zákazu samostatné výdělečné činnosti, členství v zákoně určeném orgánu podnikající právnické osoby nebo pracovněprávního či obdobného vztahu nebo služebního poměru (§ 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů) s výjimkami uvedenými v § 4 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů,
b) zákazu zákonem přímo a speciálně vymezené a z hlediska prosazení veřejného zájmu citlivé činnosti (§ 4a zákona o střetu zájmů) zejména z důvodu ochrany volné soutěže politických sil, stran a hnutí,
c) stanovení pravidel pro nejcitlivější oblast střetu zájmů z hlediska ochrany veřejného zájmu, tj. eliminace případné přítomnosti takového soukromého (osobního) zájmu uložením povinností jiným subjektům práva, které však samy přímo ve střetu soukromého a veřejného zájmu ve smyslu zákona o střetu zájmů nejsou (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů),
d) oznamování a zpřístupňování údajů o možném střetu zájmů veřejných funkcionářů (§ 7 a násl. zákona o střetu zájmů),
e) sankcí za porušení pravidel stanovených pro řešení střetu zájmů (§ 23 a násl. zákona o střetu zájmů).

123. Tato opatření mají i preventivní a profylaktický dopad. Měla by přispívat k zamezení jak různých podezření, tak falešných obvinění a napadání, ale i k jasnějšímu vymezení pravidel pro hodnocení střetu zájmů. Takové předpisy chrání nejen veřejnou moc před zneužitím, ale zjednávají i stav jistoty u veřejných funkcionářů a chrání je před neoprávněnou kritikou (tuto ochranu výslovně zdůrazňuje např. důvodová zpráva k návrhu změn obdobné úpravy v SRN – viz Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre. Deutscher Bundestag. 18. WP. Drucksache 18/4630 z 15. 4. 2015). Protože porušování těchto pravidel (např. korupce, protekcionářství, nepotismus, klientelismus apod.) zasahuje do důvěry ve stát a jeho funkcionáře (narušení integrity), je významným prostředkem regulace střetu zájmů princip prevence akceptovatelný z hlediska zajištění ústavních zásad organizace a fungování veřejné moci.

124. V této souvislosti je třeba též konstatovat, že neobstojí námitka vedlejší účastnice, podle které napadená ustanovení § 4a až 4c do zákona o střetu zájmů nepatří. Tato pravidla sice neupravují (neregulují) střet zájmů, jak to zamýšlela původní koncepce zákona, a již vůbec ne původní zákon České národní rady č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), avšak to proto, že situacím vzniku střetu zájmů (ať již skutečnému nebo objektivně vnímanému) přímo brání formou zákazů a omezení. Bylo proto věcí zákonodárce, zda je umístí z hlediska legislativní techniky do speciálního zákona nebo např. do zákona č. 231/2001 Sb., zákona č. 134/2016 Sb. a dalších. Z hlediska ústavní konformity proto Ústavní soud neshledal důvodnost této námitky. V uvedených citlivých oblastech politické a volební soutěže zákonodárce přistoupil k zamezení situace, ve které by takový střet zájmů mohl vzniknout. Pokusil se tak vznik soukromého zájmu eliminovat formou zákazu provozování činností v „předpolí" možného střetu zájmů nebo stanovením určité hranice [viz blíže sub IX. b) a c)]. Podstatou této úpravy tak je snaha předejít vzniku situace, ve které by mohl střet zájmů při výkonu veřejné funkce vůbec nastat, ať již v důsledku souběžného výkonu více činností pro stát, anebo souběžného výkonu veřejné funkce a nějaké ekonomické činnosti.

125. Naproti tomu obecná úprava střetu zájmů vychází z toho, že takový střet může, popř. musí při výkonu veřejné funkce nastat, ovšem s ohledem na širokou škálu situací, které mohou v praxi nastat, jej předem eliminovat nelze, a proto stanoví či spíše konkretizuje ústavní zásady výkonu veřejné funkce tak, aby veřejný funkcionář rozhodoval či jinak působil vždy ve prospěch zájmu veřejného za pomoci kontrolních prostředků. O ty v posuzované věci právě jde, když z hlediska etických standardů v různých kodexech, ale i z hlediska jednotlivců, stejně jako z hlediska politického (různé argumenty oponentů, které ani problém střetu zájmů prvoplánově sledovat nemusí) zde nikdy obecné shody dosaženo být nemůže (blíže viz Stark, A. Conflict of Interest in American Public Life. Harvard

University Press. Cambridge and London 2003, s. 13). Zde musí přijít ke slovu zákonodárce, který určitý etalon pro hodnocení stanoví formou obecného zákona, což sice nemusí vést k náležitému chování veřejných činitelů, ale je zde v zákoně právě měřítko, podle kterého lze posoudit nejen toto chování, ale též – jako v nynější věci – zda neklade na veřejné činitele požadavky odporující ústavnímu pořádku. Zákonodárce přitom musí respektovat požadavky racionální tvorby práva (podrobně k tomu např. Steinbach, A. Rationale Gesetzgebung. Mohr Siebeck, Tübingen 2017, s. 65 a násl.).

126. S ohledem na spornost předmětu úpravy, jak byla předestřena navrhovatelem a vedlejší účastnicí, musí usilovat racionální zákonodárce o to, aby tato úprava respektovala následující požadavky, neboť jinak se může dostat do střetu s ústavním pořádkem. Jde o požadavky:

- racionality formální, tedy jasnost, určitost, srozumitelnost a jednoznačnost použitých pojmů, jak ji ve své judikatuře vyžaduje i Ústavní soud, neboť jinak se účel sledovaný zákonem o střetu zájmů ztratí ve sporech o jejich výklad. Zde má význam zejména systémová provázanost veřejnoprávní regulace postavení veřejných funkcionářů s cílem právní úpravy podnikání a s ním souvisejících nástrojů, jako jsou veřejné zakázky, dotace a podpory v různých vnitrostátních zákonech i předpisech unijního práva. Je třeba zdůraznit, že zákon o střetu zájmů má povahu speciálního zákona z hlediska výkonu veřejné moci, proto je vyloučen (s ohledem na omezující povahu jeho ustanovení) výklad rozšiřující, nebo dokonce použití analogie s jinými právními předpisy,
- racionality obsahové, kdy je třeba, aby se zákon o střetu zájmů nestal jen tzv. symbolickým zákonem, který v posledku nic nereguluje, nýbrž jen slouží k manifestování určitých politických gest a postojů, přičemž otázka již právně ve skutečnosti upravena je, jak to např. v posuzované věci namítá vedlejší účastnice k vztahu § 4 a 4a zákona o střetu zájmů. Tato námitka má pro posouzení ústavnosti zásadní význam [viz blíže sub IX. b)]. Je třeba dodat, že se to netýká jen této oblasti v § 4a zákona o střetu zájmů, nýbrž též toho, zda jsou skutečně vyžadovány např. úplné, správné a pravdivé údaje v požadovaných oznámeních podle hlav IV a V zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů,
- racionality procesní, kdy je třeba respektovat silné propojení politických, ekonomických a ústavních hledisek, takže je třeba zajistit nejen vymezení měřítek hodnocení a pravidel chování, ale též procesních postupů, které povedou k dosažení cíle úpravy střetu zájmů. Pouhé vymezení pojmů a stanovení pravidel chování (obsahová racionalita) se bez procesních postupů mohou stát příkladem jen předstíraného, symbolického, či dokonce jen fiktivního zákonodárství tam, kde není stanoven někdo, kdo bude moci dodržování pravidel střetu zájmů vyžadovat, kontrolovat a sankcionovat.

127. Úzce souvisejícím a neméně důležitým principem je princip budování důvěry veřejnosti v řádné fungování státu a jeho institucí, k čemuž má právní úprava střetu zájmů rovněž přispívat. Z výše uvedeného plyne, že není důležité jen to, jak správa věcí veřejných objektivně funguje, ale i to, jak se její fungování jeví veřejnosti. Tuto důvěru si stát může sotva získat tam, kde existuje podezření, že výkon veřejné funkce byl či je trvale ovlivněn osobními zájmy, aniž je to nějak prokazováno a postihováno. To je ovšem při hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy spojeno s dalším aspektem této věci – s efektivitou právní úpravy střetu zájmů jako ústavním požadavkem (viz k tomu též sub 145 a násl.). Je-li takové podezírání (bez výsledků) trvalou součástí politického boje (srov. názorně záznam o 28. schůzi Poslanecké sněmovny ze dne 26. 5. 2015 – jednání o nedůvěře vládě, s. 53 – dostupné na https://www.psp.cz/eknih/2013ps/tesnopis/tz028.pdf), důvěra se může rychle ztrácet. Stačí se začíst nejen do každodenního zpravodajství v médiích, nýbrž právě do stenografických zápisů z předmětných schůzí Poslanecké sněmovny, kde se poslanci navzájem obviňovali z porušování pravidel střetu zájmů takovým způsobem, že to předčilo snad i kandidáty z Haškovy povídky Obecní volby, kde autor píše: „[V]ycházely pěkné věci najevo, že vlastně vůdcové všech politických stran bez rozdílu tvoří dohromady náramně krásnou společnost, která by se velmi pěkně vyjímala někde na Pankráci, na Mírově nebo na Borech“, takže pak do městečka ani nikdo nepřijel na jarmark. „[T]am jsou pěkní lidi“, říkalo se v okolí. „Pojedeš tam, a ještě tě tam zařízněou a oberou páni kandidáti.“ Bez ohledu na tuto okolnost uvedený obsah rozprav na předmětné téma rovněž prokazuje, že napadená úprava sleduje veřejný zájem a poskytuje pro to řadu argumentů.

7. Střet zájmů a princip dělby moci

128. Další z námitek navrhovatele a vedlejší účastnice proti napadené právní úpravě směřuje proti porušení pravidel dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a panství zákona. Ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit. Je-li v zákoně o střetu zájmů (a především v ústavních předpisech) upravena neslučitelnost výkonu některých veřejných funkcí navzájem [viz § 1 písm. c), § 4 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů], jde rovněž o uplatnění principu dělby moci, který lze vyvodit z ústavního pořádku. Zatímco však z hlediska ústavního přezkumu napadených ustanovení zákona o střetu zájmů otázka naplnění principů dělby moci a dělby mocí nepředstavuje problém (jde o tzv. pravou inkompatibilitu), střet veřejného zájmu a osobního zájmu při výkonu veřejné funkce (tzv. nepravá inkompatibilita) je nutně spojen se zásahem do základních práv a svobod veřejného funkcionáře, a tudíž s otázkou posouzení proporcionality takového zásahu u těch základních práv a svobod, kde je vůbec zásah přípustný. Jen pro úplnost se dodává, že náš zákon výslovně neřeší otázku střetu dvou veřejných zájmů jinou formou než neslučitelností funkcí nebo jejich výkonu [naopak viz k tomu pravidla pro střet veřejných zájmů ve Francii – čl. 2 citovaného zákona ve znění změn z roku 2016, ve Velké Británii např. čl. 1.1. písm. h), i) a j) Ministerial Code přijatého vládou v srpnu 2019].

129. Ústavní soud vzal v úvahu, že nebezpečí zneužití veřejné funkce nehrozí jen v rámci výkonu svěřených kompetencí, a to ať již jde o činnost rozhodovací, legislativní, personální apod., přičemž ani nemusí vždy jít o protiprávní jednání. Jako příklad je možno uvést jmenování loajálních osob do veřejných funkcí či na klíčové posty ve státní správě, vydávání právních předpisů či jiných normativních aktů tak, aby korespondovaly s osobními zájmy veřejného funkcionáře. Neméně významné je riziko zneužití veřejné funkce nepřímo („neformálním“ způsobem), kdy veřejný funkcionář s ohledem na své postavení může ovlivňovat či neutralizovat další osoby, ať již působí v jiných veřejných funkcích, ve veřejné správě či soukromém sektoru, příslibem určitých výhod, které jim z titulu své funkce může poskytnout, nebo naopak hrozbou negativních důsledků, které by mohla případná „nespolupráce“ mít. Dojde-li ke koncentraci moci politické s mocí ekonomickou a mediální, riziko ovlivnění zmíněných osob stoupá, neboť veřejný funkcionář k tomu má další účinné nástroje, jako je např. vedení mediální kampaně či ekonomický nátlak.

130. Argumentuje-li tedy navrhovatel a vedlejší účastnice tím, že si nelze představit, jak by někteří veřejní funkcionáři mohli v konkrétních případech zneužít svou moc k osobnímu prospěchu, a to s ohledem na existenci striktní právní úpravy či důkladných kontrolních mechanismů, Ústavní soud se s nimi ztotožnit nemůže. Praxe ukazuje, že v případě veřejných zakázek či přidělování dotací sebelepší úprava nezaručí, že k žádnému takovému protiprávnímu jednání (vycházejícímu z upřednostnění osobního, zpravidla ekonomického zájmu nad zájmem veřejným) nedojde, případně že bude odhaleno dříve, než budou ekonomické zájmy státu a konkurence v hospodářské soutěži nezvratně poškozeny. Proto také skutečnost, že veřejný činitel nemá (přímou) kompetenci zasahovat do konkrétních rozhodovacích procesů, není rozhodující, nehledě na to, že žádné základní právo na veřejnou zakázku nebo dotaci či investiční pobídku není v Listině zakotveno [viz k tomu podrobně odůvodnění sub IX. c) 3.]. Rovněž je možno poukázat na čl. 61 odst. 1 finančního nařízení (viz sub 105), kde se výslovně uvádí i jiné činnosti než rozhodování, tedy rovněž příprava na rozhodování, audit a kontrola. Stanoví-li zde stát (viz k jeho funkcím v této oblasti sub 202) preventivní a profylaktická pravidla pro takovou soutěž, aby k takovým jednáním ani nikdo nebyl sváděn, nelze k tomu mít z hlediska ústavních východisek organizace a fungování veřejné moci žádné námitky. Naopak, aby tomu tak skutečně bylo, musí zde taková pravidla být již s ohledem na zásadu, že omezení je třeba vykládat pouze doslovně nebo zužujícím způsobem; postup zvolený zákonodárcem v podobě kombinace všeobecně dopadající regulace a speciální úpravy ve zvláštních zákonech je proto namístě. Současně zde musí být mechanismus, který na jejich dodržování dozírá a dohlíží. Ústavní soud naopak jen na okraj poznamenává, že nespatřuje problém ve stanovení těchto pravidel, jako spíše právě v nedostatcích fungování kontrolních mechanismů.

8. Princip rovného zacházení a nediskriminace a zákazy činností podle čl. 70 Ústavy

131. Účel právní úpravy střetu zájmů je vymezen v § 1 a 3 zákona o střetu zájmů. Z těchto ustanovení je třeba vycházet při výkladu každého ustanovení zákona o střetu zájmů. Rozhoduje tedy nikoli to, zda jde o veřejnou funkci placenou, zda je funkcionář uvolněn atd., nýbrž o to, jakou pozici zaujímá při přípravě, přijetí či kontrole rozhodnutí veřejné moci. S tím, co bylo shora uvedeno, souvisí námitky porušení ústavních principů rovného zacházení a nediskriminace. I v jejich případě jde o jedno ze základních referenčních kritérií pro posouzení ústavnosti nejen napadených ustanovení, protože v jejich případě nelze abstrahovat od vymezení osobní působnosti jiných omezujících a zakazujících ustanovení zákona o střetu zájmů, neboť:

a) jeho § 3 se vztahuje na všechny veřejné funkcionáře (§ 2 odst. 1 až 3), kteří jsou tak povinni zdržet se každého jednání, při kterém mohou jejich osobní zájmy ovlivnit výkon jejich funkce, a nesmí bezprostředně nebo nepřímo ohrozit veřejný zájem ve spojení se svou veřejnou funkcí; jde tak o střet povinnosti se soukromým zájmem (tedy potřebou),

b) naopak podle § 4 již nesmějí vykonávat určité výdělečné činnosti a funkce v podnikajících právnických osobách jen veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 písm. c) až m),

c) pak osobní působnost napadeného ustanovení § 4a odst. 1 (zákaz provozovat rozhlasové a televizní vysílání nebo vydávat periodický tisku nebo být společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku) se vztahuje na všechny funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1, tedy ve srovnání s osobní působností § 4 rovněž na poslance, senátory, členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a dlouhodobě uvolněné členy zastupitelstev, dále na starosty, místostarosty a členy rad, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolnění,

d) a konečně osobní působnost napadených ustanovení § 4b (účast v zadávacích řízeních podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek) a § 4c (poskytování dotací a investičních pobídek podle zvláštního zákona) se vztahuje pouze na čelné představitele výkonné moci, tj. podle § 2 odst. 1 písm. c) jen členy vlády nebo vedoucí ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády.

132. Vedlejší účastnice tvrdí, že napadená ustanovení § 4a až 4c zákona o střetu zájmů jsou diskriminační, a tudíž v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť znevýhodňují skupinu osob, jde-li o podíl na správě věcí veřejných a na výkonu veřejných funkcí, a to na základě jejich majetku, kdy veřejné funkce bez zásadní újmy na svých právech mohou zastávat pouze nemajetní. Tento názor Ústavní soud nesdílí, neboť právně neobstojí z hlediska významu, který mu vedlejší účastnice připisuje. Náš právní řád takové cenzy s výjimkou občanství a věku (v případě poslanců) nezná, na rozdíl od některých států, kde mezi pozitivní požadavky volitelnosti patří svéprávnost, složení volební kauce, určitý počet podpisů na podporu kandidatury, dobrá morální pověst, náboženské vyznání a jiné náboženské nároky, znalost jazyka, slib věrnosti, znalost čtení a psaní, určitý stupeň vzdělání, členství v politické straně, bydliště v zemi (i po delší dobu), občanství od narození, dokonce dobrá fyzická kondice apod. V negativním smyslu naopak uplatnění volitelnosti někde vylučují vojenská služba, výkon trestu odnětí svobody, různé případy inkompatibility (neslučitelnosti) jako např. u duchovních nebo volebních úředníků, rotace v poslanecké funkci, slib věrnosti cizímu státu, bankrot, politická nezpůsobilost (např. kolaborace), příbuzenství s hlavou státu, spáchání volebního podvodu, ztráta občanských práv, nabytí občanství jiného státu nebo šlechtictví.

133. Tato obecná námitka, na rozdíl od konkrétní argumentace založené na jiných důvodech [viz sub IX. c)], proto neobstojí. Tento zákon nevylučuje z výkonu veřejných funkcí občana na základě samotného majetku (jako je tomu v případě tzv. majetkového cenzu), a to ani v případě jím vykonávaných „činností", které jsou s majetkem spojeny (tj. ucházení se o veřejné zakázky, získávání dotací či investičních pobídek či působení v mediální oblasti). Z výkonu veřejných funkcí lze občany vyloučit jen z důvodů stanovených ústavním pořádkem nebo zákonem, tj. v případě pravé nebo temporální inkompatibility veřejných funkcí. Nejde o nabytá práva (*iura quaesita*) ve smyslu práva

soukromého, nýbrž jen o propůjčení podílu na výkonu veřejné moci za zákonem stanovených podmínek (pravidla vzniku a zániku funkce, funkční období, podmínky výkonu). Vlastnictví nebo soukromá činnost mohou vést jen k neslučitelnosti, která je řešena nikoli *ex iure*, nýbrž rozhodnutím veřejného funkcionáře samého, čemu dá přednost, a když tak neučiní, pak rozhodnutím toho, kdo jej může, či je povinen z funkce odvolat, je-li to právně předvídáno. Osoba soukromého práva zde vstupuje na pole práva veřejného, nikoli naopak. Nejde tak o vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva, jak je namítáno, nýbrž o úpravu výkonu veřejné moci v případě osob ve střetu zájmů, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu a zachování pravidel fungování státu vymezených v základních ustanoveních Ústavy a obecných ustanoveních Listiny.

134. Z těchto hledisek je třeba posoudit námitku navrhovatele i vedlejší účastnice, že napadená ustanovení jdou nad rámec čl. 70 Ústavy. Tato ustanovení je třeba zkoumat vždy a) ve vztahu ke konkrétní činnosti, kterou zákon o střetu zájmů (stanovící „podrobnosti" podle čl. 70 Ústavy) v § 4a, 4b a 4c zakazuje, b) vůči jaké skupině veřejných funkcionářů tak činí. Zde je třeba uvést, že za porušení shora uvedených zásad nelze považovat to, že je rozlišováno a) mezi stanovením povinností veřejných funkcionářů a b) mezi omezujícími zásahy do těch jejich činností, které nejsou výkonem veřejné funkce jako takové a nacházejí se ve sféře osobní či soukromé. Je třeba poukázat na to, že zatímco čl. 21 a 22 Ústavy ve spojení s čl. 25 písm. d) Ústavy řeší otázku neslučitelnosti (inkompatibility) veřejných funkcí navzájem, čl. 70 Ústavy obsahuje generální klauzuli, vyjádřenou obratem „činnost, jejíž povaha odporuje výkonu funkce člena vlády". Je třeba zdůraznit již na tomto místě, že v případě členů vlády je oproti očekávání vedlejší účastnice nutno vykládat čl. 70 Ústavy současně v kontextu ústavního slibu člena vlády podle čl. 69 odst. 2 Ústavy, jehož text výslovně (srov. se sliby jiných veřejných funkcionářů) zdůrazňuje nejen závazek dodržování právních předpisů, nýbrž i slib svědomitého zastávání svěřené veřejné funkce a toho, že nebude zneužita. Nejde tak jen o samotný „výkon" funkce člena vlády. Jde o její „zastávání", což je ústavní pojem, který má širší význam, neboť svědomitý výkon a nezneužívání funkce se musí rovněž objektivně navenek „jevit".

135. Dále čl. 70 Ústavy zakazuje každou činnost (i jednorázovou, nejen se opakující, placenou, honorovanou, ale i každou jinou), jejíž povaha odporuje povaze výkonu funkce člena vlády. Tento zákaz plyne přímo z Ústavy, tedy nikoli až zákona (srov. oproti tomu čl. 22 odst. 1 *in fine* nebo čl. 79 odst. 2 Ústavy pro právní poměry státních zaměstnanců); ten stanoví podrobnosti o tom, které činnosti člen vlády nesmí vykonávat a které může, ale tím nemůže zúžit zákaz výkonu každé činnosti, která naplňuje účel generální klauzule čl. 70 Ústavy. Tím se tato úprava liší od všech předchozích ústav, které tuto otázku upravovaly jinak (ústavy z let 1920 a 1948) nebo vůbec (ústava z roku 1960). V tomto směru jde o ústavní příkaz, který sleduje již zmíněné hledisko subjektivní i objektivní, tedy nejen např. nebýt ve střetu podle vlastního vnitřního hodnocení, nýbrž se tak ani nejevit.

136. Půjde tak o okruh činností, které svou povahou odporují výkonu funkce člena vlády jako nositele úřadu v rámci vrcholného orgánu veřejné moci (čl. 67 Ústavy), což je spojeno zejména s výkonem veřejné moci. Tím se podle čl. 70 Ústavy kladou na členy vlády zvýšené požadavky v dodatku k tomu, co obecně pro omezení základních práv a svobod předpokládají čl. 4 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny. Půjde proto i o taková omezení, která obyčejné zákony nekladou na jiné subjekty práva (např. zákaz provozování rozhlasového vysílání), odstraňující překážky bránící svědomitému výkonu veřejné funkce a zabraňující jejímu zneužití (nikoli jen zneužívání). Toto je obecné východisko pro přezkum ústavnosti omezení činností členů vlády jako vrcholného orgánu veřejné moci, který podle § 28 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kompetenční zákon"), řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev, a tím současně nese odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně za veškerý chod výkonné moci ve státě. K tomu je zákonodárce přímo v Ústavě zmocněn vymezit „podrobnosti", tedy vše potřebné k tomu, aby takový ústavní příkaz mohl být uskutečňován v praxi. Jinak řečeno, členem vlády se nestává „každý", a proto je třeba na funkci člena vlády klást jiné požadavky než v případě zásahu do základních práv a svobod „každého".

137. Z toho je tedy třeba vycházet při hodnocení námitek vedlejší účastnice vůči regulacím zejména v § 4a zákona o střetu zájmů. Mimo situace zjevného zneužití veřejné funkce v rozporu se zákonem

o střetu zájmů (např. člen vlády, byť pověřený předsedou vlády, popř. sám předseda vlády kontrasignuje akt prezidenta republiky, kterým by se dostal do rozporu s § 3 zákona o střetu zájmů, neboť se může jednat o sledování soukromého zájmu, nikoli veřejného) jsou ovšem situace střetu soukromého zájmu a veřejného zájmu, kdy věc takto zjevná není. Poté je úkolem zákonodárce takové oblasti definovat, a tak řešit tím, že vymezí, co je nedovoleným cílem jinak možného chování podle čl. 2 odst. 3 Listiny, neplyne-li to přímo z ústavních předpisů, neboť jinak společnost a aktéři politické soutěže zabřednou do nekonečných sporů. Tak např. výkon funkcí v politické straně je přípustný podle čl. 5 a 67 a násl. Ústavy, neboť to neodporuje tradičnímu pojetí „povahy" parlamentní demokracie, tedy svou povahou neodporuje výkonu jeho funkce podle čl. 70 Ústavy.

138. V rámci obecných východisek pro hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy vystupují v souvislosti s osobní působností právě uvedených ustanovení zákona o střetu zájmů (z hlediska principu rovného zacházení, rovnosti, rovnoprávnosti a nediskriminace) další podstatné skutečnosti. Namítané rozlišování jednotlivých skupin veřejných funkcionářů z hlediska ústavního pořádku nebudí pochybnosti, neboť vychází ze způsobu jejich ustanovení do funkce a z postavení a kompetencí orgánu veřejné moci, ve kterém tuto veřejnou funkci vykonávají.

139. Na tomto místě postačí poukázat na rozdíl mezi jmenovanými a volenými veřejnými funkcionáři, popř. volenými přímo ve volbách jako procesu realizace práva na sebeorganizaci nositele moci (viz též sub 94) ve formě ustanovování reprezentantů lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), popř. reprezentantů územního samosprávného společenství (čl. 100 odst. 1 Ústavy) a volenými či konfirmovanými někým jiným (zastupitelským sborem). Zatímco pro nositele práva na sebeorganizaci příslušné veřejnoprávní korporace (státu, kraje a obce) je otevřený prostor pro svobodný výběr svých reprezentantů (čl. 21 odst. 1 Listiny), který je přímo omezen jen podmínkami volitelnosti, při jmenování je již zpravidla jmenovací orgán omezen podmínkami pro výkon funkce, výsledkem voleb atd. Již neznáme tzv. relativní inkompatibilitu (k různým typům neslučitelnosti srov. např. Sturm, G. Die Inkompatibiläten. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München 1967, str. 6 až 8). Šlo tehdy o situaci, kdy osoba, u které nastala neslučitelnost funkcí (nastoupení do zaměstnání, služebního poměru atd.), se sice musela své volené funkce vzdát, avšak mohla se v nově vypsaných volbách znovu o zvolení ucházet a v případě úspěchu obě jinak neslučitelné pozice vykonávat současně. Jako příklad z naší historie lze uvést § 43 Ústavy Rakouského císařství z roku 1848 pro státní úředníky a poslance Říšského sněmu po vzoru britského Act of Settlement ve znění z roku 1707, kterým se tak mělo bránit ovlivňování parlamentu ze strany exekutivou současně placených poslanců („eine vom Staate besoldete Dienststelle"), kteří by současně zastávali „office or place of profit under the King".

140. Uplatňují-li dnes takový argument ti, kdož tvrdí, že je nutno při řešení střetu zájmů přihlížet k tomu, že voliči věděli o inkompatibilních problémech kandidáta či jeho střetu zájmů, a přesto jej zvolili, tak podle Ústavního soudu již nemá v platné právní úpravě oporu. Ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny zdůrazňuje svobodnou volbu zástupců. To však nic nemění na tom, že svobodně zvolení zástupci budou své veřejné funkce v demokratickém právním státě moci vykonávat jen za podmínek stanovených ústavním pořádkem a zákonem, neboť výkon státní moci je kompetencí a ta může být založena jen ústavním nebo zákonným předpisem (zde čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 15, 39 až 48 Ústavy). Samotné zvolení je obrazně „jen" otevřením dveří do zasedacího sálu Poslanecké sněmovny k vyhrazenému křeslu a identifikační kartě pro hlasování (§ 52 odst. 1 a § 69 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), nikoli však svěřením neomezené moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy) či rozhodnutím předem o nějaké konkrétní otázce. Ani získání ústavní většiny proto neznamená možnost zákonodárné libovůle. Zákonodárce je v demokratickém právním státě vázán ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy)] a mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud proto zdůrazňuje to, co již bylo uvedeno výše v jiné souvislosti; aby mohl nastat stav střetu zájmů či neslučitelnosti, musí být nejdříve někdo do veřejné funkce ustanoven (zvolen nebo jmenován). Podmínky pro ustanovení do veřejné funkce proto *de lege lata* nelze ztotožňovat s podmínkami pro výkon veřejné funkce, kterou někdo nabyl, popř. se jí ujal. K tomu konečně slouží úprava výkonu např. funkce poslance nebo senátora nejen formou absolutní inkompatibility (např. čl. 21 a 22 Ústavy, byť s nepřesnou terminologií), nýbrž i formou temporální

inkompatibility, kdy lze být nositelem obou úřadů, avšak vykonávat či lépe zastávat lze jen veřejnou funkci posledně nabytou (např. § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů).

141. Proto je třeba při následujícím hodnocení ústavnosti různých stupňů omezení u různých skupin veřejných funkcionářů v § 4a až 4c zákona o střetu zájmů rozlišovat mezi funkcionáři volenými přímo (poslanci, senátoři, zastupitelé), kteří přitom jsou jen součástí orgánů veřejné moci, nikoli jejími orgány. Rozhodují proto ve sboru, čímž se liší od jiných veřejných funkcionářů rozhodujících monokraticky. Stejně tak v případě poslanců a senátorů je jejich vázanost právním řádem jiná než v případě jiných veřejných funkcionářů rozhodujících sice rovněž ve sboru, avšak vázaných právním řádem jiným způsobem a v úzce vymezeném rozsahu kompetencí svého kolegiátního orgánu či orgánu právnické osoby veřejného práva. Stejně tak je třeba respektovat funkci členů komor Parlamentu a zastupitelů jako „podjatých" (viz výše), protože budou prosazovat zájmy svých voličů, svůj volební program v rámci střetávání se na parlamentní půdě a tím formovat veřejný zájem, na rozdíl od veřejných funkcionářů v oblasti exekutivy (§ 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů), kteří jsou povinni vykonávat svou funkci nestranně, objektivně s přísným dbáním na dodržování právních předpisů, které vykonávají, takže tyto předpoklady současně vytvářejí rámec pro jejich výběr a ustanovení. Jejich občas uváděné označení jako „politických veřejných funkcionářů" proto z tohoto hlediska nemusí být výstižné, neboť i dnes platí, že „výkon práva a povinnosti není politikou" (Kallab, J. Politika vědou a uměním: základy teoretické politiky. Praha: Snaha, 1914, s. 11). Teprve v případě vzájemného ovlivňování v parlamentní rozpravě či na zasedání zastupitelstva či rady, v koaličních jednáních a diskusích při zasedání vlády lze hovořit o ovlivnitelnosti, zatímco ti, kteří se řídí jen zákonem a při rozhodování z něj vycházejí, jsou v jiné situaci či onom odstupu (sub 114, 119). Zatímco však je u volených zástupců tato „volnost" vyvážena jejich kontrolou voliči, v případě veřejných funkcionářů v oblasti exekutivy to závisí na jiných faktorech.

9. Námitky proti neefektivnosti právní úpravy střetu zájmů

142. Navrhovatel tvrdí, že některá napadená ustanovení mají „nulový" efekt, vedlejší účastnice pak zpochybňuje ústavnost napadených ustanovení zákona o střetu zájmů také tím, že jej (s. 21 návrhu) označuje za „bezzubý" a v této souvislosti za nadměrně a zbytečně zasahující do základních práv osob, které jsou nositeli veřejné funkce. Nepochybně žádná právní úprava, jejímž předmětem je střet zájmů, nebude schopna postihnout všechny možné případy, kdy by mohlo dojít ke zneužití postavení veřejného funkcionáře k prosazení osobního zájmu na úkor zájmu veřejného, a to ve dvojím smyslu. Projevuje se to jednak v její obecnosti, kdy blíže definuje jen několik konkrétních případů střetu zájmů (jež je tak – v tomto smyslu – výčtem pouze demonstrativním), jednak v určité „neúplnosti", kdy – jak plyne z § 2 zákona o střetu zájmů – nezahrnuje všechny veřejné funkcionáře, nýbrž jen ty, u kterých je možnost vzniku střetu zájmů a závažnost jeho důsledků z hlediska ochrany veřejného zájmu nejvýznamnější.

143. Nelze též přisvědčit argumentaci vedlejší účastnice, která vyvozuje protiústavnost dané právní úpravy z jejích nedostatků, resp. mezer, či jak uvádí – „bezzubosti". K takovému závěru však nelze dojít s ohledem na potřebu eurokonformního výkladu vnitrostátní úpravy střetu zájmů, stejně jako na již vyložená ústavní východiska organizace a fungování veřejné moci. Možno jen dodat, že primárně jde o etickou problematiku, kde by právní úprava měla představovat alespoň ono „minimum morálky", a předpisy upravující danou materii tudíž nelze chápat tak, že nepostihují-li určité jednání (opomenutí), je takové jednání přijatelné např. v situacích nebo v případě veřejných funkcionářů, na které všechna ustanovení zákona o střetu zájmů, ať regulativní, či zákazová, nedopadají. Vzhledem k tomu je také nezbytné, aby při výkladu a použití napadených ustanovení byly reflektovány právě etické principy výkonu veřejné funkce, i když jejich dodržování aktéry politické a volební soutěže bude především věcí posouzení samotných voličů ve volbách a způsobu vedení volební kampaně (a politické soutěže vůbec) ze strany konkurence. Etický náhled na věc pak předpokládá, že každý veřejný funkcionář při hodnocení střetu zájmů začne sám u sebe (od zdržení se závadného jednání po zvážení demise či rezignace, není-li jiné východisko). Teprve poté nastupují další mechanismy. Tento

zákon má proto pro zachování pravidel politického života („politickou hygienu“) v České republice zásadní význam.

144. V případě střetu činností v oblasti veřejného zájmu (pravý střet zájmů a pravá inkompatibilita) je zpravidla pro rozsah osobní působnosti napadených ustanovení zákona řešení střetu zájmů předvídáno přímo Ústavou nebo zákonem. V případě střetu soukromého a veřejného zájmu je třeba stanovení dalších podrobností s ohledem na to, jaké důsledky takový střet zájmů může mít pro svůj dosah a závažnost v konkrétním případě. Zatímco odvolání z funkce v případě poslanců, senátorů (čl. 25 Ústavy *a contrario*) a zastupitelů s ohledem na reprezentativní mandát v případě porušení pravidel střetu zájmů není možné (oproti některým jiným státům), v případě veřejných funkcionářů ve sféře výkonné moci odvolání za určitých podmínek možné je. Stejně tak jen v případě poslanců a senátorů též Ústava [čl. 87 odst. 1 písm. f)] počítá se zvláštním řízením před Ústavním soudem pro případ přezkumu závěru o neslučitelnosti výkonu jejich funkce s funkcemi uvedenými v čl. 22 Ústavy a dalších zákonech. V případě zastupitelů v takovém případě zánik mandátu vysloví příslušné zastupitelstvo (srov. např. § 55 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Pro oblast výkonné moci je pak stanovena úprava zániku veřejné funkce s ohledem na povahu toho konkrétního zastávaného veřejného úřadu.

145. Z hlediska obecných zásad kontroly dodržování pravidel zákona o střetu zájmů je ústředním orgánem státní správy pro tuto oblast Ministerstvo spravedlnosti, které má proto rovněž povinnost dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě (§ 11 odst. 5 ve spojení s § 24 kompetenčního zákona a § 13 zákona o střetu zájmů). Není úkolem tohoto řízení, aby se Ústavní soud vyjadřoval k tomu, zda je pouhé „přiřazení“ takové kompetence předpokladem jejího úspěšného plnění ve srovnání se státy, které mají specializované antikorupční správní úřady, jakými jsou např. ve Francii Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života (La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) s padesáti pracovníky a 14 tisíci povinnými osobami), v Rumunsku Národní úřad pro integritu (Agentia Nationala de Integritate) s více než stovkou zaměstnanců a více než 300 tisíci povinnými osobami, jiným typem je Ústřední protikorupční úřad v Polsku s více než tisícem pracovníků a úřadovnami po celém státě (Centralne Biuro Antykorupcyjne s policejními oprávněními, podobně působí takové úřady v pobaltských státech atd.), v Srbsku (Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa) a Chorvatsku (Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa) to jsou samostatné nezávislé správní úřady. Nelze však pominout, že toto ustanovení cílí na úkoly evidenčního orgánu, jak byla původně novelizace zákona o střetu zájmů koncipována v předmětném tisku č. 564/0. Zásadní změny v podobě § 4a až 4c se do zákona č. 14/2017 Sb. nepromítly, což se projevilo i v námitkách „bezzubosti“ novelizace tam, kde byl původní záměr výrazně překročen.

146. Ani navrhovatel, ani vedlejší účastnice však přitom nezpochybnili právní úpravu přestupkového řízení a působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při postihování přestupků podle § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů [zejména § 23 odst. 1 písm. b), § 25 zákona o střetu zájmů]. Ústavnost této úpravy jimi napadena nebyla, ačkoli je přímo s napadeným § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů spojena. Bude tak na zákonodárci, aby její efektivitu v budoucnosti vyhodnotil se zřetelem k tomu, jaké spory ve společnosti a politickém životě úprava střetu zájmů a dodržování jejich pravidel vyvolává. Ústavní soud si je v souvislosti s námitkami vedlejší účastnice vědom toho, že může jen poukázat na právní východiska dodržování pravidel, která jsou zpravidla v podobě *legis minus quam perfecta* (pouze trest za porušení), zatímco k neplatnosti právního úkonu ve střetu zájmů je třeba kvalifikace podle zvláštních předpisů, na které konečně vedlejší účastnice poukazuje. Klíčový význam musí mít uplatňování požadavků zákona o střetu zájmů i v této situaci. Jen pro ilustraci stačí uvést, že již zmíněný Národní úřad pro integritu v Rumunsku provede ročně více než tisíc šetření s reálnými výsledky a závěry (od nejvyšších pater politiky) a ročně ukládá stovky pokut za porušení příslušných zákonů a podává desítky trestních oznámení (blíže viz na http://www.networkforintegrity.org/continents/europe/national-integrity-agency-ani).

147. K těmto zásadním a obecným námitkám navrhovatele a vedlejší účastnice je konečně třeba uvést, že v případě naplnění skutkových podstat trestných činů, popř. správních deliktů, nastupují prostředky

právního státu. Zatímco preventivní a profylaktická opatření mohou být koncipována široce a obecně (viz § 3 zákona o střetu zájmů, může jít též o různé etické kodexy chování), represivní či sankční ustanovení (správní, trestní, pracovní právo) je nutno upravit výslovně a přesně (*lex scripta et stricta).* Důvodné podezření tak může ospravedlňovat výběr mezi uchazeči v rámci politické nebo hospodářské soutěže, samozřejmě může být určitým varováním a prevencí v podobě onoho etalonu, ale nemůže stačit ke stanovení trestní či správní sankce, zbavení úřadu, popř. výpovědi, nehledě již k tomu, že zásada potenciality střetu může veřejný zájem rovněž poškodit. Zkušenosti z jiných států ukazují, že např. trestní sankce se jeví příliš přísné [ve Francii lze za porušení uložit i trest odnětí svobody do tří let a k tomu pokutu až 45 tisíc euro – čl. 26 zákona č. 907-2013 (stav k 12. 12. 2019)], takže nejsou často využívány, což pak ale může vést k tomu, že takové jednání se začíná považovat za akceptovatelné. Naopak, prakticky vymáhané, byť i mírnější (správní) sankce vedou k přesvědčení, že nejde o tolerovatelné jednání, což zvyšuje význam etalonů pro správné chování (viz k tomu studii A Conflict-of-Interests Act. Harvard. Journal on Legislation, roč. 1964, č. 1, s. 68–69). Tato zkušenost má význam pro hodnocení sankční soustavy zákona o střetu zájmů, neboť náš zákonodárce se vydal právě touto cestou s důrazem na opatření v oblasti správního práva; tedy ze čtyř možností zvolil tu, kterou lze označit jako *lex minus quam perfecta*, což znamená, že porušení pravidla nevede k potrestání za přestupek, není-li současně takové jednání v rozporu se zákonem postiženo jinak. Sankce ztráty funkce se může uplatnit jen tam, kde to není v rozporu s ústavním pořádkem a je to v něm nebo v zákoně předvídáno. Zavedení takové sankce po vzoru Rakouské republiky a Slovenské republiky vedlejší účastnice ve svém vyjádření z 23. 1. 2020 však nevyžaduje, ačkoli jinak rakouskou úpravou argumentuje.

148. Jinak řečeno, z principu demokratického právního státu plyne, že k postihu ve formě správní, či dokonce trestní sankce nelze přistoupit na základě pouhého podezření z porušení pravidel stanovených pro regulaci střetu zájmů. Stejně tak s ohledem na již zmíněnou obecnost nelze bez náležitého řízení vyvozovat závěry proti tomu, kdo je podezírán (na škále podezíraný – podezřelý – důvodně podezřelý – obviněný – obžalovaný – odsouzený) z porušení těchto pravidel. Nicméně i takové podezření může vést k otevření veřejné diskuse, k podávání podnětů k přešetření, trestních oznámení apod. a následně se projevit rovněž v politické rovině (vyjádřením důvěry či nedůvěry hlasováním ve volbách). Represe pak může nastoupit jen tam, kde je porušení těchto pravidel spolehlivě prokázáno v příslušném právním řízení; obecné přesvědčení, že jsou pravidla pro střet zájmů porušována, protože o tom informují média nebo to tvrdí politický soupeř, nestačí. Uplatnění přístupu, který toto pravidlo dostatečně nerespektuje, může mít destruktivní vliv na naši politickou scénu, a především značně otřást důvěrou veřejnosti v politiky a potažmo instituce státu jako takové.

149. Na závěr hodnocení námitek proti efektivnosti právní úpravy střetu zájmů zejména v případě členů vlády nemůže Ústavní soud přehlédnout to, že Poslanecká sněmovna má rovněž (jako předseda vlády podle čl. 74 Ústavy) v čl. 72 odst. 1 nástroj pro uplatnění ústavně politické odpovědnosti (čl. 67 odst. 1 Ústavy), jak takovou situaci řešit. Znovu je třeba připomenout, že Poslanecká sněmovna, na jejíž půdě napadená úprava vznikla, o ní hlasovala celkem třikrát. Ve třetím čtení pro návrh v Poslanecké sněmovně hlasovalo 135 poslanců, v případě hlasování o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu podle čl. 47 odst. 2 Ústavy 125 poslanců a při hlasování podle čl. 50 odst. 2 Ústavy o přijatém zákonu vráceném prezidentem republiky pro hlasovalo 129 poslanců. To znamená, že pro zakotvení skutkových podstat ústavního deliktu porušení pravidel čl. 70 Ústavy ve spojení s předmětnými ustanoveními zákona o střetu zájmů bylo dosaženo ústavní většiny, což však v našich ústavních podmínkách neznamená prolomení ústavního pořádku (sub 72) obyčejným zákonem. Je pak nadále věcí voličů, aby posoudili, proč je taková právní úprava přijata, avšak za využití ústavně disponibilních prostředků není využívána. K tomu je třeba k doplnění vyjádření vedlejší účastnice ze dne 23. 1. 2020 uvést, že sice připomíná nedostatky překladu čl. 3 předmětného rakouského zákona (sub 50 a 51), nicméně pomíjí, že jde o ustanovení ústavní, což na jiném místě zákona umožňuje, aby mohl Ústavní soudní dvůr vyslovit případně i ztrátu funkce. Takovou možnost naše právní úprava obyčejným zákonem [IX. a) 2.] neumožňuje, a zůstává tak jen sebekritické zvážení postavení samotným veřejným funkcionářem nebo shora naznačené možnosti prezidenta a předsedy vlády. Pro úplnost je však třeba dodat, že v rámci hlasování o pozměňovacích návrzích nebyly přijaty návrhy na změnu zákonů o jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu v podobě zavedení

disciplinárního řízení v případě porušení zákona o střetu zájmů [viz usnesení mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny č. 150 z 36. schůze konané dne 30. 3. 2016 (tisk č. 564/8)]. Z toho lze dovodit, že zákonodárce setrval na stávající úpravě volby projednání přestupku v disciplinárním řízení i v případě tak závažném, jako je soustavné porušování střetu zájmů trvajícím přestupkem podle § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky"), tedy buď před správním úřadem, nebo v disciplinárním řízení před příslušným výborem komory Parlamentu [k důsledkům této volby a obraně proti rozhodnutí následně učiněnému viz usnesení ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 17/14 (U 2/76 SbNU 909)].

10. Shrnutí obecných východisek pro hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy

150. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) si je při přezkumu napadených ustanovení zákona o střetu zájmů a jejich důsledků pro ústavní konstrukci organizace a fungování veřejné moci vědom toho, že zde existuje střet mezi principy demokracie a principy právního státu a že to nemůže vést k závěru, že volební výsledek sám o sobě může měnit zákony, aniž by byla dodržena ústavnost procedury, stejně jako meze, které jim vyznačuje ústavní pořádek. Současně však může rozhodovat jen v Ústavou taxativně stanovených otázkách, přičemž základním problémem (společným všem státům s podobnou úpravou) je, zda a v jakém rozsahu může nahrazovat nebo měnit vůli voličů vyjádřenou ve volbách a promítnutou do složení obou komor Parlamentu a zastupitelstev a ve vazbě na to s ohledem na parlamentní formu vlády rovněž do složení dalších orgánů státu nebo územních samosprávných celků z hlediska požadavků, které na výkon veřejné funkce stanoví zákon o střetu zájmů. Stejně tak předmětem přezkumu v případě abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů nemůže být sekundární právo EU ani jiná rozhodnutí jejích orgánů. Je však třeba při výkladu vnitrostátních právních předpisů dávat přednost takovému výkladu, který při zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu vede k souladu výkladu vnitrostátního práva se závazky České republiky z jejího členství v EU.

151. Zákon o střetu zájmů sleduje několik legitimních cílů. V první řadě jde o zajištění řádného fungování státu a ochranu hospodářských zájmů státu samotného (obdobně zájmů obcí a krajů), stejně jako o plnění jeho ochranné funkce ve vztahu k zajištění podmínek podnikání a řádně vedené politické nebo hospodářské soutěže mezi jejími účastníky. Pominout však nelze ani zachování (když už ne zvýšení) důvěry veřejnosti ve výkon veřejné moci, což je jeden z požadavků plynoucích z pojmu demokratického právního státu, přičemž tyto záměry lze akceptovat jako veřejný zájem. Dále má právní úprava regulace střetu zájmů a neslučitelností (funkcí, činností) jako součást ochranné funkce státu při ochraně základních ústavních hodnot předcházet či následně postihovat situace vedoucí k přílišné koncentraci různých mocí vedoucí zpravidla k narušení nejen politické, nýbrž i hospodářské soutěže. Plnění této funkce státu se může dostat do kolize s některými základními právy a svobodami účastníků těchto soutěží, jak to namítá navrhovatel a vedlejší účastnice. Současně však zpochybňují úpravu střetu zájmů jako takovou, takže bylo třeba odůvodnit, proč Ústavní soud tuto snahu zákonodárce o regulaci politické soutěže na pozadí střetu zájmů považuje za ústavně konformní. V judikatuře již byl tento směr zákonodárství označen též jako standard v demokratickém státě, který dokonce ani nevyžaduje nějaké zdůvodnění, pouze posouzení, zda tím nejsou současně porušovány jiné ústavní zásady (viz rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky ze dne 23. 6. 1999 sp. zn. K 30/98 část III).

152. K obecným námitkám navrhovatele a vedlejší účastnice týkajícím se porušení základních principů demokratického právního státu tak Ústavní soud uzavírá, že zákonodárce zvolil řešení, které neodporuje demokratickým hodnotám, jejichž zachování vyžaduje čl. 2 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy. Ze dvou možností přitom zvolil tu, která je sice spjata s řadou složitých problémů, nicméně lépe odpovídá principu rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, popř. podle čl. 26 odst. 1 Listiny a čl. 79 odst. 2 Ústavy a možnosti svobodně se ucházet o zvolení nebo jmenování do veřejné funkce, nikoli to řešení, které by určitou skupinu osob, popř. dokonce konkrétní osobu předem z přístupu k veřejné funkci vyloučilo.

153. Ústavní soud nepouští ze zřetele, že napadená ustanovení jsou příkladem oblasti, ve které se pravidla demokracie a právního státu střetávají, neboť soudní rozhodování zde vstupuje na pole, které bylo dříve v demokratických státech vyhrazeno rozhodování voličů. Každý stát, který ona pravidla hodlá dodržovat, tak musí řešit problém definování střetu zájmů, způsobu jeho prokazování a vyvozování závěrů pro výkon veřejné moci a pro postavení nositelů veřejných funkcí. Jak již bylo uvedeno, je rozdíl v nárocích na preventivní či profylaktické působení zákona o střetu zájmů a prokazování porušení jeho pravidel. Ne každé jednání v osobním zájmu přitom lze považovat za porušení těchto pravidel, neboť to může být současně i v zájmu veřejném, což konečně uznává i § 3 odst. 1 *in fine* zákona o střetu zájmů. Veřejný zájem je neurčitý pojem, který je třeba vykládat vždy s ohledem na okolnosti posuzovaného konkrétního případu. V případě veřejných zakázek, podpor či pobídek, přitom nelze navíc obecně říci, že pochází-li nabídka od státu či jiné územní veřejnoprávní korporace, půjde bez dalšího prověření o veřejný zájem. Navíc může jít i o střet dvou veřejných zájmů (např. ministra jako člena vlády a současně jako hlavy resortu, který se svým návrhem ve vládě neuspěl a podsouvá jej jako pozměňovací návrh ve sněmovně, ministra a poslance atd.). Proto je třeba poukázat na poznatek, podle kterého si musí zákonodárce uvědomit, že veřejným činitelům nelze zakázat, aby si uvědomovali své soukromé zájmy (ani to nejde prokázat); nemůže jim proto zakázat, aby se cítili vděční za přijetí daru či nějaké zvýhodnění, ale může jim zakázat, aby dary ve vymezených případech přijímali, aby se ucházeli o veřejné zakázky, dotace, aby vstupovali do obchodních vztahů se státem a jinými veřejnoprávními korporacemi atd. (viz k tomu Stark, A. Conflict of Interest in American Public Life, str. 21–23).

IX. b)
Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení § 4a, § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů a čl. IV zákona č. 14/2017 Sb.

1. Shrnutí argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice

154. Navrhovatel ve svém návrhu (blíže sub 13 až 16) argumentuje tím, že § 4a zákona o střetu zájmů je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny. K omezení daného práva může dojít jen v případě kolize s mimořádně silným veřejným zájmem na to, aby se zamezilo zneužití vysílání nebo tisku veřejným funkcionářem. Uvedené ustanovení neobstojí v tzv. testu proporcionality v širším smyslu, a to z hlediska principu vhodnosti, neboť u některých veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů (např. vedoucí Kanceláře Senátu) si lze stěží představit, že by mohl nějaký střet zájmů nastat. Jde-li o členy vlády, navrhovatel upozornil, že rámec jejich omezení stanoví čl. 70 Ústavy, a dodal, že k tomu, aby mohli veřejnosti sdělovat informace o výkonu funkce způsobem, který odporuje výkonu jejich funkce, nemusejí mít majetkovou účast. Neobstojí také z hlediska kritéria potřebnosti, protože omezuje správu vlastního majetku takovým způsobem, že nutí veřejného činitele, aby se svého majetkového podílu vzdal, a ani z hlediska kritéria přiměřenosti, neboť újma na základním právu je nepřiměřená k zamýšlenému cíli, protože zahrnuje i takové provozovatele a vydavatele, kteří vysílají jen hudbu nebo naučné pořady nebo se zaměřují na vydávání výlučně odborného periodického tisku. Z těchto důvodu je navrhováno zrušení souvisejících ustanovení § 9 písm. e) zákona o střetu zájmů, čl. II bodu 6 a části třetí zákona č. 14/2017 Sb.

155. Podle vedlejší účastnice (blíže sub 33 až 36) je nadbytečné, aby § 4a zákona o střetu zájmů zapovídal veřejnému činiteli provozovat vysílání či vydávání, jestliže podle § 4 zákona o střetu zájmů stejně nesmí podnikat. Upozornila, že omezení vlastnického práva se nemůže opírat o čl. 70 Ústavy, neboť ten umožňuje omezit jen určité činnosti, že existují jiné, netransparentní formy ovlivňování médií, že není jasné, jak by v případě některých médií (např. hudebního vysílání) mohlo dojít ke střetu zájmů, naopak některá elektronická média, jež jsou v současné době nejvlivnější, postižena nejsou vůbec. Není ani jasné, proč by nemohl být např. společníkem obchodní společnosti a proč je znevýhodňována tato forma vlastnictví. Navíc média mohou vlastnit politické strany a hnutí, což má být (zřejmě) z hlediska ochrany demokratických hodnot nebezpečnější. Uvedené ustanovení podle jejího názoru není proporcionální k tvrzenému cíli v podobě zamezení střetu zájmů, neboť není jasné,

o jaký střet by mělo jít, hypotetický střet zájmů ve skutečnosti neřeší a jde dalece nad rámec omezení nezbytných k tomu, aby bylo zabráněno vlivu na příslušná média.

2. Námitky proti § 4a zákona o střetu zájmů z hlediska jeho efektivnosti a účelu

156. Jako svého druhu předběžnou otázku Ústavní soud posoudil právě uvedené námitky vedlejší účastnice směřující proti § 4a zákona o střetu zájmů jako úpravě zbytečné a sledující skrytý účel. Tím otevřela dosud neřešenou otázku, zda se nejedná o tzv. symbolické zákonodárství [podle teorie, která vychází z práce W. T. Arnolda Symbols of Government. Yale University Press. New Haven 1935 (repr. 1948)], o významu symbolů pro vládnutí, politiku, etiku, náboženství, tedy o významu toho, jak se ovládaným vládnutí jeví a čím je symbolizováno, což obecně má pro otázku výkonu veřejné funkce a střetu zájmů zásadní význam (viz též sub 121 a násl.). Pro posouzení ústavnosti napadeného ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů je uvedená námitka vedlejší účastnice významná. Je založena na tvrzení známém z odborné literatury, že tento typ zákonů je z hlediska kontroly ústavnosti bez významu, neboť je spíše deklarací něčeho, co zde již někde (v ústavě, jiném zákoně nebo unijním právu) upraveno je. Taková „symbolická" úprava se pak ani nemyslí vážně (jako regulace), nýbrž jen jako politické gesto, jehož dodržování ani nikdo nečeká (např. Bußjäger, P. Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001. Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 2004, č. 19, s. 701–705). Současně je to ale problémem, který nelze přehlédnout ani v posuzované věci. Ten je spatřován v tom, že taková úprava může sloužit profylakticky, k uklidnění veřejnosti, k důkazu, že zákonodárce nějaký problém vidí a řeší, ale také někdy k její mobilizaci, aby se plnění toho, co již jinde upraveno je, více dožadovala nebo aby na nějaký problém byla znovu upozorněna, aniž je zde vůle zákonodárce jej skutečně řešit v praxi (srov. k tomu Siehr, A. „Objektivität" in der Gesetzgebung? Symbolische Gesetzgebung zwischen Rationalitätsanspruch des Gesetzes und demokratischem Mehrheitsprinzip. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, roč. 2005, č. 4, zejm. s. 548–550, Steinbach, A. Rationale Gesetzgebung, s. 152 a násl.). Třeba dodat, že tomuto typu ustanovení nejsou nakloněna ani legislativní pravidla vlády (viz jejich čl. 39 odst. 1).

157. Ústavní soud však dospěl k závěru, že v případě § 4a zákona o střetu zájmů o takový typ ustanovení nejde, vůle zákonodárce směřuje k určité změně společenských vztahů, a proto je nutno jej podrobit ústavnímu přezkumu [např. na rozdíl od § 1 až 4 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, u nichž Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 12. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) dospěl k závěru, že nejde o ustanovení normativní povahy, nýbrž o podnět k zamyšlení a morální a právně-politickou deklaraci]. Zcela zásadní význam pak má tento závěr pro výklad § 4b zákona o střetu zájmů (viz sub 209).

158. Obdobný závěr lze učinit k námitce vhodnosti v rámci testu proporcionality. To, že § 4a zákona o střetu zájmů dopadá na všechny veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, aniž to je přitom podle tvrzení navrhovatele prakticky možné u značné části z nich (navrhovatel uvádí vedoucího Kanceláře Senátu, aniž říká, proč tomu tak je), neznačí, že jde jen o symbolický předpis, natož pak předpis neústavní, který by proto bylo třeba zrušit. Osobní působnost pravidla obsaženého v § 4a zákona o střetu zájmů stanoví jen okruh možných subjektů vzniku ústavněprávního deliktního vztahu střetu zájmů. Nenastane-li příslušná ústavněprávní skutečnost (např. právě deliktní jednání vedoucího Kanceláře Senátu), tak to jen znamená, že sankce obsažená v zákoně o střetu zájmů splnila svůj účel, o nic více, ale ani o nic méně. Účelem právní regulace není jen to, aby se vztahy ve společnosti měnily, ale i to, aby některé situace vůbec nevznikaly. To nevylučuje, že by taková situace mohla nastat a že hrozící sankce je neústavní. Stejně tak je zde nedůvodná námitka, že by členové vlády potřebovali majetkovou účast k tomu, aby sdělovali veřejnosti své názory. To však, jak bude dále ukázáno, neznamená, že by jejich majetková účast nemohla být zákonodárcem ve veřejném zájmu na ochraně základních principů demokratického právního státu omezena nebo přímo zakázána. Jak bude dále podrobně rozvedeno, platí to i pro obdobné námitky vznesené vedlejší účastnicí.

3. Účel § 4a zákona o střetu zájmů jako naplňování požadavků pojmu demokratického právního státu při provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydávání periodického tisku

159. Pro hodnocení právní úpravy střetu zájmů jako právního (tedy nikoli pouze morálního či politického) problému je potřebné zdůraznit, že napadené ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů, ve kterém převažuje aspekt vlivu či ovládání, se svou povahou odlišuje od jeho § 4b a 4c, kde vystupuje do popředí aspekt prospěchu či zájmu na dosažení zisku jako typického znaku podnikání a současně jako základní problém střetu zájmů. Tím se odlišují i kritéria hodnocení jejich ústavnosti, neboť problém § 4a zákona o střetu zájmů v podobě provozování vysílání a vydávání periodického tisku veřejným funkcionářem by zde byl bez ohledu na potřebu řešení střetu zájmů. Ústavnost § 4a zákona o střetu zájmů je proto třeba hodnotit z pozic ústavních principů demokracie, svobodných a demokratických voleb a volné soutěže politických stran a politických sil (čl. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 21 odst. 1 a čl. 22 Listiny), které nepodkopává, nýbrž upevňuje. Naopak § 4b a 4c zákona o střetu zájmů takový principiální ústavní základ nemají; na rozdíl od institutů demokracie a právního státu náš ústavní pořádek obecnou charakteristiku či normativní přihlášení se k nějakému typu hospodářství neobsahuje. Aby mohl být proveden přezkum ústavnosti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, je nutno vyjít z obecných ustanovení a katalogu základních práv a svobod Listiny a z nich lze teprve vyvozovat závěry pro vrchnostenskou roli státu při regulaci obsahu a ochrany vlastnických práv a svobody podnikání (čl. 2 odst. 3, čl. 11 odst. 1, čl. 26, čl. 41 odst. 1 Listiny).

160. To se promítá i do hodnocení námitek založených na argumentu členstvím České republiky v EU. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů má vztah nejen k regulaci střetu zájmů, nýbrž současně k postavení sdělovacích prostředků (rozhlas, televize, periodický tisk) v demokratické společnosti bez ohledu na členství v EU. Vzhledem k tomuto širšímu dosahu tak nejde jen o zajištění postupů v rámci sdíleného řízení (tzv. shared management) při správě finančních prostředků podle čl. 63 odst. 1 finančního nařízení a prováděcích předpisů, nýbrž o daleko více, neboť § 4a zákona o střetu zájmů sleduje na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů především řešení vnitrostátních otázek politického a ústavního systému a s tím spojené národní identity (čl. 4 odst. 1 SEU). Proto zde nemají místo námitky, že něco takového pro Českou republiku z práva EU neplyne s podtextem, že to v zájmu zachování zásad demokratického právního státu stanovit nemůže.

161. Sdělovací prostředky tím, jaké informace a jakým způsobem poskytují, mají schopnost značnou měrou formovat názory jednotlivců a ovlivňovat veřejné mínění; nikoliv nedůvodně se v této souvislosti hovořilo o médiích, resp. dříve o tisku jako o další z velmocí. Tím plní rovněž nezastupitelnou kontrolní funkci ve vztahu k fungování státu, resp. činnosti jeho představitelů. Takovouto úlohu přitom mohou sotva plnit média, která jsou právně, personálně či ekonomicky pod vlivem státu (jak tomu bývá v nedemokratických státních režimech) či jeho vrcholných činitelů. Jejich význam se přitom nevztahuje jen na vedení volební kampaně a vytváření mínění voličů o soupeřících politických stranách, nýbrž i jejich nazírání na společnost a dění v ní. Proto je jejich provozování a vlastnění klíčovou otázkou demokratického právního státu nejen z hlediska politického života. Je-li provozovatelem či vlastníkem veřejný funkcionář, pak je zpochybněna role státu jako vrchnostenského (a v mezích ústavního pořádku neutrálního) regulátora politické (a nejen politické) soutěže. S tím souvisí i potřeba systémového pohledu na problematiku vlastnictví a provozování médií. Jde tak o jedno z dodatečných opatření proti možnému vlivu soukromých peněz na fungování veřejné moci v podmínkách rostoucích sociálních nerovností ve společnosti.

162. Ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů plní poslání, které přesahuje rámec regulace střetu zájmů, neboť sleduje to, aby veřejný funkcionář nemohl ovlivňovat, či dokonce ovládat média, a to ať již jako vlastník (podnikatel), nebo vydavatel či provozovatel, byť vedlejší účastnice tyto pojmy ztotožňuje. Stačí zde odkázat na vymezení základních pojmů v § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., podle kterého je provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání právnická nebo fyzická osoba, která sestavuje program, včetně služeb přímo souvisejících s programem, určuje způsob organizace rozhlasového a televizního vysílání a má za toto vysílání redakční odpovědnost, a pod zvukovým nebo obrazovým označením, jež program a služby přímo související s programem nezaměnitelně identifikuje, tento program a služby přímo související s programem prvotně šíří nebo prostřednictvím

třetích osob nechává šířit, a podle téhož ustanovení písmene h) provozovatelem převzatého vysílání právnická nebo fyzická osoba, která rozhoduje o skladbě programů převzatého vysílání, včetně služeb přímo souvisejících s programy převzatého vysílání, a která tyto programy a služby s nimi přímo související šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává v úplné a nezměněné podobě šířit na základě oprávnění k provozování převzatého vysílání. Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pak definuje pojem „vydávání periodického tisku" jako činnost vydavatele, při které na svůj účet a na svou odpovědnost zajišťuje jeho obsah, vydání a veřejné šíření. Stanoví-li § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, že se má veřejný funkcionář zdržet každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit (nejen že ovlivňují) výkon jeho funkce, je takový zákaz akceptovatelný s ohledem na význam médií uvedených v § 4a zákona o střetu zájmů, jsou-li splněny další požadavky, zde především ochrana legitimního očekávání [viz sub IX. d)]. Stát prostřednictvím § 4a zákona o střetu zájmů do volné politické soutěže nezasahuje, stejně jako zde neomezuje svobodu projevu ani necenzuruje, nýbrž naopak vytváří podmínky pro její průběh v zájmu ochrany práv a svobod jiných účastníků této soutěže, stejně jako její transparentnosti (§ 17 zákona č. 231/2001 Sb.).

163. Ústavně konformním (zejména s čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1 a čl. 22 Listiny) je postup zákonodárce stanovícího potřebná omezení při provozování a vlastnictví sdělovacích prostředků, která sledují veřejný zájem na férovém vedení politické soutěže jako neoddělitelné součásti politického života demokratického právního státu. Veřejný zájem je zde formulován jako výsledek demokraticky vedené parlamentní rozpravy a střetávání různých názorů. Jestliže zákonodárce výraznou většinou hlasů (viz sub 149) dospěl k závěru, že je nezbytné oddělit ovládání médií a výkon veřejných funkcí vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, sleduje takový krok (v obecné poloze) legitimní veřejný zájem.

164. V této souvislosti za zásadní Ústavní soud z hlediska normativního chápání pojmu demokratického právního státu jako východiska pro ústavně konformní výklad § 4a považuje další aspekt zákona o střetu zájmů, kterým je ochrana před koncentrací veřejné moci a jiných mocí, tedy aby se v jediných rukách soustředila jak politická moc (míněna moc plynoucí z titulu výkonu dané funkce), tak moc ekonomická a s ní často spojená moc mediální. Ústavní právo jako politické právo (J. J. Rousseau) nemůže přehlížet klíčový význam financování každodenně se odehrávající politické soutěže a rovnosti šancí v ní. To pak může nejen narušovat řádnou správu věcí veřejných a náležité hospodaření s veřejnými finančními prostředky, ale také ohrožovat samotné demokratické principy, na nichž je fungování České republiky jako demokratického právního státu založeno (čl. 1 odst. 1, čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 17 a 22 Listiny). Velká ekonomická a mediální moc ovšem může být využita nejen k prosazování zcela legitimních politických cílů, ale též zpětně i soukromých zájmů, ne vždy slučitelných se zájmy veřejnými, a to mnoha způsoby, mj. prostřednictvím účastníků politické soutěže. Proto se již stává standardem omezování výše výdajů na volební kampaně a státní kontrola nad dodržováním pravidel pro její financování.

165. Stojí-li za politickou stranou či hnutím ekonomicky silný subjekt, jde nepochybně o velkou výhodu ve volné soutěži politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jež může způsobit (podle okolností) deformaci této soutěže a zpětně i soutěže hospodářské tam, kde na ni působí regulativní nástroje veřejné moci. Ekonomická moc může přispět k získání moci politické, která potom může být zpětně synergicky využita k posílení moci ekonomické, např. získáním veřejných zakázek nebo omezováním konkurence. Ekonomická moc a finanční prostředky jako takové nejsou sice referenčním ústavním kritériem rovnosti; něco jiného je, stanoví-li zákon, kolik jich lze v rámci politické soutěže použít, jak to zákonodárce stanovil při novelizaci volebního zákonodárství zákonem č. 322/2016 Sb. Z hlediska veřejného zájmu a ochrany demokratických hodnot je proto akceptovatelná snaha zákonodárce, který v reakci na koncentraci významné ekonomické a mediální moci činí v mezích ústavního pořádku opatření bránící možné postupné deformaci demokratického režimu do podoby nějaké z jeho fiktivních či neliberálních variant odporujících požadavkům čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny. Jde tak o jedno z opatření tzv. obranyschopné demokracie (viz k tomu již Loewenstein, K. Militant Democracy and Fundamental Rights. The American Political Science

Review, roč. 1937, č. 3, s. 417–432, a tamtéž, č. 4, s. 638–658), které má svůj ústavní základ ve shora uvedených ustanoveních Ústavy a Listiny.

166. Při hodnocení těchto zákazů a omezení je nutno vzít v úvahu i skutečnost, že na rozdíl od § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, kde jde vždy o jednorázovou záležitost (účast v konkrétním zadávacím řízení, žádost o udělení konkrétní dotaci či pobídky), v případě provozování rozhlasového či televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku jde z povahy věci samé o soustavnou činnost. Neustálé posuzování změn vlastnických poměrů (i onen nákup jedné akcie) by nakonec vedlo k pochybnostem o efektivitě a smyslu takové úpravy, když již zákonodárce uznal za nutné k ní sáhnout. Zatímco příslušný správní orgán řeší stížnosti na porušování pravidel vysílání v jednotlivých případech, zde vlastně problém účasti veřejného funkcionáře na veškerém dění v takovém sdělovacím prostředku jako by byl vytčen před závorkou. To by znamenalo, že je přítomen jako problém v každé jednotlivé relaci. Není dále bez významu, že již sám zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), umožňuje rozlišovat ovlivňování (§ 71) jako nahodilé a jednorázové, zatímco ovládání (§ 74 a 75) je spojeno se soustavností, která zakládá možnost vlivu (srov. Havel, B. In: Štenglová, a kol. Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 214). Zbývá snad jen dodat, že ještě vyšším stupněm aktivního ovládání a jednání ve shodě je právní podoba (přiznaného) koncernu (§ 79), což jsou nyní jeho členové povinni uveřejnit na svých internetových stránkách (§ 79 odst. 3), kdy předpokladem koncernu je „zájmová jednota v mnohosti, upínající se ke skupině jako celku a přerůstající zájmy jednotlivých řízených osob, ba dokonce i osoby řídící“ [Čech, P., Šuk, P. Právo obchodních společností v praxi a pro praxi (nejen soudní). Praha: Bova Polygon, 2016, s. 223.].

4. Účel § 4a zákona o střetu zájmů jako nástroje regulace politické a hospodářské soutěže z hlediska čl. 21 odst. 4 Listiny

167. K hodnocení ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů je třeba přistupovat primárně z hlediska čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3, popř. čl. 23 odst. 3 Ústavy [viz i sub IX. a) 5.], nikoli z hlediska čl. 11 a 26 Listiny, jak argumentují navrhovatel a vedlejší účastnice. Jeho účelem není nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny). Podle právě uvedených ustanovení ústavního pořádku je výkon veřejné moci založen na sledování veřejného zájmu a obecného blaha, a nikoli na dosahování soukromého zisku nebo správě vlastního majetku jako v paternalistickém státě (též sub 89). Veřejné právo zde neurčuje, co a kdo může vlastnit, či jak může podnikat, nýbrž určuje, čím je při výkonu veřejné funkce vázán, což se následně promítá do stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých (podnikatelských) činností podle čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny, popř. čl. 70 Ústavy (tzv. hospodářská inkompatibilita). Účelem § 4a zákona o střetu zájmů je stanovit *ex ante* podmínky, za nichž mohou občané vykonávat volenou či jinou veřejnou funkci. Není přitom v rozporu s ústavním pořádkem, jsou-li těmito podmínkami i zásahy do svobody a práva podnikat podle pravidel čl. 26 odst. 2 Listiny. Jinak řečeno, nikomu není upíráno ani vlastnit majetek, ani možnost podnikat, je-li na jeho svobodném rozhodnutí podle čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, zda podmínky výkonu (nikoli nabytí) veřejné funkce splní tím, že se určitých činností dočasně vzdá, či nikoliv. Ustanovení § 4a odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů, která navíc navrhovatel i vedlejší účastnice ve své argumentaci pomíjí, poté nabízejí další možné šetrnější řešení (viz i níže) jak z hlediska postavení veřejného funkcionáře jako provozovatele, vydavatele atd., tak (s přihlédnutím k potřebě teleologické redukce při výkladu § 4a odst. 1 ve spojení s § 4a odst. 2) při stanovení správní sankce za jeho porušení v § 23 zákona o střetu zájmů (nelze ji uložit přímo, nýbrž až po marném uplynutí lhůty). Jde o důsledek řešení zvoleného zákonodárcem, spočívajícího v tom, že zákaz a omezení založil na postavení (vlastník, společník, člen, ovládající osoba), z čehož se nevyvratitelně presumuje možnost ovlivňování namísto dokazování skutečného vlivu.

168. Právě uvedené platí tím spíše, že žádný neomezený „nárok“ občana na získání veřejné funkce (s výjimkou akcesorického nároku na virilní funkci) neexistuje, neboť Česká republika není monarchií, ale právě republikou. Ústavní pořádek zaručuje rovný přístup k veřejným funkcím (tedy rovné podmínky ucházení se). Nevylučuje však stanovit podmínky jejich výkonu odpovídající shora

uvedeným ústavním zásadám organizace a výkonu veřejné moci v demokratickém právním státě. Nebrání zákonodárci, aby přijal opatření proti maření účelu výkonu veřejné funkce sledováním jiného cíle, než je veřejný zájem a obecné blaho, jak již bylo vyloženo (např. sub 89 a násl.). Na rozdíl od hodnocení ústavnosti zásahu do svobody podnikání ve věci elektronické evidence tržeb [viz body 114 a 115 nálezu ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)] v posuzované věci nelze spatřovat zásah do této svobody stanovením podmínek, které jsou spojeny s tím, že ten, kdo tuto svobodu využívá, se rozhodl současně vykonávat veřejnou funkci. Současně je třeba zdůraznit, že rovněž čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny předpokládá, že u některých činností mohou být stanoveny podmínky a omezení, tedy možnosti vymezit, kdo, kdy, kde a jakým způsobem může podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost, a v případě neslučitelnosti s výkonem veřejné funkce určit pravidla řešení takového střetu.

169. Zajišťování působení svobodných médií jako neoddělitelné součásti veřejného prostoru v demokratické společnosti se stává postupně standardem nejen z hlediska svobody projevu a svobodného šíření informací. Na podporu tohoto závěru lze uvést usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. 5. 2018 O pluralitě sdělovacích prostředků a svobodě sdělovacích prostředků v Evropské unii (dostupné na http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0144_CS.html). V něm Evropský parlament vyzval členské státy, aby k zajištění plurality a svobody médií přijaly potřebná opatření ohledně jejich nezávislosti na politické a hospodářské moci, proti koncentraci vlastnictví narušující rozmanitost a volnou soutěž, ale – což je třeba v posuzovaných souvislostech zdůraznit – uplatnily vhodná omezení u osob, které mají veřejnou funkci, jde-li o vlastnictví médií, a zajistily nezávislý dohled a účinné mechanismy dodržování předpisů, aby se předešlo střetu zájmů a aby „za účelem účinné ochrany svobody a plurality sdělovacích prostředků byla účast na veřejných zakázkách ze strany podniků, jejichž konečný vlastník vlastní zároveň mediální společnost, zakázána či alespoň zajištěna jejich plná transparentnost; navrhuje, aby členské státy byly povinny pravidelně podávat zprávy o veškerém veřejném financování poskytovaném mediálním podnikům a aby bylo poskytování veřejných finančních prostředků pravidelně sledováno“ (bod 47 dokumentu).

170. Současně byly členské státy EU v právě citovaném usnesení Evropského parlamentu vyzvány, aby v plném rozsahu podpořily a schválily doporučení Výboru ministrů členským státům Rady Evropy o pluralitě médií a transparentnosti vlastnictví médií ze dne 7. 3. 2018 (dostupné na https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/rec-2018-1-cz-10033.rtf), v němž se v reakci na aktuální vývoj v dané oblasti poukazuje na význam veřejných sdělovacích prostředků v demokratické společnosti a nezbytnost zajištění jejich plurality. V souvislosti s nyní posuzovanou věcí je možno poukázat na bod 11 doporučení, kde se uvádí, že přijetí a účinné provádění regulace vlastnictví médií může hrát významnou úlohu v souvislosti s pluralitou sdělovacích prostředků, že taková regulace může zvýšit transparentnost vlastnictví médií a že se může zabývat otázkami, jako je vlastnictví napříč médii, přímé a nepřímé vlastnictví médií a účinná kontrola a vliv na sdělovací prostředky, a že může také přispět k zajištění účinného oddělení mezi výkonem politické moci nebo politickým vlivem a kontrolou sdělovacích prostředků nebo rozhodováním o mediálním obsahu. V bodech 3.5 a 3.6 přílohy tohoto doporučení (nazvané Guidelines on media pluralism and transparency of media ownership) se v návaznosti na výše uvedené vychází z oprávnění členských států zavést kontrolu a stanovit spravedlivou rovnováhu zejména tam, kde vlastní média politické strany nebo jednotlivci, kteří se aktivně podílejí na politice, a zejména kdokoli ve volených funkcích, aby byla zajištěna redakční nezávislost a transparentnost vlastnictví, přičemž redakční rozhodování je zásadně neslučitelné s výkonem politické moci.

171. S ohledem na právě uvedené lze dojít k závěru, že s přihlédnutím k uvedeným argumentům zákonodárce zvolil formu neslučitelnosti činnosti (podmínka materiální racionality zásahu) v nejcitlivější oblasti pro politickou soutěž (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny) tím, že odstraňuje předpoklady pro vedení sporů, zda provozování nebo vydávání je ještě na hranici možného, zda je tomu právě v jednom konkrétním případě, kdežto v jiném to lze ještě tolerovat atd. (podmínka procedurální racionality zásahu). I to je spojeno s odlišnou (soustavnost) povahou § 4a zákona o střetu zájmů oproti jeho § 4b a 4c (jednorázovost), jak bylo již sub 166 uvedeno.

5. Námitky proti § 4a zákona o střetu zájmů jako prostředku diskriminace veřejných funkcionářů

172. Navrhovatel a vedlejší účastnice v různých souvislostech namítají, že § 4a zákona o střetu zájmů stanovuje podmínky, které jsou jednak diskriminační, jednak projevem libovůle v rozporu s kroky testu proporcionality. K tomu lze ve stručnosti odkázat na provedený výklad významu čl. 21 odst. 4 Listiny pro stanovení výkonu podmínek pro ucházení se o funkci, nikoli pro její výkon. Tyto námitky proto míjí cíl a jsou v tomto ohledu zjevně neopodstatněné. Je-li záměrem zákonodárce zamezit koncentraci různých forem moci ve společnosti jako jedné z podmínek volné soutěže, pak dané opatření sleduje legitimní cíl (viz výše), současně je zjevné, že je způsobilé tohoto cíle dosáhnout a že pro jeho dosažení neexistují vhodnější prostředky, než jak je stanoví § 4a zákona o střetu zájmů jako celek (lhůty, náhradní řešení).

173. K námitce diskriminace v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny a Protokolem č. 12 k Úmluvě, kterého se navrhovatel dovolává, je třeba v případě Protokolu č. 12 k Úmluvě uvést, že dosud nebyl ratifikován, proto nelze uplatnit závěry z nálezu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557; 161/2007 Sb.) z hlediska výkladu pojmu „závazek z mezinárodního práva“ v čl. 1 odst. 2 Ústavy. Nicméně jde o text, který se v otázce majetku nikterak neodchyluje od toho, co stanoví čl. 3 odst. 1 Listiny. Obecně otázky využívané v tzv. testu přímé diskriminace zní: 1. Jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny? 2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných („podezřelých“) důvodů? 3. Je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)? 4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené? [viz nálezy ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; ze dne 26. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2482/13 (N 105/73 SbNU 683), bod 35]. O přímou diskriminaci jde jen tehdy, jsou-li odpovědi na první tři otázky kladné a na čtvrtou záporná. V posuzované věci Ústavní soud shledal při vypořádání zásadních námitek navrhovatele a vedlejší účastnice [podrobně sub IX. a)], že postavení všech veřejných funkcionářů je ve srovnání s jinými podnikateli odlišné (negativní odpověď na první otázku) v tom, že se podílejí na výkonu veřejné moci a jejím utváření (negativní odpověď na druhou otázku) na základě vlastní volby (negativní odpověď na třetí otázku), nikoli pouze na dosahování zisku. Proto je s nimi nakládáno odlišně, neboť mohou přímo či nepřímo ovlivňovat fungování státu nebo jiné územní veřejné korporace a formovat veřejné mínění v této oblasti, čímž jsou sledována hlediska zajištění férové politické soutěže (kladná odpověď na čtvrtou otázku), což lze považovat za rozumný a objektivní důvod, který může zákonodárce zvážit s ohledem na stav ve společnosti. Je přitom zasahováno jen do postavení těch veřejných funkcionářů, kteří by provozováním médií nebo vydavatelskou činností mohli takto působit. Taková úprava proto sleduje [jak bylo prokázáno výše sub IX. a) zejména v bodech 3 až 8] legitimní cíl a je proporcionální, neboť ve srovnání s jinými státy nebrání podnikání (v určité míře) v jiných oblastech, než jsou právě sdělovací prostředky, přičemž do samotného předmětu podnikání z hlediska kapitálové účasti zasahuje co nejmírněji (§ 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů). Tato úprava je i racionální, neboť je prevencí před vznikem složitých sporů o nekalé vedení politické soutěže a alespoň formálně, v době rostoucích sociálních rozdílů, vyrovnává podmínky soutěže jejich účastníků.

174. Stejně tak nelze přisvědčit námitce vedlejší účastnice, která někdy ve své argumentaci proti § 4a zákona o střetu zájmů zaměňuje pravidla abstraktní kontroly zákonů s podáním a argumentací v ústavní stížnosti konkrétní osoby na obecnou právní úpravu, která se jí dotýká (ve vztahu k zákonu o střetu zájmů srov. usnesení ze dne 21. 11. 2017 sp. zn. III. ÚS 3390/17 – nepřípustnost podání ústavní stížnosti přímo proti zákonu). To platí i pro jí vznesenou námitku k testu přímé diskriminace, podle které zásah do práv jednotlivce lze ospravedlnit jen za předpokladu, že skutečně souvisí s tvrzeným cílem zásahu a současně je proveden prostředky přiměřenými k jeho dosažení. Napadená zákonná ustanovení podle ní nepředstavují úpravu, která by mohla být odůvodněna veřejným zájmem, což platí beze zbytku i pro nastolenou nerovnost v právech. Proto Ústavní soud opět připomíná již vícekrát vyložený závěr (viz i sub 189), že Listina zaručuje základní práva a svobody všem jejich nositelům (čl. 1, čl. 3 odst. 1) a může je omezit jen za stanovených podmínek (čl. 4). Stejně tak stát má právo stanovit pravidla organizace a výkonu veřejné moci. Má-li ten, kdo se na veřejné moci podílí, možnost volby, zda se jim podřídí či ne, nemůže se dovolávat bez dalšího zásahu do základních práv

a svobod, když se nachází v odlišné pozici než ti jejich nositelé, kteří součástí veřejné moci nejsou, jak bylo právě s odkazem na vypořádání zásadních námitek uvedeno.

175. Vedlejší účastnice dále argumentuje tím, že předmětná úprava, pokud jde o její osobní působnost, je příliš úzká, neboť se netýká politických stran a hnutí, ačkoliv v jejich případě je vlastnictví médií z hlediska ochrany demokratických hodnot nebezpečnější. Stejně tomu má být v případě věcné působnosti, neboť nejsou vůbec postižena další, ještě vlivnější média (elektronická, sociální sítě). Z tohoto důvodu má za to, že dané opatření není vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle (námitka diskriminace a efektivnosti § 4a).

176. Podle názoru Ústavního soudu však takovéto srovnání není příléhavé a námitky v testu diskriminace obstojí. Politická strana nebo politické hnutí jsou subjekty odlišné od státu, sledují svůj vlastní zájem, kterým je v demokratické společnosti získat co největší podíl na moci ve svobodné soutěži politických subjektů. Samotný politický subjekt žádnou moc nevykonává (čl. 20 odst. 4 Listiny) a jeho vliv na fungování státu je toliko zprostředkovaný, přičemž činnost takového subjektu je pod určitou kontrolou státu a (zpravidla i) členské základny. Také zájmy politického subjektu (obvykle) nejsou totožné se zájmem veřejného činitele, jenž eventuálně zneužívá svou moc k dosažení osobního cíle. V testu diskriminace proto taková námitka neobstojí. Neobstojí ani z toho důvodu, že podnikání politických stran a politických hnutí v oblasti provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání je sice možné, ale nikoli přímo, nýbrž pouze prostřednictvím stranou či hnutím založené obchodní společnosti nebo družstva, popř. formou účasti na již založené obchodní společnosti nebo družstvu za podmínek stanovených v § 17 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. To má proto dopad na možnou účast veřejného funkcionáře v takové obchodní korporaci (též sub 179) na rozdíl od jiných členů politické strany nebo hnutí. K tomu je třeba připomenout, že takové omezení by v případě politických stran jako klíčových subjektů politického života a volné politické soutěže představovalo v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny neproporcionální a nadměrný zásah do jejich činnosti absolutním zákazem podnikání v oblastech, ač ty bezprostředně souvisejí s jejich funkcemi [srov. k tomu nález ze dne 18. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.)].

177. Jde-li o v pořadí druhou výhradu, podle názoru Ústavního soudu není podstatné, zda budou postižena veškerá média či informační zdroje, jež by mohly být veřejným funkcionářem zneužity k prosazení osobního záměru. Účelem uvedeného ustanovení je zabránit tomu, aby veřejný činitel nemohl mít relevantní mediální vliv tím, že jej oddělí (alespoň) od „institucionálních" informačních kanálů. O nikoliv zanedbatelném vlivu tradičních médií není důvodu pochybovat, zvláště pak na některé skupiny obyvatel, které získávají informace téměř výlučně jejich prostřednictvím. Z hlediska kritéria tzv. vhodnosti napadené ustanovení obstojí již vzhledem k možnosti souběžného šíření informací z nich na internetu. Tím bude zajištěna větší pestrost názorů vlivných „mediálních hráčů" a zachován účel výkonu veřejné funkce.

178. Navrhovatel a vedlejší účastnice též namítají, že u některých médií je vznik střetu zájmů vyloučen, a to s ohledem na jejich „nepolitické" zaměření, případně že u některých veřejných činitelů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů si nelze představit, že by měli důvod ovlivňovat veřejné mínění. Lze s nimi souhlasit, že působnost zákona jak z hlediska věcného, tak osobního se jeví jako poměrně široká. Podle názoru Ústavního soudu by však z hlediska legislativní techniky bylo v první řadě poměrně obtížné specifikovat média, která nejsou ani potenciálně zneužitelná k osobně-politickým účelům, a ty pak vyloučit z působnosti zákona o střetu zájmů. Lze velmi obtížně předvídat, jaké všechny situace přinese reálný život, tedy jaké médium by mohlo být v té které funkci skutečně zneužito, stačí-li navíc z hlediska účelu zákona o střetu zájmů potencialita takového zneužití či využití. Konečně Ústavní soud k námitce, že to nemá místo v případě vysílání hudby, naučných pořadů nebo výlučně odborného tisku, nemůže pominout skutečnost, že to byl sám navrhovatel, kdo v srpnu 1989 „pod příkrovem" Technického magazínu vydávaného Nakladatelstvím technické literatury v jeho č. 8, roč. 1989, publikoval článek Prognostika a přestavba, který se setkal s velkým ohlasem a položil základy jeho politické kariéry. Jak již bylo výše zmíněno, právě vliv médií veřejného funkcionáře, jehož post se nejeví jako významný, resp. vlivný, může být předmětem

nějakého „obchodu“. Význam má tedy to, zda možnost daného společensky nežádoucího jednání existuje, byť se třeba jeví jako méně pravděpodobná či spíše jen hypotetická, takže využití profylaktického opatření, namísto následného trestání a vedení složitých, zejména povolebních soudních sporů, je ústavně akceptovatelné jako opatření v tzv. předpolí vzniku ústavního deliktu. V sázce, jde-li o předmět právní regulace, nejsou jen (zejména) ekonomické zájmy státu, ale také důvěra občanů ve stát a jeho instituce. Z hlediska testu proporcionality (v užším smyslu) vyjádřeno, se zásah do práv zaručených v čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny jeví jako sice poměrně široký, ovšem s přihlédnutím k povaze daného základního ústavně zaručeného práva podle čl. 26 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny jej nelze považovat za zjevně nepřiměřený ve vztahu k cílům, které dané opatření sleduje.

6. Ústavní konformita § 4a z hlediska formální racionality tvorby práva

179. Je podstatný rozdíl mezi zásahem do svobody a práva podnikat, spojených především se snahou dosáhnout zisku (§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů), a mezi vlastnictvím, popř. provozováním médií a vydavatelstvím, tedy se snahou ovlivňovat veřejné mínění, které ani nutně s dosahováním zisku navenek spojeno vždy být nemusí (prospěch oproti vlivu), i když zpravidla bude. Zatímco však v prvém případě může vliv veřejného funkcionáře zasáhnout do pravidel hospodářské soutěže a naplňování politiky státu a deformovat sledovaný veřejný zájem, v druhém případě půjde nakonec o otázky ovlivňování veřejnosti, politické soutěže a svobody projevu či práva šířit informace podle čl. 17 Listiny obecně. Teleologický a systematický výklad § 4a zákona o střetu zájmů vede k závěru, že při vymezení třídy subjektů, na které dopadá, mohou vzniknout pochybnosti, jak vykládat druhou část ustanovení § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů, které vedle sebe v jednom výčtu staví společníka, člena a ovládající osobu právnické osoby, která je provozovatelem nebo vydavatelem. Tuto okolnost navrhovatel nenamítá, nicméně vedlejší účastnice ano, byť jen (jako v řadě jiných námitek) v obecné rovině, protože jejím cílem není ústavně konformní výklad tohoto ustanovení a vyjasnění pojmů „společník, člen“ v něm použitých, nýbrž zrušení § 4a zákona o střetu zájmů jako celku. K tomu je třeba dodat, že poslanec M. Plíšek, který tento pozměňovací návrh předložil, hovořil v parlamentní rozpravě výlučně o členu vlády, kdy uvedl, že předložil návrh, podle kterého „člen vlády nesmí být ovládající osobou podnikající právnické osoby, to znamená ovládat a vlastnit 40 a více procent dané firmy, s tím, že ten návrh je, řekněme, v obecné poloze a já v něm neřeším, co dalšího má ten člen vlády případně udělat, zda ten podíl převést, vzdát se ho a podobně. To je skutečně na něm a do toho já nechci zasahovat. Mám to takto v obecné rovině“ (48. schůze Poslanecké sněmovny dne 29. 6. 2016). V průběhu dalšího projednávání došlo v navrhovaném znění dnešního § 4a zákona o střetu zájmů k řadě změn, podstatné je však schválené znění [k otázce ústavnosti tohoto stylu „tvorby práva“ viz VIII. c)]. Jde ovšem jen o charakteristiku toho, jak byla rozprava vedena. I tak je pro posuzovanou věc rozhodující schválený a vyhlášený text zákona č. 14/2017 Sb., který vymezuje pět kategorií veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů šířeji (viz níže), než o tom hovořil navrhovatel pozměňovacího návrhu poslanec M. Plíšek, současně ale ne zcela jasně, protože schválený text nehovoří o podnikající osobě, nýbrž o osobě provozující či vydávající, což značí, že oproti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů již jde jen o ovládající osobu právnické osoby, nikoli o obchodní společnost, která ovládá právnickou osobu provozující rozhlasové a televizní vysílání nebo vydávající periodický tisk (míří zde zřejmě na situaci politických stran a hnutí podle § 17 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích – viz výše sub 176). Konečné znění § 4a zákona o střetu zájmů nevytrhává z kontextu pouze jednu z více charakteristik ovládané osoby podle § 74 a 75 zákona o obchodních korporacích, a navíc osobní působnost rozšiřuje o člena a společníka právnické osoby, která je provozovatelem nebo vydavatelem [podle usnesení garančního ústavně právního výboru č. 205 z jeho 60. schůze konané dne 30. března 2016 (tisk 564/9), promítnutého do tisku č. 564/10 a následně ještě dále redakčně upraveného]. S jedinou výjimkou poznámky poslance R. Vondráčka, ovšem již jen na 54. schůzi Poslanecké sněmovny ze dne 10. 1. 2017 k vetu prezidenta republiky, kdy již nelze text zákona měnit, na to nebylo v rámci rozpravy v Poslanecké sněmovně vůbec reagováno.

180. V podmínkách abstraktní kontroly ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů dospěl Ústavní soud k závěru, že v této rovině napadené ustanovení obstojí, což však nemusí platit v případě řešení konkrétního sporu v návaznosti na přestupkové řízení na základě § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů. Ten stanoví, že tohoto přestupku se dopustí veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, který je v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů jednak a) sám provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání, b) sám vydavatelem periodického tisku. Dále to je v případě právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, c) její společník, d) její člen nebo e) její ovládající osoba. Zatímco v případech uvedených sub a) a b) problém nevzniká (definice v zákoně č. 231/2001 Sb. – viz sub 162, udělení licence), v případě tří zbývajících kategorií, které spojuje vztah k právnické osobě, která je provozovatelem nebo vydavatelem, již z hlediska přezkumu ústavnosti mohou pochybnosti vzniknout. Co se týče ovládající osoby, je třeba k výše uvedené citaci z parlamentní rozpravy dodat, že zákon o střetu zájmů obsahuje i další definice (domněnky) pojmu ovládající osoby v abstraktní rovině, které rovněž sledují tento cíl. Pojem ovládající osoby je tak třeba vymezovat i s jejich pomocí, protože zákon o střetu zájmů výslovně na konkrétní (pouze jednu z více definic) neodkazuje, čímž nakonec brání tomu, aby bylo možno pravidla § 4a zákona o střetu zájmů obcházet. Měla by proto platit obecná zásada *in pari materia*, jak z ní konečně vychází i čl. 40 legislativních pravidel vlády vyžadující terminologickou jednotu právního předpisu a pro případ zavedení nového právního termínu jeho definování; jinak se předpokládá, že má stejnou intenzi a extenzi jako dosud používané právní termíny. Tento požadavek zohledňuje jako samozřejmý rovněž judikatura Ústavního soudu [srov. usnesení ze dne 31. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 124/96 (U 14/5 SbNU 585)].

181. S ohledem na to, co bylo právě uvedeno, nelze použít výkladový argument označovaný tradičně jako *eiusdem generis*. Ten by mohl vést v některých konstelacích k jinému výsledku výkladu z hlediska ústavnosti. Použití obratů člen nebo společník, a to bez bližšího upřesnění, totiž nevylučuje závěr o nadměrném (nepřiměřeném), a tudíž neústavním zásahu. Podle tohoto argumentu je nutno slova se širší extenzí spojená v normativním textu se slovy s omezeným významem vykládat takto restriktivně a úžeji (srov. k tomu např. studii Tiersma, P. M. Categorial Lists in the Law ve sborníku Vagueness in Normative Texts. Peter Lang, Bern etc. 2005, str. 121–123, a zejména s příklady Bennion, F. A. R. Statutory Interpretation. 4. vyd. Butterworths, London etc. 2002, str. 1054–1067). Jak ale bylo uvedeno, pro jeho použití neskýtá text § 4a zákona o střetu zájmů dostatečnou oporu, protože v různém kontextu mohou mít různý význam, nicméně nelze z toho vyvodit závěr o neústavnosti části ustanovení § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů vztahující se na společníky a členy ovládající právnické osoby. To proto, že tyto dvě kategorie veřejných funkcionářů a současně společníků nebo členů ovládající právnické osoby mohou představovat z hlediska jejich vlivu různé skupiny osob, kdy může jít o vliv nepatrný až po vliv rozhodující. Tomuto závěru nasvědčuje i to, že v zákoně o obchodních korporacích (§ 276 a násl.) oproti dříve platnému obchodnímu zákoníku došlo pro posuzovanou věc k významné změně v pojetí akcií, když je nyní rozlišováno mezi kmenovými akciemi a akciemi se zvláštními hlasovacími právy (akcionář v postavení společníka podle § 256 odst. 1 zákona o obchodních korporacích, byť není zcela zřejmé, zda to tak bylo zamýšleno v případě formulace § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů). Obdobně lze poukázat na rozlišování podílů ve společnosti s ručením omezeným (§ 135 zákona o obchodních korporacích), nehledě na to, že může mít pouze jednoho společníka. Proto není bez významu, že § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů potřebu regulace různých konkrétních vlivových situací z hlediska přiměřenosti respektuje. Jednak vychází z již zdůrazněné vlastnosti trvalosti činnosti provozovatelské či vydavatelské, čemuž odpovídá z hlediska zákona o odpovědnosti za přestupky definice trvajícího přestupku v § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dále počítá s tím, že vlivové postavení přestupce v právnické osobě podle jeho § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů může být různé, čemuž pak odpovídá sazba pokuty v rozmezí od 5 000 do 250 000 Kč, která toto různé postavení a jeho praktický vliv umožňuje proporcionálněji posoudit v konkrétním případě. Shrnuto právě uvedené znamená, že k závěru o neústavnosti napadeného ustanovení nelze spolehlivě dojít. To však nevylučuje jiný závěr v případě hodnocení okolností konkrétního případu, které bude možné vzít v úvahu při použití ustanovení zákona o obchodních korporacích, popř. i dalších relevantních předpisů, jako mohou být např. zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování

terorismu, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

182. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti § 4a zákona o střetu zájmů nemůže podávat výklad obyčejného zákona, byl-li jím shledán v napadené části ústavně konformním. Teprve řešení konkrétních případů (budou-li jaké) může přinést nutnost podat výklad i v jiných aspektech této úpravy, v současnosti ale takový návrh ani námitky předestřeny nejsou. Nelze přitom pouštět ze zřetele, že argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice se zaměřuje pouze na členy vlády, tedy v současnosti 14 osob. Pomíjí zásadní skutečnost, že stejné povinnosti dopadají na všechny veřejné funkcionáře v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, což je více než 30 tisíc osob. Naopak v případě § 4b a 4c zákona o střetu zájmů zákonodárce pomíjí, že stejný problém z hlediska střetu zájmů může nastat nejen u této úzké kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, tj. v současnosti u 30 osob. Z hlediska tohoto dopadu však námitky vedlejší účastnice (s. 19 vyjádření) sice mají relevanci, avšak samy o sobě ke zrušení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů vést nemohou. Bude třeba důsledně zvážit rozdíly ve třídách subjektů, na které tato ustanovení dopadají, a pro všechny modality (zákaz, příkaz, povolení) od nich vyžadovaného chování, neboť zatímco svoboda či právo podnikání veřejných funkcionářů jsou stejné jako u ostatních nositelů základních práv a svobod (stejně jako soukromí, informační sebeurčení, obsah a ochrana vlastnického práva), tak jak to plyne z čl. 1 Listiny, možnost zásahu do nich se odlišuje právě z hlediska právního statusu veřejného funkcionáře, obsahu jeho funkce, popř. dalších okolností (osoby blízké, podnikání, pouhá správa vlastního majetku, kapitálová investice, její doba). Stejně tak se mohou výkladové problémy projevit v případě odlišení požadavků na vlastníka a provozovatele z hlediska střetu zájmů, protože se tyto pozice nemusejí krýt zejména v případě akciových společností. Navíc vlastníka na rozdíl od provozovatele nelze vždy jednoznačně identifikovat (oproti požadavkům § 17 zákona č. 231/2001 Sb.), jak ukazuje materiál Transparency International pod názvem „Vlastníky českých médií nelze vždy dohledat" s přílohou „Rozkryté vlastnické struktury a skuteční majitelé hlavních provozovatelů médií v ČR" (dostupné na https://www.mediaguru.cz/clanky/2017/06/ti-vlastniky-ceskych-medii-nelze-vzdy-dohledat).

183. Co se týče návrhu navrhovatele na zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., tedy jeho čl. IV, lze se na tomto místě již jen omezit na konstatování, že jde o návrh zjevně neopodstatněný, neboť již bylo vyloženo (sub 61), z jakých důvodů bylo nutno takto rozhodnout.

IX. c)
K návrhu na zrušení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů

1. Shrnutí argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice

184. Navrhovatel tvrdí, že podle § 4 zákona o střetu zájmů člen vlády nesmí podnikat nebo provozovat samostatnou výdělečnou činnost, nesmí být členem statutárního orgánu, řídicího nebo kontrolního orgánu, přičemž tato omezení se nevztahují na správu vlastního majetku (pozn. – nejde-li o podnikání v těchto oborech – viz § 4 odst. 2 zákona o střetu zájmů). Naproti tomu § 4b a 4c podle navrhovatele v podstatě zamezují tomu, aby člen vlády vlastnil majetkový podíl v obchodní společnosti dosahující alespoň 25 %, a obdobně to platí pro § 4a zákona o střetu zájmů, z něhož i pro člena vlády vyplývá zákaz vlastnit jakýkoliv majetkový podíl v předmětné právnické osobě nebo být jejím členem (pozn. – ani jí ovládající osobou). Podle názoru navrhovatele překračují § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, a to na rozdíl od § 4 zákona o střetu zájmů, ve vztahu k členovi vlády rámec čl. 70 Ústavy, podle něhož člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce.

185. Navrhovatel dále uvádí, že s ohledem na stávající právní úpravu, resp. rozhodovací procedury a kontrolní mechanismy, nemůže veřejný funkcionář bez velkého rizika v rozporu se zákonem ovlivnit zadávání veřejných zakázek nebo rozhodování o žádostech o investiční pobídky či o dotacích, a proto napadená ustanovení neobstojí ani z hlediska principu vhodnosti, ani potřebnosti. Neobstojí též z hlediska principu přiměřenosti, neboť bezdůvodně vylučují některé společnosti, což navrhovatel

považuje za diskriminaci a za porušení čl. 1 bodu 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě (sc. – nebyl dosud ratifikován). Pochybnosti vyvolává kritérium 25% majetkové účasti, neboť není krácen na svých právech jen veřejný činitel, ale i ostatní společníci, i když mají majoritu.

186. Vedlejší účastnice navíc poukazuje ve své obsáhlé argumentaci na zásadní význam veřejných zakázek a dotací z hlediska podnikatelské činnosti s tím, že napadená ustanovení zakládají diskriminaci dotčených společností a mají dopad i na zaměstnávání některých osob, které je odvislé od poskytování příspěvků, jež mají povahu dotací. Zcela vybočují z limitů možné regulace střetu zájmů stanovených v čl. 70 Ústavy, protože postihují osoby odlišné od osoby veřejného funkcionáře, aniž by tyto mohly tomu čelit, konkrétně společnosti, v nichž má minoritní podíl přesahující 25 % nebo podíl držený nepřímo. Zákazy v nich obsažené odhlížejí od toho, zda střet zájmů může vůbec vzniknout, což má být třeba v případě, kdy zadavatelem je soukromý subjekt. Nejde o úpravu co nejšetrnější, navíc předpisy EU, z nichž vychází i ustanovení § 44 a § 48 odst. 5 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek upravující střet zájmů, neumožňují rozšiřovat důvody pro vyloučení uchazečů ze zadávacích řízení nad jejich rámec, což plyne také z judikatury Soudního dvora EU.

187. Současně je nutno podle vedlejší účastnice vzít v úvahu, že dané opatření nepostihuje jen veřejného funkcionáře, ale eventuálně i další osoby, zejména společnosti, na nichž se veřejný funkcionář (přímo či nepřímo) podílí minimálně 25 %, případně jejich společníky (akcionáře). V případě, že je veřejný funkcionář minoritním společníkem a rozhodne se veřejnou funkci vykonávat, nemá taková společnost prakticky možnost tomu zabránit, v případě, že veřejný funkcionář takovou společnost ovládá, pak zase tomu nemají jak čelit minoritní akcionáři. Jde o nezanedbatelný zásah do práva na podnikání, neboť dotčené subjekty v případě veřejných zakázek jsou vylučovány z části trhu, na němž mohou být existenčně závislí, anebo jsou v případě dotací či investičních pobídek znevýhodňovány oproti konkurenci, což může mít závažné až likvidační účinky. V důsledku toho mohou být majetkově poškozeni podílníci takové společnosti.

2. Ústavnost stanovení hranice 25% účasti veřejného funkcionáře nebo jím ovládané obchodní společnosti a východiska regulace střetu zájmů v § 3 zákona o střetu zájmů

188. Argumentace obou účastníků řízení vyžaduje odpovědět na řadu otázek ústavního charakteru, které napadená úprava v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, přijatá bez řádné přípravy a promyšlení všech důsledků, přináší. Navrhovateli je třeba přisvědčit v jeho argumentaci o rozdílech v povaze a účelu § 4 (ale i § 4a) zákona o střetu zájmů oproti § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, což bylo konečně v rámci ústavně konformního výkladu § 4a zákona o střetu zájmů právě rozvedeno sub IX. b). Zatímco v případě § 4a zákona o střetu zájmů jde o preventivní řešení problematiky ovlivňování médií veřejným funkcionářem, u § 4b a 4c zákona o střetu zájmů jde o možnost ovlivňování jednání státu, resp. jeho orgánů veřejnými funkcionáři ve prospěch jejich vlastních (osobních či soukromých) zájmů. V tomto případě je podstatná právě povaha majetkové účasti (aspekt získání prospěchu) na obchodní společnosti vstupující do obchodních vztahů s veřejným sektorem. Obě napadená ustanovení stanoví 25% hranici účasti na obchodní společnosti a dále operují s pojmem „ovládající osoba“, což je třeba chápat tak, že vztah mezi veřejným funkcionářem a příslušnou obchodní společností je natolik intenzivní, že není žádných pochyb o tom, že v takovýchto případech střet zájmů nastává bez dalšího dokazování. Zatímco § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů vychází ze střetu provázaných zájmů (nejen veřejný funkcionář, ale i jeho blízké osoby), napadená úprava se zaměřuje pouze na osobu veřejného funkcionáře, čímž ovšem hlavní účel zákona, do kterého byla tato napadená ustanovení svým způsobem „vlepena“ [existenci přílepku však nikdo z účastníků přes rozsáhlost námitek proti transparentnosti zákonodárného procesu nenamítl – viz sub IV. a), ale ani o něj nejde], vůbec nerespektuje, neměla-li být ovšem za ovládanou osobu považována osoba blízká jen proto, že je ovládaná, což ale nedává smysl. Tato nesystematičnost však nevede k neústavnosti napadených ustanovení.

189. Ústavní a na ně navazující zákonné podmínky volitelnosti a jmenovatelnosti a podmínky pro výkon veřejné funkce [vypořádání obecných námitek viz sub IX. a) 5.] sledují zájem celku, nikoli

soukromý či osobní zájem jejího nositele. Z těchto ústavních východisek plynou konkrétní požadavky § 3 zákona o střetu zájmů, tedy povinnost zdržet se každého jednání, při kterém mohou osobní zájmy veřejného funkcionáře ovlivnit výkon jeho veřejné funkce (sc. ve veřejném či obecném zájmu); není-li pak takové zdržení se jednání možné, musí dát přednost veřejnému zájmu, jehož ochrana či prosazování jsou mu svěřeny. Tyto podmínky platí obecně a vždy. Ustanovení § 4 až 4c zákona o střetu zájmů sice pro určité kategorie veřejných funkcionářů v určitých – pro střet zájmů – zvláště citlivých situacích (dotace a veřejné zakázky) volí řešení jinou formou, tedy zákazem určité činnosti pro veřejného funkcionáře, popř. vyloučením s ním spojené obchodní společnosti (viz níže). I v těchto případech stále pro veřejného funkcionáře platí obecné pravidlo, tedy neporušit pravidla střetu zájmů, jak jsou definována v § 3 zákona o střetu zájmů (např. to, že má v obchodní společnosti účast nižší, než stanoví § 4b a 4c zákona o střetu zájmů). Zákazy a příkazy, které ustanovení § 4 až 4c zákona o střetu zájmů stanovují, slouží k tomu, aby pokud možno ke střetu zájmů vůbec nedošlo. Toho se má dosáhnout tím, že veřejným funkcionářům nebo tomu, jehož prostřednictvím se do střetu zájmů mohou dostat, tedy zadavateli veřejné zakázky (§ 4b zákona o střetu zájmů), popř. poskytovateli dotace (§ 4c zákona o střetu zájmů), se zamezuje vytvářet situace střetu zájmů závažnějšího dosahu, který je vyjádřen jednak velikostí podílu v obchodní společnosti, jednak významem a postavením veřejných funkcionářů, na které tato ustanovení dopadají.

190. Vznik střetu zájmů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů není vyloučen ani v těch případech, kdy podmínka 25% hranice není naplněna, pouze s tímto stavem spojuje zákon jiné právní důsledky. Zásadní otázkou je, zda pro porušení pravidel střetu zájmů zde musí být jakékoli jednání v rozporu s povinností se jej zdržet, jak to předpokládá § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, nebo stačí i pouhá výlučně kapitálová účast (investice) v obchodní společnosti ve spojení s tím, že veřejný funkcionář ji má alespoň v 25% výši i v obchodní společnosti, aniž by byl jinak, a to nejen ve veřejné funkci, aktivní. Vedlejší účastnice současně namítá, že zadávací řízení obsahuje takové prostředky, které jakékoli ovlivňování vylučují i při vyšší než 25% účasti. Zde tak odpadá hodnocení, zda veřejný funkcionář mohl (zásada potenciality) vůbec jednat ve svůj prospěch a zda byl porušen veřejný zájem. Co zůstává, je otázka výše oné hranice, omezení zásahu do základních práv a svobod pouze na osobu samotného veřejného funkcionáře (nikoli ve spojení s osobami blízkými) a naopak rozšíření zásahu do práva na podnikání jiných jeho společníků a konečně to, že se zákonodárce omezil pouze na veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, ačkoli taková situace je myslitelná i u ostatních veřejných funkcionářů z § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, kde se ale uplatní obecná úprava v § 3 zákona o střetu zájmů.

191. Ústavní soud poukazuje na již vyložená obecná východiska sub IX. a), podle kterých je rozdíl mezi členy volených kolegiátních orgánů, kteří nerozhodují samostatně, a veřejnými funkcionáři v oblasti výkonné moci, kteří monokraticky rozhodují nebo ovládají přípravu rozhodnutí (věcných, koncepčních, personálních atd.) dále schvalovaných. Zvláštní místo mezi nimi zaujímají členové vlády a vedoucí ústředních správních úřadů, tedy osoby stojící na vrcholu výkonné moci a nesoucí odpovědnost za přípravu základních rozhodnutí státu, jak to obecně předpokládají ustanovení § 20 až 28a kompetenčního zákona. Srovnáme-li obecně známé zdroje problému střetu zájmů, pak stačí srovnat postavení těchto funkcionářů v kompetenčních předpisech s takovými poznatky, podle kterých je největší riziko tam, kde veřejný funkcionář má rozhodovat na základě správního uvážení o personálních otázkách, provádět kontrolu a dozor, rozhodovat o rozpočtových prostředcích, dotacích, subvencích atd., o zdrojích, zejména těch, které jsou nedostatkové apod. V kolegiátním rozhodování na základě diskuse a vyjadřování názorů menšiny či opozice, navíc sledovaném médii a veřejností, je situace poněkud jiná. Není pochyb, že zmíněné rizikové faktory se vyskytují právě u veřejných funkcionářů na klíčových exekutivních pozicích a jejich blízkém okolí. Na ty pak výlučně (ve třídě osob – veřejných funkcionářů) dopadají ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů. Toto omezení je tedy racionálně zdůvodnitelné (odlišující znaky této skupiny), a nepředstavuje tudíž diskriminační opatření [viz obdobně IX. b) 5.]. Ústavní soud zde proto ponechává stranou otázku, zda stejná omezení nebylo třeba vztáhnout i na jiné veřejné funkcionáře, jak namítá vedlejší účastnice, neboť toto jejich „zvýhodnění“ nemá dopad na případnou neústavnost ustanovení dopadajících *de lege lata* na veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Bude pak věcí zákonodárce, zda takovou úpravu rozšíří i na další osoby, bude-li to z hlediska ochrany veřejného

zájmu potřebné. Podstatné je, že zákonodárce může na nositele veřejných funkcí klást požadavky v podobě omezení jejich základních práv a svobod, je-li to odůvodněno potřebou ochrany veřejného zájmu. Nelze proto výkon veřejné funkce srovnávat s výkonem vlastnických oprávnění a podnikáním [k obdobným námitkám zásahu do práva podnikat viz body 24, 52 a násl. rozhodnutí Ústavní rady Francie (Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013)]. Proto výkon či zastávání veřejné funkce ve svém důsledku může – lze-li to racionálně odůvodnit veřejným zájmem – omezovat vlastnická práva a podnikání, naopak ale výkon těchto práv nemůže omezovat ústavní zásady výkonu veřejné moci. To by byl návrat k patrimoniálnímu státu středověku. Je na volbě každého, kdo chce takovou veřejnou funkci vykonávat, zda se těmto ústavním zásadám podvolí, či nikoli, když náš ústavní pořádek již povinnost vykonávat veřejné funkce (srov. § 31 ústavy z roku 1948 nebo čl. 36 ústavy z roku 1960) nezná.

192. Dále se od sebe odlišují účel § 4a zákona o střetu zájmů, ve kterém je podstatný aspekt ovlivňování, od účelu § 4b a 4c zákona o střetu zájmů, kde je podstatný aspekt získání nějakého prospěchu. Stejně tak nelze přehlédnout při hodnocení ústavnosti zásahu do základních práv a svobod dotčených osob ani rozdílné účely § 4b zákona o střetu zájmů tam, kde do popředí vystupuje v případě veřejných zakázek aspekt hospodářské soutěže, zatímco v § 4c zákona o střetu zájmů je to aspekt realizace dotační politiky státu či jiné veřejnoprávní korporace a EU. Společné východisko argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice je však soustředěné pouze na 25% účast veřejného funkcionáře v obchodní společnosti, což nehledě na nejasnosti, které tato hranice možná v praxi přinese (sub 196), plně posuzovanou věc nepostihuje. Ústavní soud navíc připouští, že tím se může aspekt střetu zájmů ztrácet ze zřetele, neboť jeho hodnocení je nahrazeno stanovením pevné hranice 25 %. Nelze též neuznat fakt, že v praxi mohou nastat situace, ve kterých zadání veřejné zakázky nebo poskytnutí dotace mohou být i (např. z důvodu nehospodárnosti, korupce, zneužití funkce) ke škodě veřejného zájmu, neboť praxe ukazuje, že ne každá veřejná zakázka či dotace slouží veřejnému zájmu (to již ale není vždy problém střetu zájmů) a že povaha subjektu, který o nich rozhoduje, nemusí být toho vždy zárukou. Přesto je věcí zákonodárce, aby místo hodnocení střetu zájmů vždy pro každou zakázku či dotaci nebo investiční pobídku *ad hoc* zvolil nějakou rozumnou hranici, za kterou už to platí (viz též sub 205).

193. K námitkám navrhovatele a vedlejší účastnice, že v případě dotací a subvencí jde o zásah do práva podnikat, je třeba uvést, že z definice podnikání nelze žádné právo na dotaci dovodit, protože jde o nástroj hospodářské, sociální či kulturní politiky státu, zejména pak jeho politiky v oblasti účelového určení daní a soustřeďování jejich výnosu na určité úrovni řízení státu podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Takové podpůrné nástroje ovšem možnost a příležitost ke vzniku střetu zájmů nepochybně jen zvyšují, a jejich regulace v § 4c zákona o střetu zájmů je proto namístě.

194. V obou případech je společným problémem to, zda je ústavně akceptované takové obecné a paušální řešení, které vylučuje posouzení konkrétních okolností případu, neboť není vyloučeno, že prospěch jedince současně vyhovuje veřejnému zájmu, a to bez ohledu na to, jak velký je podíl veřejného funkcionáře nebo jeho účast na majetku uchazeče o veřejnou zakázku nebo dotaci. Samozřejmě hodnocení, zda jde o střet zájmů v jiných případech, než je dáno hranicí 25 %, musí být provedeno v rámci konkrétního řízení, nikoli již jako výjimka ze zákona, neboť by to bylo v rozporu s tím, co v minulosti Ústavní soud odmítl akceptovat jako porušení požadavku obecnosti zákona. Především v tomto ohledu lze odkázat na to, co bylo uvedeno výše k obecnosti ustanovení zákona o střetu zájmů sub IX. a) 3. V případě hranice 25 % rovněž nejde o definici veřejného zájmu tak, jak to bylo odmítnuto jako nepřípustné v nálezu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), tedy že by zákon v rozporu s principy dělby moci na úkor výkonné moci stanovil výjimku pro případy konkrétních veřejných zakázek či poskytovaných dotací bez ohledu na 25% a vyšší podíl či účast veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. O takový případ nejde a Ústavní soud tuto hranici samu o sobě nejen neshledává v extrémním rozporu s racionalitou zásahu, ale rovněž ani nepovažuje za vhodné zasahovat zde do možného uvážení

zákonodárce tak jako v mnoha dalších případech stanovení nějaké hranice číselným či procentuálním údajem, neplyne-li to přímo z ústavního pořádku.

195. V této souvislosti (obecnost zákona a zákon jako náhrada za správní rozhodnutí) je třeba z hlediska hodnocení ústavnosti intenzity zásahu uvést, že zákon o střetu zájmů, ač je z hlediska výše podílu (25 % a více) zjevně inspirován rakouskou úpravou, jak to uznává i vedlejší účastnice ve svém vyjádření ze dne 23. 1. 2020, nestanovil možnost rozhodovat o výjimkách z této hranice. Na rozdíl od čl. 3 odst. 1 příslušného zákona Rakouské republiky je v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů vyloučeno, aby v odůvodněných případech mohla být učiněna výjimka a účast na veřejné zakázce nebo investiční pobídce připuštěna k tomu pověřeným orgánem. Ústavní soud si je však vědom (kromě problémů překladu, jak na ně upozorňuje vedlejší účastnice – viz sub 51) dvou zásadních rozdílů ve srovnání s touto úpravou. Již bylo upozorněno (sub 91) na to, že v Rakousku jde o tzv. ústavní ustanovení (Verfassungsbestimmung), které bylo přijato na základě politické dohody všech parlamentních stran (viz vystoupení jejich zástupců v rozpravě na 50. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich. XV. Gesetzgebungsperiode. Mittwoch, 5. November 1980), což v zásadě vylučuje možnost ústavního přezkumu a současně to umožňuje rovněž stanovit sankci ztráty funkce na základě rozhodnutí ústavního soudu. Navíc v Rakousku taková výjimka pro členy vlády a státní tajemníky neplyne přímo ze zákona, nýbrž až z rozhodnutí příslušného orgánu, kterým je Inkompatibilní výbor Národní rady (Unvereinbarkeitsausschuß des Nationalrates), který může udělit výjimku, je-li vhodnými opatřeními zajištěn nezpochybnitelný výkon veřejné funkce (die unbedenkliche Amtsführung).

196. Konečně oproti svému vzoru (ještě přísnější je např. Chorvatsko) je naše úprava nedůsledná, protože nevylučuje převedení nadlimitní účasti nebo podílu na osobu blízkou v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, stejně jako nebere ohled na akcie se zvláštními právy nebo prioritní akcie podle § 276 až 280 zákona o obchodních korporacích. Ani to však nelze hodnotit samo o sobě jako neústavní, i když to nese v sobě znaky onoho symbolického zákonodárství, jak bylo výše popsáno (sub 156), neboť v takovém případě nastupují měřítka právě § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů, zatímco v případě účasti či podílu ve výši 25 % a více nastupuje předpoklad střetu zájmů automaticky bez dalšího. Nelze proto přisvědčit námitce navrhovatele, že by se obchodní společnost mohla ucházet o veřejnou zakázku, dotaci nebo investiční pobídku v případě podílu či účasti nižší než 25 %, neboť již o střet zájmů veřejného funkcionáře nepůjde. Generální klauzule § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů ve vztahu k § 4b a 4c zákona o střetu zájmů se v tomto případě neuplatní, protože pro ni není místo – střet zájmu je řešen již automatickým vyloučením takové obchodní společnosti. Jinak je ale střet zájmů regulován nadále a ustanoveními § 4b a 4c zákona o střetu zájmů mu proto vůbec není derogováno. Stanovení 25% hranice podílu účasti na obchodní společnosti značí jen to, že odpadá problém zvažování existence střetu zájmů, je dán *ex lege,* kdežto ve zbývajících (nezákazových) situacích přetrvává. Konečně již bylo uvedeno, že ani § 3 zákona automaticky nesvědčí o střetu zájmů, ale je třeba jej prokázat (viz též sub 189). Současně je tato pevná hranice prostředkem, jak alespoň zabránit zbytečným sporům, zda taková situace nastala, neboť jinak by to bylo třeba řešit formou hodnoticích soudů (kdo ano, kdy ano, co ano, a co již ne atd.). Není pochyb o tom, že by to mohlo být chápáno jako součást práva na řádný proces, ale za cenu velkých procesních nákladů ve srovnání s počtem osob, na které by taková úprava dopadla. Proto je třeba ponechat tuto otázku na uvážení zákonodárce, tak jako jiné limitní ukazatele. Konečně by tak bylo možno zpochybňovat např. i omezení rychlosti na pozemních komunikacích s tvrzením, že někdo i při vyšší rychlosti pojede bezpečně a nebude nikoho omezovat, či dokonce ohrožovat, kdežto jiný bude nebezpečný provozu i při jízdě krokem. Jde tak o otázku zvoleného přístupu, který je podle názoru Ústavního soudu akceptovatelný. Hodnoticí soudy se pak mohou uplatnit v rámci jiných limitů zejména v konkrétních řízeních vedených pro tvrzené porušení pravidel zákona o střetu zájmů. Ústavní soud, ačkoli jeho úkolem není vystupovat jako svého druhu *amicus legislatoris*, pouze znovu v rámci *obiter dicti* upozorňuje, že cesta stanovení určité hranice účasti, jako je tomu v případě 25 %, ještě zdaleka všechny problémy neřeší. O tom svědčí např. zkušenosti se stanovenou hranicí 10 % v předmětném zákoně v Polské republice (Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Dz. U. 1997 Nr 106 poz. 679, aktuální stav prosinec 2019). Tato hranice se totiž dotýká podstatně většího počtu veřejných funkcionářů (např. v rámci územních samosprávných celků), takže sporných případů se vyskytlo daleko větší množství, než lze očekávat v České republice. Zdánlivě jasná 10% hranice

vyvolala řadu výkladových problémů, které se s ohledem na blízkost úpravy v polském zákoně (Kodeks spólek handlowych. Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037, aktuální stav 1. 1. 2020) mohou vyskytnout rovněž v nějaké podobě i v našich podmínkách (blíže viz např. Mączyński, M. Prawa i obowiązki osób pelniących funkcje publiczne. In: Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. II. díl. Centralne Biuro Antykorupcyjne. Warszawa, 2012, s. 11 a násl., zejména pak s. 73 a násl.).

197. Nelze přisvědčit argumentaci navrhovatele a vedlejší účastnice, podle které čl. 70 Ústavy takový zásah neumožňuje. *Sedes materiae* pro zásah do základních práv a svobod člena vlády se nenachází v čl. 70 Ústavy, jak se domnívají navrhovatel a vedlejší účastnice, nýbrž v čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny. Toto ustanovení blíže charakterizuje právní status člena vlády s ohledem na zvláštnosti postavení vlády a jejích členů, na rozdíl od jiných nositelů veřejných funkcí v oblasti moci výkonné. Naproti tomu základní práva a svobody jsou upraveny v Listině. S ohledem na to lze konstatovat, že dané opatření sleduje legitimní cíl. Zákonodárce je podle čl. 70 Ústavy (viz též sub 134 a násl.) povolán stanovit v zákonech podrobnosti pro regulaci a řešení střetů činností, které by byly v rozporu s tím, co je od člena vlády vyžadováno v čl. 69 odst. 2 a čl. 70 Ústavy ve spojení s čl. 26 odst. 2 Listiny (obecná možnost stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých činností). Mezi tyto podrobnosti lze zařadit i stanovení procesních postupů, které povedou k naplnění těchto dvou ústavních východisek. Někdy ani podrobnější procesní úpravy potřeba nebude. Nakonec již důvodová zpráva k zákonu č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti), konstatovala, že nad nejvyššími či vrcholnými orgány v parlamentní demokracii již nikdo nestojí, a proto je třeba hledat způsoby, jak ochranu veřejného zájmu zajistit. Kromě celé řady na to navazujících zákonů je i povinností prezidenta republiky přihlížet při zvažování, koho jmenovat předsedou vlády (a poté jejich členů), k tomu, zda jmenováním může takový (zejména neřešitelný) střet vzniknout a zda bude moci být řešen postupem, který Ústava, popř. zákon (zejména zákon o střetu zájmů), předvídá. V případě členů vlády je především úkolem jejího předsedy, aby s ohledem na svůj slib podle čl. 69 odst. 2 Ústavy a svá oprávnění podle čl. 74 Ústavy dohlížel rovněž na respektování povinností, které jsou s funkcí člena vlády spojeny. To platí i pro pravidla pro řešení střetu činností svou povahou odporujících výkonu funkce člena vlády, jak to bez stanovení výjimek vyžaduje čl. 70 Ústavy. Tím spíše se to pak vyžaduje přímo od něj, stejně jako zase od vlády a jejích členů při jmenování dalších veřejných funkcionářů. Na prvním místě to musejí být právě nositelé těchto úřadů, tedy ti, kteří je v terminologii Ústavy mají „zastávat", nikoli zneužívat. Jde ovšem o prostředek *ultimae rationis*, byť to nelze v případě závažného porušování vyloučit. To je současně rozdíl oproti taxativnímu výčtu způsobů zániku mandátu poslance nebo senátora, kde to jako důvod ztráty mandátu čl. 25 Ústavy nepředvídá (např. oproti již vícekrát zmíněné rakouské nebo slovenské úpravě), a zákon o střetu zájmů, stejně jako každý jiný obyčejný zákon, na tom nic změnit nemůže.

198. Bylo též vyloženo, že východiskem pro ústavní přezkum napadených ustanovení není čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny (veřejný funkcionář není podnikatel), nýbrž čl. 21 odst. 4 Listiny. Z toho též plyne, že to není právo EU, které by mělo předepisovat, kdo v členském státě může být veřejným funkcionářem, zejména pak členem vlády, jak se někdy namítá. Z téhož důvodu je nutno odmítnout argument, že podle čl. 70 Ústavy lze členovi vlády, tj. veřejnému funkcionáři podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, zakázat jen některé činnosti, nikoliv omezit jeho vlastnické právo. Ustanovení čl. 70 Ústavy nelze použít jako prostředek ke zmírnění možností zásahu do právní pozice člena vlády, nýbrž jeho účelem je přesný opak. Nejde tak o zakotvení nějaké výjimky ve vztahu k čl. 2 odst. 3 a zejména čl. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny (člen vlády jako vlastník a podnikatel), nýbrž jde o vymezení právního statusu člena vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci.

199. To má z hlediska účelu regulace střetu zájmů zásadní význam jak pro oblast rozhodování o veřejných zakázkách a tím pro respektování pravidel konkurence, hospodárnosti a hospodářské soutěže, stejně jako pro tak výsostnou problematiku hospodářské politiky státu (za kterou odpovídá právě vláda a jednotlivé resorty), jako je dotační politika státu, kde je vliv některých resortů zcela nesporný a vymezený přímo zákonem. K tomu je třeba dodat, že § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů se v této souvislosti nedá označovat jako pouhá proklamace, a to nejen proto, že by takový nepodložený názor vylučoval případný přezkum ústavnosti tohoto ustanovení Ústavním soudem. Je to stanovení

obecné povinnosti chování veřejného funkcionáře v podobě generální klauzule. Jestliže tedy bude použito (nikoli jako skutková podstata správního přestupku) jako součást uplatnění jiné sankce, nebude se moci člen vlády nebo jiný veřejný funkcionář bránit tím, že je na něm protiprávně vynucováno něco, co mu zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny *in fine*).

3. Omezení veřejných funkcionářů podle § 4b a 4c zákona o střetu zájmů a možný zásah do práv jejich společníků

200. Shora sub IX. a) bylo vyloženo, proč je obecně možné omezit některá základní práva a svobody veřejného funkcionáře. V případě § 4b a 4c zákona o střetu zájmů k tomu přistupuje další významná okolnost. Tou je samotný objem prostředků z oblasti veřejných zakázek a dotací či pobídek, zejména skutečnost, že investiční a dotační politika státu je spojena rovněž s podporou podnikání. To jsou skutečnosti, které státu a zákonodárci umožňují stanovit pravidla, za kterých bude možné se o ně ucházet, neboť žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku z Listiny nelze dovodit, proto je nelze ani na státu (jiné veřejnoprávní korporaci) vymáhat na základě tvrzení o neústavnosti takového zákona.

201. Je věcí státu a jeho politiky, jak taková pravidla nastaví, což však vede k nutnosti zajistit, aby takové nastavení probíhalo tak, že bude sledován veřejný, nikoli soukromý zájem, což z povahy věci samé vede k nutnosti regulace postavení veřejných funkcionářů, kteří o takových pravidlech rozhodují tím, že je stanovují nebo provádějí. Tuto skutečnost navrhovatel a vedlejší účastnice ve své argumentaci zcela pomíjejí. Konečně při výkladu čl. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny již Ústavní soud vyložil, proč je možné rozlišovat mezi podnikateli též s ohledem na ochranu ústavně chráněných hodnot [např. nález ze dne 30. 1. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/15 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a řada dalších]. Stejně tak lze tvrdit, že poskytuje-li stát nějaké dobrodiní, které pak nelze logicky považovat za přirozené právo (to lze jen zaručovat a chránit), může stanovit podmínky, za kterých se tak při respektování pravidel výkonu veřejné moci (vázanost zákonem, nediskriminace) bude dít [lze odkázat i na § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Konečně čl. 26 odst. 2 Listiny výslovně stanoví možnost zákonodárce stanovit podmínky – tedy kdo, kdy, jak, jakou právní formou a s kým může podnikat, ale i omezení, tedy zda vůbec může podnikat, což také činí [srov. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a řadu dalších].

202. Zasahuje-li proto zákonodárce ústavně konformním způsobem do základních práv a svobod veřejného funkcionáře, jde současně o plnění ochranné, regulační a kontrolní funkce státu plynoucí pro oblast hospodářství a podnikání z čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a z čl. 1 a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny v podmínkách tržního hospodářství s konkurenčním prostředím založeným na stejném obsahu a ochraně vlastnického práva, svobodě podnikání a právu podnikat ve spojení se smluvní svobodou, jejíž součástí je rovněž pro stát nebo jinou veřejnoprávní korporaci zákonem limitovaná svoboda výběru smluvního partnera, předmětu, času, formy a způsobu nabídky prací, služeb nebo zboží atd. Z uvedených funkcí státu plyne nejen možnost, nýbrž povinnost zajistit pravidla podnikání v takové podobě, aby byla chráněna jak svobodná konkurence, tak i práva jejích účastníků navzájem a další ústavním pořádkem chráněné zájmy a hodnoty, jakými jsou práva a svobody jiných, život, zdraví, rodina apod. Současně platí, že jde nejen o naplňování právní úpravy úkolů, kompetencí a postupů státních orgánů a institucionálních záruk podnikání, nýbrž zároveň o oblasti, ve kterých se uplatňují obsahově a časově různé politiky státu a jiných veřejnoprávních korporací, které jsou v demokratickém právním státě svým obsahem určované i vůlí vyjádřenou voliči ve svobodných a demokratických volbách.

203. Z hlediska ústavnosti je klíčovou otázkou, zda napadená ustanovení zakládají zásah do samotné podstaty (minimálního standardu) práva na podnikání obchodní společnosti s veřejným funkcionářem

jako společníkem. Zde je třeba vzít v úvahu, že napadená opatření § 4b a 4c zákona o střetu zájmů se sice dotýkají v případě veřejných zakázek přímo i svobody podnikání, nejde však *stricto sensu* o podmínku či omezení ve vztahu k samotnému právu na podnikání. Jejich adresátem je (primárně) veřejný zadavatel a předmětem regulace jsou okolnosti, za nichž může vstoupit do soukromoprávního obchodního vztahu. V případě dotací či investičních pobídek jde o to, komu veřejná moc v rámci provádění svých politik poskytne určité „dobrodiní" v pozitivní či negativní formě (přidá, ač nemusí, nebo neubere, ač může), aby přitom zajistila uskutečňování cílů těchto politik. Postavení státu je sice odlišné od postavení osob soukromého práva, neboť na rozdíl od nich nemůže postupovat libovolně (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), nicméně ani jemu v principu nelze upřít právo určitého výběru. Jiná situace je sice v případě veřejných zadavatelů tzv. sektorových zakázek, nicméně jde o specifickou oblast podnikání, pro niž je typická zvýšená míra státní regulace, neboť jde současně o výkon zadávané činnosti ve veřejném zájmu podle zvláštních pravidel zákona o zadávání veřejných zakázek (§ 151 a násl.).

204. V této souvislosti je třeba vypořádat se s obsáhlou a důkladnou argumentací vedlejší účastnice směřující proti zásahu do práva podnikat nejen veřejného funkcionáře, nýbrž i jeho společníků. V případě veřejného funkcionáře jako podílníka nebo společníka plyne zásah do jeho základních práv a svobod z povahy věci samé, jak bylo již vyloženo. Co se týče jeho společníků, naše úprava střetu zájmů tuto otázku výslovně neřeší, zatímco samostatné podnikání podle § 420 občanského zákoníku řeší již § 4 zákona o střetu zájmů (toto ustanovení však není napadeno). To by sice bylo možno chápat tak, že zákonodárce předpokládá, že v situaci podle § 4b nebo 4c zákona o střetu zájmů bude u obchodní společnosti, která se bude chtít podílet na veřejných zakázkách nebo získávat dotace, subvence, podpory atd., provedena taková úprava společenské smlouvy, která to vyřeší. S ohledem na účel účasti v obchodní společnosti lze obtížně předpokládat, že by se takový společník rozhodl svým postupem ostatní připravit o možnost získat veřejnou zakázku nebo dotaci či investiční pobídku a sebe o možnost se do obchodní společnosti po uplynutí tzv. cooling-period v § 6 zákona o střetu zájmů zase vrátit. S ohledem na dobu nabytí účinnosti napadené právní úpravy lze předpokládat, že základní dokumenty obchodní společnosti budou na takovou možnost reagovat, protože by pro ni jinak mohly vzniknout problémy (srov. problematické postupy podle § 115 nebo 204 zákona o obchodních korporacích). Námitka vedlejší účastnice, že společníci veřejného funkcionáře nemají možnost se proti tomu bránit, by tak byla namístě jen v případě, kdyby se úprava poměrů v obchodní společnosti nevyvíjela podle předpokladů, jak byly právně shrnuty. Ústavní soud konstatuje, že tzv. nucený výkup [k jeho ústavním základům viz nálezy ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) k ústavnosti 90% hranice a zejména ze dne 27. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 647/15 k vytěsnění tzv. malých akcionářů bývalého podniku OKD, a. s.] zde (na rozdíl od Polska či Chorvatska – viz níže) ani nepřichází do úvahy.

205. Proto ani tato jinak fundovaná a obsáhlá argumentace vedlejší účastnice k závěru o nutnosti zrušení § 4b zákona o střetu zájmů nevede. Je to i proto, že by jeho zrušením mohlo být rovněž zasaženo do práv jiných účastníků zadávacího řízení, na které by se narazilo ve třetím kroku testu proporcionality, neboť připuštění do zadávacího řízení takto „zavirovaného" účastníka by se nutně muselo jevit (srov. výklad sub 104 a násl.) ostatním účastníkům (zejména když neuspějí) jako zásadní problém v podobě námitky narušení hospodářské soutěže a porušení rovného zacházení. Ti by již mohli obtížněji namítat přítomnost střetu zájmů v takovém řízení, protože účasti v něm by takto zatížené obchodní společnosti nic výslovně nebránilo. Ústavní soud tuto argumentaci vedlejší účastnice bere na zřetel, ovšem jako důvod pro rozhodnutí by mohla sloužit pouze v případě, že by se v praxi prokázalo, že obchodní společnost se takového společníka – veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů – nemůže „zbavit". To ovšem již není problém zákona o střetu zájmů, nýbrž možné mezery v zákoně o obchodních korporacích. Zákon o střetu zájmů je zvláštním zákonem (*lex specialis*), který upravuje povinnosti veřejných funkcionářů, přičemž jeho účel nesmí být zmařen výkladem s ním souvisejících zákonů, i když tyto zákony opět sledují vlastní účel a vztahují se i na osoby, které nejsou v postavení veřejného funkcionáře, a proto na ně takové povinnosti, zákazy a omezení nedopadají. To je však úkolem zákonodárce, neboť v případě rušení jinak ústavně konformních ustanovení zákona o střetu zájmů by se vlastně tento speciální zákon musel z důvodu neaplikovatelnosti (jak je to namítáno u § 4b zákona o střetu zájmů) přizpůsobovat

nedostatečné úpravě v jiných zákonech. To však nelze akceptovat na rozdíl od situace, kdy související zákony upravují střet zájmů s ohledem na regulovanou materii (srov. např. § 44 zákona o zadávání veřejných zakázek, poskytování dotací, nakládání s majetkem, pravidla korporátního práva), aniž by pouze na zákon o střetu zájmů odkazovaly. Jinak řečeno, podle pravidla *lex specialis derogat legi generali,* tím spíše v jeho obměně jako *lex specialis posterior derogat legi generali prior,* je nutno dojít k závěru, že úmyslem zákonodárce (viz námitku tzv. symbolického zákonodárství sub 156) nebylo stanovit pravidla pro střet zájmů s tím, že jim bude moci být uniknuto použitím s nimi nesladěných jiných zákonů, takže jejich ustanovení nelze použít tam, kde by se dostala do rozporu s účelem úpravy v zákoně speciálním, který stanoví pro zvláštní předmět regulace, tedy střet zájmů, zvláštní pravidla. V případě shora uváděných předpisů unijního práva s ohledem na jejich přímý účinek [sub IX. a) 4.] tento problém nevzniká.

206. Druhou okolností, kterou Ústavní soud při úvaze o možném zrušení § 4b zákona o střetu zájmů vzal v úvahu, je, že napadené ustanovení se vztahuje na velmi úzký okruh osob s klíčovou pozicí v oblasti výkonné moci, který představují předseda, místopředsedové a členové vlády a dále vedoucí ústředních správních úřadů podle § 2 kompetenčního zákona. Jde aktuálně o 30 osob, neboť v případě předsedy Rady Energetického regulačního úřadu již nelze po změně § 17b zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, hovořit o monokratickém orgánu, protože nyní Rada Energetického regulačního úřadu rozhoduje podle § 17b odst. 9 energetického zákona jako kolegiátní orgán, kde je její předseda *primus inter pares* (viz k jeho postavení bod 7 odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 11/19). Jde tak sice o úzký okruh osob, ale je to dáno právě jejich mimořádným postavením v hierarchii veřejné moci.

207. Třetí okolností, kterou vzal Ústavní soud v úvahu, bylo to, že lze vyjít (viz i předpoklad přizpůsobení se praxe uvedený sub 204) ze zahraničních zkušeností, kde veřejný funkcionář se při nástupu do funkce oprostí od situací možného střetu zájmů dobrovolně, aby nemusel čelit kritice (a očekávané povinnosti rezignovat) a s ní spojeným rizikům nejmenování, nezvolení nebo dokonce vyslovení ztráty funkce (viz Rakousko, Slovensko), uložení pokuty či trestu odnětí svobody (Francie). Současně se s touto okolností nepochybně v zahraničí pojí z hlediska procedurální racionality zákonodárství jasně stanovený postup při řešení takového střetu zájmů a právě ony přísné sankce, které vedou k tomu, že takový veřejný činitel bude postupovat tak, aby se jim nevystavil. Například podle již zmíněného polského zákona omezujícího podnikání veřejných funkcionářů (viz sub 196) je zakázán podíl či účast ve výši 10 % pro všechny veřejné funkcionáře, přičemž pro část z nich je to spojeno např. s nemožností vykonávat veřejnou funkci, s okamžitým rozvázáním služebního poměru atd., jestli tuto podmínku nesplní, popř. se sankcí v podobě nemožnosti získávat z takového nadměrného podílu či účasti dividendy, využívat hlasovací práva v obchodní společnosti apod. ještě dva roky po skončení výkonu funkce (týká se zejména pracovníků a funkcionářů samosprávných územních jednotek). V případě nejvyšších představitelů státu pak v úvahu přichází obžaloba před Státním tribunálem za delikt porušení ústavy nebo zákona ve spojení se zastávanou funkcí nebo v rámci jejího výkonu (čl. 198 odst. 1 Ústavy Polské republiky) s možností sankce ztráty úřadu (čl. 25 odst. 3 zákona o Státním tribunálu, Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 84, stav k 15. 11. 2019). Jiným příkladem takového limitu účasti či podílu je např. Litva podle čl. 12 odst. 2 zákona o regulaci střetu zájmů (podle úplného znění k 1. 1. 2020), kde je to ale vztaženo na zákaz jednání s právnickými osobami, v nichž veřejný funkcionář nebo osoby mu blízké, vlastní více než 10 % akcií nebo jiných účastnických práv. Již citovaný chorvatský zákon stanoví v čl. 16 odst. 1 dokonce povinnost převést účastnický podíl či akcie již od 0,5 % osobě, která není nejen členem rodiny (široce pro účely tohoto zákona vymezený pojem), nýbrž ani na osobu, která by mohla být vzhledem k okolnostem považována za spjatou s veřejným funkcionářem (čl. 4 odst. 5), popř. je musí převést na zvláštní společnosti (na posebno tijelo). Obdobný postup je předepsán již rovněž citovaným srbským zákonem, který však žádné procento nestanoví. Lze tak uzavřít, že právní úprava je v různých státech různá a je přizpůsobena potřebám a zkušenostem daného státu. Stejně se výslovně (lhůty jsou rovněž různé – 30, 60 nebo až 120 dnů) nebo nepřímo předpokládá, že veřejný činitel si své poměry uspořádá tak, aby již mohl veřejnou funkci nerušeně vykonávat v souladu s příslušným zákonem.

208. Pro srovnání s ohledem na známou inspiraci našeho občanského zákoníku v zahraničí (např. Québec) je možno poukázat na již citovanou zákonnou úpravu v Kanadě (sub 90) spojenou s právní úpravou svěřenských fondů [podle důvodové zprávy k § 1439 až 1443 návrhu občanského zákoníku (tisk č. 362, Poslanecká sněmovna, VI. volební období, s. 903)], která je převzata právě z občanského zákoníku Québecu. Zde má veřejný funkcionář pouze dvě možnosti: a) prodat v zákonné lhůtě své podíly či účasti formou tzv. divestiture nebo divestment (zbavení se podílu ve společnosti, stažení investice) s ním nějak nespojenému kupci (tzv. arm's-length transaction), tedy o prodej nikoli osobě blízké, přičemž má nárok, aby mu byly uhrazeny náklady za právní služby s tím spojené. Nemusí tak učinit pouze veřejný funkcionář, který není ministrem nebo parlamentním tajemníkem v případě, že jeho aktiva mají tak minimální hodnotu, že nepředstavují žádné riziko střetu zájmů ve vztahu k jeho úředním povinnostem. Druhou možností je vložit svá aktiva (assets) do svěřenského fondu (blind trust), který však musí splňovat zvláštní podmínky zákona o střetu zájmů, tak aby jej nebylo možno obcházet. Konkrétně to podle čl. 27 odst. 4 tohoto zákona mj. znamená, že tento majetek je pod kontrolou nezávislého správce, který je zase pod pravidelnou kontrolou zvláštního úřadu (Conflict of Interest and Ethics Commissioner), což je zpravidla bývalý soudce, kterého jmenuje po konzultaci se všemi parlamentními stranami a konfirmaci parlamentem guvernér a který kontroluje nezávislého správce aktiv, ke kterým nemá funkcionář žádný přístup. Informace dostává jen přes komisaře, aby mohl podávat oznámení o aktivech pro veřejnou kontrolu o stavu majetku.

209. V souvislosti s § 4b zákona o střetu zájmů navrhovatel a vedlejší účastnice argumentují judikaturou Soudního dvora EU, vedlejší účastnice navíc poukazuje na právní úpravu zadávání veřejných zakázek v předpisech EU s tím, že uvedené ustanovení je s ní v rozporu. Předně je nutno upozornit, že mezi kompetence Ústavního soudu nepatří přezkoumávat soulad národní právní úpravy s unijním právem (viz blíže sub 109), ale pouze s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], neboť nejde o vztah hierarchický, nýbrž heterarchický a multicentrický. S názorem navrhovatelů by se však stejně ztotožnit nemohl. Jde-li o střet zájmů, zmíněná směrnice 2014/24/EU v čl. 24 odst. 1 členským státům ukládá povinnost přijmout vhodná opatření k účinné prevenci, odhalování a nápravě střetu zájmů, ke kterému dochází v průběhu zadávacího řízení, a zamezit tak narušení hospodářské soutěže a zajistit rovné zacházení se všemi hospodářskými subjekty. Současně ve druhém odstavci stanoví (obdobně čl. 42 směrnice 2014/25/EU) jejich minimální standard, kdy se má pojem střetu zájmů vztahovat přinejmenším na situace, kdy pracovníci veřejného zadavatele nebo poskytovatele služeb v oblasti zadávání veřejných zakázek vystupujícího jménem veřejného zadavatele, kteří se podílejí na vedení zadávacího řízení nebo by mohli ovlivnit jeho výsledek, přímo či nepřímo vykazují finanční, hospodářský nebo jiný osobní zájem, který by bylo možno považovat za zájem ohrožující jejich nestrannost a nezávislost v souvislosti s daným zadávacím řízením. Zmíněná právní úprava je postavena na opačném principu, než jak tvrdí vedlejší účastnice řízení, neboť členské státy mohou přijmout úpravu přísnější, přičemž jsou limitovány tím, že neexistuje jiný způsob, jak střet zájmů vyřešit [srov. čl. 57 odst. 4 písm. e) směrnice 2014/24/EU; viz také čl. 80 odst. 1 směrnice 2014/25/EU]. Odkaz na výše specifikovanou judikaturu Soudního dvora EU ovšem není případný ani ne tak proto, že se vztahuje na neplatnou právní úpravu, ale z toho důvodu, že v uvedených rozhodnutích byla řešena jiná problematika (kdy uchazeči o veřejnou zakázku byly vzájemně propojené podniky).

210. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud napadená ustanovení přes vyjádřené pochybnosti neshledal v rozporu s ústavním pořádkem. Jak z obecné části odůvodnění sub IX. a), tak i z této jeho části plyne, že tato opatření sledují legitimní cíl, lze je vyložit ústavně konformně a z hlediska testu proporcionality představují v zásadě racionální řešení, byť lze poukázat i na jiné možnosti (viz zahraniční příklady), neboť veřejného funkcionáře (nevzdá-li se své funkce) „připravují" o hlavní důvod, proč by měl zasahovat do veřejných zakázek či do přidělování dotací či investičních pobídek, jímž je vlastní obohacení, nebo vůbec vytvářet situace, které by zadávací či dotační řízení zpochybňovala podle uplatňované zásady potenciality střetu zájmů.

IX. d)
K ústavnosti čl. II bodů 1 a 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

211. Navrhovatel (viz sub 20 a 21) a vedlejší účastnice (sub 43 až 46) napadli rovněž jako neústavní přechodná ustanovení k zákonu č. 14/2017 Sb., konkrétně čl. II body 1 a 6. Stejně jako v jiných případech se však jejich argumentace lišila. Jako navrhovatelka pak skupina poslanců samostatně napadla i ustanovení čl. VIII o účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. (viz ke spojení obou návrhů sub 3).

212. Navrhovatel upozornil na absenci přechodného ustanovení k § 4b (na rozdíl od § 4a a 4c) zákona o střetu zájmů s tím, že stane-li se obchodní společnost uchazečem o veřejnou zakázku přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a zadávací řízení nebude ukončeno zadáním veřejné zakázky, musí být zadavatelem ze zadávacího řízení vyloučena. Má jít sice o použití obecně přípustné tzv. nepravé retroaktivity, ale v daném případě s ní souvisí i princip legitimního očekávání.

213. Vedlejší účastnice uvedla, že mezi platností a účinností nebyl dostatečný časový odstup, zvláště ustanovení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů nabyla účinnosti prakticky ihned, navíc konečná podoba předpisu nebyla jasná do poslední chvíle a v něm obsažená právní úprava byla přijata za účelem poškodit konkrétního veřejného funkcionáře a konkrétní obchodní společnosti. Tím došlo ke změně „pravidel hry" v průběhu výkonu funkce, kdy veřejní funkcionáři byli nuceni přizpůsobit „ze dne na den" své majetkové poměry. Novela provedená zákonem č. 14/2017 Sb. tak působí *de facto* retroaktivně, neboť nyní sankcionuje souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva a v minulosti přijaté veřejné funkce. Jde o „legislativní past", jejímž účelem bylo zbavit dotčené osoby buď veřejné funkce, nebo majetku. V souvislosti s tím vznesla vedlejší účastnice pochybnost, zda jde o obecný zákon. Tato námitka již byla vypořádána výše [sub IX. a) 1. až 3.].

1. Námitka neústavnosti přechodného ustanovení čl. II bodu 6 ve spojení s čl. I bodem 17 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

214. Pro hodnocení ústavnosti přechodných ustanovení a úpravy účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. je důležité připomenout závěr z vypořádání obecných námitek navrhovatele a vedlejší účastnice. Podle něj je podstatné, že každý uchazeč má otevřený přístup k veřejné funkci, musí však předem zvážit, jaké podmínky jsou pro její řádný výkon stanoveny a co vše bude muset následně řešit, není-li nabytí jedné funkce spojeno přímo se vznikem neslučitelnosti a zánikem či zákazem výkonu dříve nabyté funkce. Jiná situace právně nastane, jestliže již někdo veřejnou funkci zastává (na funkční období nebo „doživotně") a následně je postaven před požadavky, se kterými dříve nepočítal. Vzniká tak potřeba posoudit věc i z hlediska argumentace účastníků legitimním očekáváním, popř. nabytými právy nebo principem vlády na čas, neboť při zvolení této formy otevření přístupu k veřejným funkcím naše ústavní i zákonná úprava musí být v takovém případě předvídatelná pro ty, kteří se o ně hodlají ucházet, popř. nesmí „zaskočit" stanovením nových podmínek pro její výkon až následně, bez možnosti, aby to bylo možno šetrně pro veřejného funkcionáře vyřešit.

215. Obecným východiskem pro posouzení ústavnosti obou napadených ustanovení je určení, pro koho (subjekt), pro co (předmět) a od kdy (čas) platí. Podle čl. VIII novelizace zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 14/2017 Sb. tato úprava jako celek nabyla účinnosti dnem 1. 9. 2017. Pouze tři ustanovení novelizujícího zákona nabyla účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, tedy dnem 9. 2. 2017. Na prvním místě to byl jeho čl. I bod 17, kterým jsou do zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vložena napadená ustanovení § 4a až 4c. Dopady na jednotlivá ustanovení uvedená v čl. I bodu 17 zákona č. 14/2017 Sb. se však vzájemně liší, což je právě předmětem výtek navrhovatele v případě tvrzené neústavnosti § 4b zákona o střetu zájmů (řízení o veřejných zakázkách). Stejně tak byla na 9. 2. 2017 předsunuta účinnost přechodného ustanovení z čl. II bodu 6, podle kterého se zákazy a omezení podle § 4a zákona o střetu zájmů (provozování rozhlasového a televizního vysílání, vydavatelství periodického tisku) nevztahují na veřejného funkcionáře, který zahájil výkon veřejné funkce přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení, tedy

do 8. 2. 2017. Konečně se toto datum nabytí účinnosti vztahuje rovněž na čl. IV novely, kterou se do zákona č. 231/2001 Sb. promítají omezení a zákazy podle § 4a zákona o střetu zájmů.

216. K námitkám navrhovatele proti těmto ustanovením lze uvést pouze to, že jejich prostřednictvím se snaží prokázat, že obdobná úprava měla být zvolena u § 4b zákona o střetu zájmů (dopad novely na zahájená zadávací řízení). Navrhovatel tedy proti ustanovení čl. II bodů 1 a 6 novely nic nenamítá, i když v petitu požaduje jeho zrušení, přičemž však zrušení čl. VIII (účinnost novely) nepožaduje a proti tomuto ustanovení žádnou argumentaci nevznáší. Protože Ústavní soud je vázán petitem návrhu, ve kterém není zrušení čl. VIII v části čl. I bodu 17 zákona č. 14/2017 Sb. obsaženo, bylo by třeba v této části návrh navrhovatele odmítnout jako zjevně neopodstatněný, neboť postrádá odůvodnění [srov. k tomuto závěru již nálezy ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) a ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], přičemž tento nedostatek nebyl po celou dobu řízení napraven. Protože však bylo řízení o tomto návrhu spojeno s návrhem vedlejší účastnice (viz sub 2 a 3), Ústavní soud přihlédl k její argumentaci proti těmto ustanovením souběžně, neboť nelze jedním výrokem v témže, byť spojeném řízení rozhodnout o ústavnosti téhož ustanovení dvěma rozdílnými výroky, kdy argumentaci navrhovatelky v řízení o ústavnosti čl. VIII za zjevně neopodstatněnou považovat nelze.

217. Vedlejší účastnice uvádí, že v případě určení účinnosti § 4a zákona o střetu zájmů se podle čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. alespoň jeho zákazy a omezení nevztahují na veřejného funkcionáře, který ke dni účinnosti novely již veřejnou funkci vykonával. Nicméně i zde namítá, že se tak stalo jen proto, že se to dotýká všech veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, tedy nejen členů vlády, či spíše jednoho konkrétního člena. Hlavní pozornost proto soustřeďuje na dopad přechodných ustanovení na § 4b a 4c zákona o střetu zájmů a na ustanovení o účinnosti zákona, která však s výjimkou čl. II bodu 6 dopadají i na § 4a zákona o střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že tuto argumentaci nejde oddělit, byly její námitky vypořádány souběžně, tedy jak v části řízení, kde vystupuje jako vedlejší účastnice, tak v případě čl. VIII, kde vystupuje jako navrhovatelka.

218. K námitce zásahu do legitimního očekávání [z posledních nálezů je třeba poukázat na nálezy ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 3397/17 a ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (303/2019 Sb.)] a práv nabytých v dobré víře je třeba odkázat na to, co již bylo uvedeno obecně sub 133. K tomu, co bylo na onom místě vyloženo k rozdílu mezi nároky na výkon veřejné funkce a právem vlastnit majetek či podnikat (nejde o *iura quaesita)*, je třeba jen stručně dodat následující. Legitimní očekávání je v případě volených funkcionářů založeno ústavním aktem zvolení (čl. 19 odst. 3 Ústavy), stanovenou délkou volebního období podle čl. 16 Ústavy a taxativně vymezenými podmínkami zániku mandátu podle čl. 25 Ústavy. Proto jiný důvod zániku mandátu by byl možný jen výslovnou změnou onoho taxativního výčtu, popř. jiným ústavním předpisem, jak je to řešeno např. rakouskou nebo slovenskou úpravou. V případě členů jiných volených orgánů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů by to bylo možné formou změny zákona. V případě ostatních veřejných funkcionářů bez stanoveného funkčního období jde o určení podmínek, za kterých je lze z funkce odvolat, popř. za kterých dojde k zániku jejich působení ve veřejné funkci. Nic takového však zákon o střetu zájmů neřeší. Jde-li o námitku ohledně členů vlády, je třeba dodat, že vláda (a tím spíše její členové) žádné pevné funkční období podle Ústavy založené na zásadách parlamentní demokracie garantované nemá.

219. Na více místech v obecné části odůvodnění bylo vyloženo, že Listina zaručuje základní práva a svobody všem jejich nositelům a může je omezit jen za stanovených podmínek. Stejně tak však stát má kompetenci stanovit pravidla organizace a výkonu veřejné moci. Má-li ten, kdo se hodlá ucházet o veřejnou funkci, možnost volby, zda se jim podřídí či ne, nemůže se dovolávat bez dalšího zásahu do základních práv a svobod, protože se nachází v odlišné pozici než ti jejich nositelé, kteří součástí veřejné moci nejsou. Zde nejde o dvě stejné skupiny subjektů, které by nebylo od sebe možno odlišit. Nadto podle názoru Ústavního soudu veřejnému funkcionáři tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce" nesvědčí, naopak, ukáže-li se, že tyto podmínky byly nastaveny chybně, anebo došlo k podstatné změně poměrů, takže je ohroženo řádné fungování státu, plnění jeho mezinárodních závazků, či dokonce jeho demokratické základy, je v zájmu naplnění normativního pojmu demokratického právního státu učinit taková opatření včetně legislativních, která tomu zabrání.

220. Jinou otázkou z hlediska respektování zásad demokratického právního státu je změna pravidel během hry, kterou navrhovatelka namítá jako neústavní zásah s odkazem na požadavek předvídatelnosti práva pro jeho subjekty. Zásadu předvídatelnosti práva Ústavní soud považuje za součást zásad právního státu [srov. např. nálezy ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) a ze dne 3. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647)], proto nelze tuto námitku považovat bez dalšího za zjevně neopodstatněnou. Jakkoli se však navrhovatelka dovolává ve svém návrhu porušení proporcionality zásahu obecně, tj. všemi do zákona dodatečně vloženými úpravami, v tomto případě je třeba dopady výjimek z čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. posoudit pro každý případ zvlášť. Současně se tím vytváří prostor pro přezkum ústavnosti i § 4b zákona o střetu zájmů, který byl podle navrhovatele zákonodárcem v přechodných ustanoveních neústavně pominut. Podle čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. je dnem nabytí jeho účinnosti 1. 9. 2017, v případě jeho čl. I bodu 17 je to patnáctý den po vyhlášení, tedy 9. 2. 2017.

221. V případě § 4a zákona o střetu zájmů (zákazy a omezení v případě provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydavatelství periodického tisku) jde o regulaci, která dopadá na nejširší okruh veřejných funkcionářů. Není podstatné z hlediska požadavku na obecnost zákona, na kolik z nich a na kolik jimi provozovaných podniků se vztahuje. Podstatné je, že napadená ustanovení tyto funkcionáře dělí do skupin. V první skupině jsou ti, na které zákazy a omezení z § 4a zákona o střetu zájmů v době jeho nabytí účinnosti dnem 9. 2. 2017 nedopadaly, protože takovou činnost nevykonávali. V tomto případě nelze neústavní zásah shledat a právní úprava působí v jejich případě jen *pro futuro*.

222. V případě druhé skupiny veřejných funkcionářů je případná neústavnost sanována přechodným ustanovením čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb., podle kterého se tyto zákazy a omezení neuplatní, zahájil-li takový veřejný funkcionář výkon veřejné funkce do 8. 2. 2017, tedy dříve, než tato ustanovení nabyla účinnosti. Tím se liší od čl. II bodu 1 (poskytování dotací a investičních pobídek), kde se hovoří o účinnosti „tohoto zákona", což je datum 1. 9. 2017, kdežto v čl. II bodu 6 o účinnosti „tohoto ustanovení", což je právě 8. 2. 2017. Proto tito funkcionáři, jestliže výkon veřejné funkce zahájený do 8. 2. 2017 stále trvá, jsou zatím z těchto zákazů a omezení vyňati (např. členové zastupitelstva kraje do všeobecných voleb v roce 2020). V případě, že půjde o novou volbu, jmenování či jiný způsob ustanovení do funkce, bude uchazeč vědět, jaké požadavky, zákazy a omezení na něj budou kladeny; nastane tedy ústavně konformní situace jako u první skupiny veřejných funkcionářů.

223. Toto řešení přitom z hlediska proporcionality zásahu představuje jeho šetrnější podobu. Obvyklým postupem v přechodných ustanoveních je stanovení určité lhůty, ve které je třeba přizpůsobit pravidla činnosti, stanovy, společenské smlouvy atd. nové právní úpravě (viz § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů pro ty veřejné funkcionáře, na které se toto přechodné ustanovení nevztahuje). Ani v tomto směru tedy neústavní zásah nebyl zjištěn, i když nelze popřít, že tvrzení vedlejší účastnice, že se tak nestalo z důvodu respektu k zásadě proporcionality, nýbrž cíleně s ohledem na konkrétní osobu, má reálný základ. Ústavní pochybnosti by však mohl vzbudit až postup, kterým by byl někdo, na koho dopadá toto přechodné ustanovení, zbaven účelově veřejné funkce proto, aby pro něj výjimka stanovená v čl. II bodu 6 přestala platit a aby se již musel podrobit obecným pravidlům § 4a zákona o střetu zájmů. Vedlejší účastnice uvádí případ tehdejšího místopředsedy vlády a ministra financí, který byl ze svých funkcí odvolán ke dni 24. 5. 2017. Netvrdí však, že by to bylo zneužitím pravomocí předsedy vlády a prezidenta republiky, nehledě na to, že by to nemohlo být předmětem řízení ve věci abstraktní kontroly ústavnosti právního předpisu.

2. Námitka neústavnosti z důvodu nezařazení přechodného ustanovení k § 4b zákona o střetu zájmů ve spojení s čl. I bodem 17 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

224. Ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů není upraveno přechodnými ustanoveními, takže nabývá účinnosti na základě výjimky v čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. již 9. 2. 2017. V tom je spatřována jeho neústavnost, ovšem zatímco navrhovatel žádnou relevantní argumentaci nepředložil, vedlejší účastnice

jako problém přiléhavě identifikovala formulaci výjimek v čl. VIII o nabytí účinnosti celého zákona, podle kterého čl. I bod 17 novely, tj. § 4a až 4c zákona o střetu zájmů, nabývají účinnosti již patnáctým dnem po vyhlášení, tj. 9. 2. 2017. Tato okolnost má pro hodnocení ústavnosti tohoto ustanovení zásadní význam bez ohledu na argumentaci vedlejší účastnice, že jde o ustanovení namířené proti konkrétnímu veřejnému činiteli a jeho obchodním společnostem.

225. Problém chybějícího přechodného sanačního ustanovení se objevuje právě při analýze textu § 4b zákona o střetu zájmů, bez které nelze závěr o jeho ústavnosti učinit. První věta zakazuje obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, účast na zadávacích řízeních podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek v postavení účastníka (§ 47 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek) nebo poddodavatele, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci (§ 83 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek). Tedy do 8. 2. 2017 to možné bylo, přičemž s ohledem na okolnosti po dlouhou dobu projednávaného návrhu zákona bylo možné se na takovou situaci připravit (viz k tomu též sub 232) zejména s ohledem na to, že ustanovení se nevztahuje na kohokoli, nýbrž jen na skupinu čelných veřejných činitelů z oblasti exekutivy. Stejně tak námitka, že existuje více druhů zadávacích řízení, a tudíž některých se lze zúčastnit (podle argumentu *a contrario* ke třetí větě § 4b zákona o střetu zájmů), nemá oporu v textu uvedeného ustanovení, protože to se vztahuje na všechny druhy zadávacích řízení (§ 24 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek) bez rozdílu. Vzhledem k tomu, že k žádnému konkrétnímu řízení v tomto směru nedošlo, úvahy o zrušení tohoto ustanovení postrádají praktický význam. Jak však Ústavní soud ve své judikatuře pravidelně zdůrazňuje, není vyloučeno, aby byla tato otázka posouzena jinak než v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti [např. bod 251 nálezu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)] až v rámci konkrétního případu v praxi, neboť je obtížné a přesahující možnosti Ústavního soudu zcela domýšlet, jakým způsobem bude toto ustanovení v budoucnu aplikováno, resp. jaké praktické nedostatky se teprve mohou objevit a které nebude možné překlenout ústavně konformním výkladem, když předvídání a legislativní řešení takových problémů je věcí zákonodárce.

226. Druhá věta tohoto ustanovení naopak přikazuje zadavateli takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. I zde je však, navzdory tvrzení vedlejší účastnice, k dispozici možný ústavně konformní výklad. Ten plyne z obratu „takovou obchodní společnost“, což znamená, že ze zadávacího řízení nelze vyloučit obchodní společnosti, na kterých se účastní veřejný funkcionář, které se – byť po datu 8. 2. 2017 – zadávacího řízení již účastní. Obrat „taková“ znamená obchodní společnost, které je účast na zadávacím řízení zakázána od 9. 2. 2017, nikoli každá obchodní společnost. V opačném případě by bylo třeba toto ustanovení věty druhé zrušit jako neústavní právě s ohledem na chybějící sanační přechodné ustanovení. Tímto ústavně konformním výkladem lze dovodit „ochranu“ legitimního očekávání obchodní společnosti, která již ve hře před 9. 2. 2017 podle variant účasti uvedených v § 47 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek byla, aniž by bylo třeba pro to stanovit přechodné ustanovení, které by však nemohlo stanovit nic více, než že se pravidlo věty první § 4b zákona o střetu zájmů nevztahuje na již podané přihlášky, což bylo právě dovozeno výkladem věty druhé.

227. Ustanovení věty třetí výslovně vyjadřuje pravidlo *legis perfectae*, tedy na rozdíl od již zmíněného pravidla *legis minus quam perfecta* je stanoven následek porušení v podobě neplatnosti zadání veřejné zakázky malého rozsahu, což je jinak možné právě bez zadávacího řízení. Toto ustanovení by mohlo vzbudit ústavní pochybnosti v případě, že by se jednalo o zakázku podle § 27 zákona o zadávání veřejných zakázek tak nepatrné hodnoty, že by střet zájmů ani nemohl přicházet do úvahy (viz příklad výše zmíněného kanadského zákona). Není však úkolem Ústavního soudu, aby posuzoval, zda takové uvážení zákonodárce mělo být provedeno. Konečně, lze si představit i situace, kdy dodávka, služba nebo stavební práce může být provedena i hluboko pod cenou nebo bez protihodnoty, a přesto může být výrazem střetu zájmů nebo jiného druhu nekalého jednání.

228. Ústavní soud proto v této části návrhu dospěl k závěru, že ani námitka vedlejší účastnice a její argumentace ve vztahu ke konstrukci přechodných ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., natož pak pouze

paušální námitka navrhovatele, neobstojí. Co se týče samotné možnosti omezení veřejného funkcionáře, je třeba odkázat na odůvodnění sub IX. c), neboť zadávací řízení je jednou z forem hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí, jehož pravidla stát v rámci své ochranné, regulační a kontrolní funkce stanoví a chrání.

3. Námitka neústavnosti přechodného ustanovení čl. II bodu 1 ve spojení s čl. I bodem 17 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

229. Jde-li o namítanou neústavnost čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb., představujícího přechodné ustanovení k § 4c zákona o střetu zájmů (poskytování dotací a investičních pobídek), je nutno vzít v první řadě na zřetel, že případná derogace (pouze) tohoto ustanovení by tvrzenou protiústavnost napravit nemohla, důsledkem by naopak bylo, že zákaz podle § 4c zákona o střetu zájmů by neústavně dopadl i na již probíhající řízení o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky (tj. i na řízení zahájená před nabytím účinnosti zákona č. 14/2017 Sb.). Navrhovatel sice toto ustanovení navrhuje zrušit, ač přitom je dává za příklad vhodnějšího řešení ve srovnání s § 4b zákona o střetu zájmů (zadávání veřejných zakázek), které právě proto považuje za neústavní. Vedlejší účastnice je pak považuje za neústavní ze stejného důvodu, jak v případě § 4b zákona o střetu zájmů.

230. Jak již bylo shora uvedeno, toto napadené přechodné ustanovení se liší od ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. V čl. II bodu 1 (poskytování dotací a investičních pobídek), kde se hovoří o účinnosti „tohoto zákona", je míněno datum 1. 9. 2017, neboť podle pravidel tvorby práva *lege artis* platí, že zákon jako celek má nabýt účinnosti jedním okamžikem. Výjimkou jsou zpravidla jen metaprávní ustanovení (říkají, jak nakládat s jinými ustanoveními zákona), protože jde právě o ustanovení přechodná, zrušovací atd. Ustanovení čl. II bodu 1 je sice takovým ustanovením, ale účinnost zákazu poskytování dotací a investičních nabídek stanoví stejně, tedy zase od účinnosti „tohoto zákona", a nikoli „tohoto ustanovení", jak to plyne z čl. VIII, kde je pro „toto ustanovení" stanovená účinnost jako výjimka od 9. 2. 2017.

231. Z hlediska toho, co je šetrnějším zásahem do základních práv a svobod, by se doslovný výklad tohoto ustanovení mohl stát zásahem do právní jistoty a předvídatelnosti práva a současně vytvořením stavu nerovnosti, neboť od 9. 2. 2017 by žádná dotčená obchodní společnost uvedená v § 4c zákona o střetu zájmů, a to lhostejno kdy žádost podala, tedy zda do 8. 2. 2017 nebo od 9. 2. 2017, nemohla dotaci či investiční pobídku dostat. Avšak kdyby o žádosti bylo rozhodnuto až od 1. 9. 2017, kdy již sanační přechodné ustanovení začalo platit, dostala by se do situace, že by přesto mohla (není však na ni nárok – § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech) za stejných podmínek takovou dotaci dostat. Přitom není možné, aby výsledek řízení byl závislý nikoli na obsahu či datu podání žádosti, nýbrž na něčem, co sám žadatel nemůže ovlivnit, tedy na tom, zda *ceteris paribus* bude žádost s ohledem na vyřizovací lhůty uvedené např. v § 4 zákona o investičních pobídkách podána dříve nebo až blízko datu 1. 9. 2017. To by mohl být projev libovůle, na který je třeba upozornit.

232. Ústavnímu soudu však není znám jediný případ, kdy by k takovému narušení zásad demokratického právního státu došlo a v praxi to vyvolávalo potíže. Protože nelze předpokládat, že toto ustanovení je ještě prakticky použitelné, jeho přezkum by již postrádal jakoukoli právní funkci (srov. nález ze dne 8. 3. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 14/94 (N 14/3 SbNU 73; 55/1995 Sb.), neboť po 1. 9. 2017 již taková žádost se zřetelem na zákaz obsažený v § 4c zákona o střetu zájmů nemůže být kladně vyřízena (dotace udělena, investiční pobídka poskytnuta nebo přislíbena). V případě, že se takový případ vyskytne, bylo by třeba v souladu s čl. 1 odst. 1 Ústavy dát přednost výkladu pro žadatele příznivějšímu.

4. Námitka neústavnosti ustanovení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb.

233. Navrhovatelka – vedlejší účastnice (navrhovatel není účastníkem této části řízení) navrhla rovněž zrušení čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. Argumentuje tím, že jde o případ tzv. nepravé retroaktivity, jež

je však s ohledem na nutnost ochrany nabytých práv nepřípustná. Napadená ustanovení nabyla podle navrhovatelky účinnosti prakticky okamžitě, aniž by dotčení adresáti dostali příležitost přizpůsobit své poměry nové právní úpravě bez vzniku značné újmy na jejich straně. Jako druhý důvod uvádí, že nejde o obecnou regulaci, nýbrž opět o právní předpis schválený za účelem vyloučení zcela konkrétní osoby z výkonu veřejné funkce a s cílem způsobit jí újmu. Totéž pak platí pro skupinu konkrétních obchodních společností a jejich společníků. Legisvakanční lhůta má být přiměřená povaze právního předpisu a jeho dopadů. Dále tím bylo podle navrhovatelky zasaženo do legitimního očekávání a do práv nabytých veřejnými funkcionáři v dobré víře. Novela *de facto* prakticky působí retroaktivně, neboť sankcionuje souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva (sc. – rozuměj vlastnictví) veřejného funkcionáře k obchodním podílům či akciím a v minulosti přijaté veřejné funkce.

234. Zákon č. 14/2017 Sb. byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 25. 1. 2017 a ve vztahu k napadeným ustanovením § 4a až 4c zákona o střetu zájmů nabyl účinnosti na základě výslovné výjimky v čl. VIII dne 9. 2. 2017. Zákonodárce v něm stanovil, že čl. I bod 17 tohoto zákona nabývá účinnosti již patnáctým dnem po jeho vyhlášení. Namítá-li navrhovatelka, že tato lhůta je příliš krátká, fakticky až retroaktivní, nelze ji ani *de facto* přisvědčit, a to tím spíše, že šlo (již několik let stále jde) o závažnou, hojně diskutovanou politickou a legislativní záležitost. Ta byla a je předmětem zájmu nejen politických stran, nýbrž i parlamentní rozpravy a akcí občanské společnosti, když se bezprostředně dotýkala i konkrétní politicky a státně extrémně exponované osoby. Námitka o krátkosti lhůty, kdy tato problematika byla předmětem více než ročního projednávání v obou sněmovnách, proto neobstojí, aniž by zde bylo třeba podrobně rozvádět koncepce předběžného působení zákonů (srov. např. Kloepfer, M. Vorwirkung von Gesetzen. C. H. Beck, München 1974). Tato diskuse a její závěry byly s ohledem na význam pro posuzovanou věc podrobně vyloženy sub VIII. c) právě s ohledem na obsáhlou argumentaci navrhovatelky proti všem myslitelným pochybením v zákonodárném procesu. Na výklad všech okolností a na vypořádání námitek navrhovatelky proto stačí pouze odkázat s tím, že *de facto* nejde o případ retroaktivity, nýbrž jen retrospektivity, kdy právo reaguje na skutečnosti, které považuje za potřebné nyní právně upravit; nezasahuje do nich však právně ani zpětně, ani jejich právní úpravu nemění. Další rozdíl je v tom, že § 4a zákona o střetu zájmů upravuje nějakou trvalou činnost, čemuž bude v případě porušení odpovídat kvalifikace trvajícího přestupku (§ 8 zákona o odpovědnosti za přestupky), zatímco § 4b a 4c zákona o střetu zájmů dopadají na situace, kdy se vstupuje do zadávacího řízení nebo podává žádost vždy znovu a znovu, a stejně tak se řízení o nich vždy znovu uzavírá. Tvrzení navrhovatelky, že tím je narušeno její finanční hospodaření, jde mimo definici podnikání. Tak jako je rozdíl mezi podnikáním a správou vlastního majetku, tak se rovněž liší podnikání a získávání dotací a investičních pobídek.

235. Totéž se týká rovněž její námitky uplatněné u všech napadených ustanovení, tj. zdánlivé obecnosti zákona a jeho zaměření proti konkrétní osobě – viz zejména sub IX. a) 3., 128, 181, 202, 226. K tomu je třeba ještě uvést jednu podstatnou okolnost z hlediska hodnocení důvodnosti námitek navrhovatelky proti zásahu do základních práv a svobod (ovšem konkrétní osoby) cestou výjimek v čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb. Požadavek *vacationis legis* je problémem objektivního práva, nikoli zásahu do základních práv, jak tvrdí navrhovatelka. Plyne z principu právního státu, který vyžaduje nejen to, aby se adresáti nových pravidel s nimi mohli seznámit, ale aby měli rovněž potřebný čas k přípravě na jejich realizaci. To není prvotně spojeno s možností zásahu do základních práv, neboť se takový požadavek týká nejen nositelů základních práv a svobod, nýbrž i (často zejména) orgánů veřejné moci, které jsou však jejich adresáty. Opak by znamenal, že žádný odklad účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. by tvrzený zásah nemohl odvrátit. Tak tomu ale není, stejně jako v jiných případech stanovení účinnosti právního předpisu. K újmě zde proto může dojít až zprostředkovaně, což ale v důsledku provedeného ústavně konformního výkladu přechodných ustanovení v posuzované věci není nutno řešit.

236. Navrhovatelce však lze přisvědčit v tom, že došlo „ke změně pravidel v průběhu hry", jde-li o členy vlády a některé vedoucí ústředních úřadů ve funkcích v únoru 2017. Avšak zde platí, co již rovněž bylo podrobně zdůvodněno v různých souvislostech s argumentací navrhovatelky ke všem napadeným ustanovením zákona. I zde stačí dodat, že z posuzovaných návrhů není patrno, a není to

známo Ústavnímu soudu ani jinak, že by z tohoto důvodu některý z veřejných funkcionářů musel svou funkci opustit, protože by byl tvrzenou „nepravou retroaktivitou“ § 4b a 4c zákona o střetu zájmů reálně dotčen. To bylo podrobně vyloženo shora této části odůvodnění. Dotčen mohl být tehdejší místopředseda vlády a ministr financí, jenž však byl ze svých funkcí odvolán ke dni 24. 5. 2017 (viz k tomu též sub 223). Konečně již bylo na více místech konstatováno, že, podle názoru Ústavního soudu samotnému veřejnému funkcionáři žádné tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce“ nesvědčí; jde o pravidla výkonu veřejné moci, nikoli o nabytá práva soukromníka (*iura quaesita)*. Sub 115 bylo též vyloženo, jako je v tomto případě rozdíl mezi členy komor Parlamentu a členy vlády.

237. Ústavnost napadených ustanovení však lze podrobit kontrole z hlediska norem objektivního ústavního práva, konkrétně pak těch, ve kterých jsou zakotveny principy fungování demokratického právního státu. V tomto ohledu je významné nejen to, v čem změna podmínek výkonu veřejné funkce spočívá, ale také jaká je její povaha, tedy zejména zda osoby ji vykonávající jsou do ní ustanovovány volbou nebo jmenováním, či jde o funkci v rámci moci zákonodárné, výkonné či soudní. V tomto případě se sporná regulace týká pouze členů nejvyšší exekutivy, v první řadě předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Ti jsou do svých funkcí ustanovováni jmenováním a nesou (jako vláda) společnou odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), na níž také závisí její osud (čl. 68 odst. 3, čl. 72 Ústavy), přičemž meze výkonu jejich funkce určuje svými zákony Parlament (příp. zákonnými opatřeními Senát). Znovu je tak třeba připomenout, že z uvedeného je patrna závislost vlády, resp. funkcí jejích členů na Poslanecké sněmovně Parlamentu, přičemž žádné ústavní garance ohledně výkonu funkce po celé funkční období neexistují a ani je nelze vyvodit z povahy věci.

238. Obdobná je situace u vedoucích „jiného ústředního úřadu“, byť lze vysledovat určitý rozdíl v tom, že důvodem zřizování některých ústředních úřadů, jejichž náplní je výkon státní správy na určitém úseku, případně kontrolní či odborná činnost, je v některých případech nutnost zajištění nezávislosti na aktuální politické situaci. Tato nezávislost je garantována prostřednictvím osoby vedoucího takového úřadu, jehož není možné během funkčního období bez splnění zákonných podmínek, které jsou obvykle nastaveny poměrně restriktivně, odvolat. Ani zde však nejde o ústavní garance nerušeného výkonu funkce, ty zde spočívají „pouze“ v zákonné rovině a směřují k zajištění nezávislosti v rámci soustavy orgánů výkonné moci. Pro oba případy je podstatné i to, že veřejného funkcionáře jeho funkce „nezbavují“ a vlastně ani nevyžadují (dodatečné) splnění dalších předpokladů, je-li ochoten strpět případné ekonomické důsledky, jež pro něj z toho vyplynou.

239. Neobstojí ani tvrzení o téměř okamžitém nabytí účinnosti napadených ustanovení zákona o střetu zájmů. Co se týče § 4a zákona o střetu zájmů, sama navrhovatelka uznává význam sanačního přechodného ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb., což bylo výše podrobně vyloženo. Naopak je spíš otázkou, zda zde nejsou zvýhodněni někteří veřejní činitelé, jejichž funkční období přesahuje svou délkou i funkční období poslanců či senátorů. Navíc lze znovu připomenout, že § 4a zákona o střetu zájmů obsahuje šetrné řešení i pro jiné případy, než je přechodné období podle ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb. (viz výše). Další svého druhu přechodné období k přizpůsobení se nové právní úpravě obsahuje § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů, popř. další ještě mírnější řešení se nachází v § 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů. Ustanovení o přestupku proti § 4a odst. 1 podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů proto může být vykládáno jen v souladu s těmito ustanoveními. Co se týče skrytého sanačního významu ustanovení věty druhé § 4b zákona o střetu zájmů, popř. výkladu nejasného textu přechodného ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů (neplatí zde *lex dura, sed lex*), lze odkázat na to, co bylo vyloženo výše sub 224 a násl.

240. Legisvakanční doba byla v tomto případě sice skutečně velmi krátká, nicméně s ohledem na to, co je předmětem dané regulace, a kdo je jejím adresátem, Ústavní soud nedospěl k závěru, že by danou úpravou mohlo fakticky dojít k narušení právní jistoty s ohledem na to, co bylo výše uvedeno. Konečně není bez významu, že legisvakanční doba patnácti dnů je převzata po vzoru obecného pravidla § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, z tehdy účinného znění. Po jeho novelizaci zákonem č. 277/2019 Sb. sice toto pravidlo již bylo opuštěno, to

samo o sobě však ústavní pochybnosti nevyvolává, neboť jeho použití se jeví jako problematické jen z hlediska zákonné materie, na kterou dopadá. Jde o hraniční termín, neboť kratší může být stanoven jen výjimečně za podmínek § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., zatímco jako obecné pravidlo nyní platí nabytí účinnosti dnem 1. ledna nebo 1. července. Jak však bylo vyloženo, tato okolnost (změna názoru zákonodárce), s ohledem na skutkové okolnosti přijetí zákona, jeho předmět a dotčené subjekty, má v posuzované věci význam spíše teoretický, i když podle současné úpravy nabývání účinnosti by bylo nezbytné na rozdíl od tradiční právní úpravy předsunutí účinnosti na 9. 2. 2017 odůvodnit jako zvlášť výjimečný případ. Kromě toho je třeba u zákazů a omezení v § 4b a 4c zákona o střetu zájmů uvést, že v případě účasti v zadávacím řízení nebo při žádosti o dotace nejde o pravidelnou každodenní náplň podnikatelské činnosti, jako je tomu na rozdíl od toho v případě činností podle § 4a zákona o střetu zájmů, kde však bylo zřejmě právě z tohoto důvodu vloženo ono sanační ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 14/2017 Sb.

X.
Závěr

241. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že návrhy na zrušení napadených ustanovení zákona o střetu zájmů nejsou důvodné, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, že se zamítají.

242. Návrh navrhovatele na zrušení části třetí zákona č. 14/2017 Sb., tedy jeho čl. IV, kterým se mění některá ustanovení zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl odmítnut pro jeho zjevnou neopodstatněnost (viz bod II výroku tohoto nálezu) podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti (sdělení č. 52/2014 Sb.).

243. Vedlejší účastnice v průběhu řízení dne 20. 12. 2019 doplnila své vyjádření (viz sub 47 a násl.) a spojila je s návrhem, aby soudce zpravodaj s ohledem na důvěrnou povahu Auditní zprávy vyžádal její oficiální překlad od Ministerstva pro místní rozvoj. Ústavní soud ve shora uvedeném odůvodnění svého nálezu na více místech vyložil, jaký je účel řízení ve věci návrhu o abstraktní kontrole ústavnosti zákonů. Proto nemohl návrhu vedlejší účastnice vyhovět, neboť předmětem tohoto řízení není konkrétní případ založený na jednom konkrétním rozhodnutí orgánu EU, nýbrž rubrikovaná ustanovení zákona o střetu zájmů vztahující se na všechny případy stejného druhu i pro budoucnost. *De facto* však Ústavní soud vypořádal i argumentaci vedlejší účastnice tím, že rozhodl o návrhu na zrušení § 4b a 4c zákona o střetu zájmů a předestřel jejich ústavně konformní výklad [sub IX. c) a IX. d)].

244. Argumentace navrhovatele a vedlejší účastnice, popř. navrhovatelky, z hlediska výtek neústavnosti napadených ustanovení nebyla shledána důvodnou. Ústavní soud však závěrem považuje za potřebné připomenout, že způsob, jakým se tato ustanovení dostala bez náležité standardní přípravy do ústavního projednání (např. ve srovnání s původním návrhem, který vláda v roce 2015 předložila Poslanecké sněmovně jako tisk č. 564/0), je příkladem toho, kam může vést snaha „neutralizovat" politického konkurenta, tedy do podoby složitého a málo srozumitelného textu. A to nejen z důvodu vytvoření nepravé mezery v zákoně pro řízení o poskytnutí dotace nebo finanční pobídky, nýbrž i proto, že pro funkcionáře bez volebního období nebo funkčního období vytváří *de facto* bez náležitého odůvodnění a vyjádření v zákoně možnost zcela se vyhnout omezením a zákazům z § 4a zákona o střetu zájmů. To jen dokazuje, jak problematické může být „zákonodárství ve vlastní věci". Ústavní soud upozorňuje, že ne v každém podobném pokusu by mohla tato snaha vyřadit např. politického konkurenta těsně před volbami projít testem ústavnosti. V obecné části odůvodnění tohoto nálezu bylo vyloženo, že úprava otázek střetu zájmů je především systémovou záležitostí, nikoli problémem jedné

konkrétní osoby. Jak již bylo zdůrazněno, v případě, kdy je problematika střetu zájmů převedena na pole práva, ustupují do pozadí prostředky politického boje a nastupují požadavky právního státu, vyžadující, aby každé tvrzení a obvinění bylo dokázáno. Jen poté mohou nastoupit právem předvídané následky či sankce.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Jaroslav Fenyk, Josef Fiala a Radovan Suchánek.

149

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17 dne 11. února 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 42 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ivo Valenta, zastoupené Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, na zrušení § 2 odst. 1 písm. q), § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a o návrhu skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ing. Michael Canov, právně zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení § 10 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. a zákona č. 112/2018 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, vlády jako vedlejší účastnice řízení a skupiny 60 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ing. Michael Canov, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, Pyšely, jako vedlejší účastnice řízení ve vztahu k návrhu na zrušení slov „místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo“ a slov „obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy,“ v § 2 odst. 1 písm. q), jakož i ve vztahu k § 10 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb.,

takto:

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

II. Ve zbývající části se návrhy zamítají.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci

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

publiky (dále jen „Ústava"), v důsledku čehož dovozuje i protiústavnost novelizujícího zákona č. 14/2017 Sb.

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

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

4. Ústavní soud o návrhu navrhovatelky 2 rozhodl usnesením sp. zn. Pl. ÚS 34/18 ze dne 22. 1. 2019 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) tak, že jej zčásti odmítl pro nepřípustnost z důvodu překážky věci zahájené (litispendence), a to tam, kde se návrh týkal totožných ustanovení s návrhem sp. zn. Pl. ÚS 38/17, a zčásti spojil s řízením ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/17 tam, kde bylo napadeno ustanovení nové či v mezidobí pozměněné zákonem č. 112/2018 Sb. Ohledně zbývající části téhož návrhu rozhodl Ústavní soud shora uvedeným usnesením tak, že spojil návrh na zrušení § 10 odst. 3 a § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o střetu zájmů") ke společnému řízení s návrhem vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 38/17.

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

II.
Dikce napadených ustanovení

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

„§ 2 Veřejný funkcionář

(1) Pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí

a) poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen ‚poslanec'),

b) senátor Senátu Parlamentu České republiky (dále jen ‚senátor'),

c) člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády,

d) náměstek člena vlády nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu,

e) vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, vedoucí Kanceláře Senátu nebo vedoucí Kanceláře prezidenta republiky,

f) inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů,

g) předseda Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví,

h) člen Rady Českého telekomunikačního úřadu,

i) člen Rady Energetického regulačního úřadu,

j) člen bankovní rady České národní banky,

k) prezident, viceprezident a člen Nejvyššího kontrolního úřadu,

l) předseda nebo člen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,

m) veřejný ochránce práv a jeho zástupce,

n) člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,

o) člen zastupitelstva kraje nebo člen Zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn,

p) člen zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn nebo který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, nebo

q) starosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosta obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy nebo členové rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

§ 10

Oznámení o majetku

(1) Veřejný funkcionář je povinen přesně, úplně a pravdivě oznámit

a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a

b) majetek, který nabyl v průběhu výkonu funkce.

(2) V oznámení o majetku veřejný funkcionář uvede

a) věci nemovité,

b) cenné papíry, zaknihované cenné papíry nebo práva s nimi spojená,

c) podíl v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem, a

d) jiné věci movité určené podle druhu,

1. jejichž cena, která je v daném místě a čase obvyklá, přesahuje v jednotlivém případě částku 500 000 Kč, jde-li o oznámení o majetku podle odstavce 1 písm. a), nebo

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

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

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

„§ 11

Oznámení o příjmech a závazcích

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

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

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

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

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

§ 14b Rozsah nahlížení do registru oznámení

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

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

b) § 2 odst. 1 písm. p) a u primátora a náměstka primátora statutárního města, starosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy a členů rady statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci,

c) § 2 odst. 1 písm. q), s výjimkou primátora a náměstka primátora statutárního města, starosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, místostarosty městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, zástupce starosty městské části hlavního města Prahy a členů rady statutárního města, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města, městské části hlavního města Prahy, kraje nebo hlavního města Prahy v rozsahu všech skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) až c) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci, nebo

d) § 2 odst. 2 pouze v rozsahu skutečností oznámených podle § 9, § 10 odst. 2 písm. a) a c), § 11 odst. 2 písm. a) a § 12 odst. 4, s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.

(2) Oprávnění podle odstavce 1 nahlížet do registru oznámení a získávat z něj údaje se nevztahuje na údaje o veřejných funkcionářích, kteří jsou soudci, státními zástupci nebo příslušníky Policie České republiky nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů. Informace obsažené v registru oznámení o těchto veřejných funkcionářích se neposkytují podle zákona upravujícího svobodný přístup k informacím.

(3) Z registru oznámení jsou v rozsahu potřebném pro výkon své působnosti oprávněny získávat informace též

a) orgány příslušné k projednání přestupků podle tohoto zákona,

b) soudy a orgány činné v trestním řízení, nebo

c) zpravodajské služby České republiky.“

III.

Tvrzení navrhovatelek

III. 1.

Argumentace navrhovatelky 1

III. 1. a)

Ke způsobu přijetí zákona o střetu zájmů

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

funkce. Neslučitelnost funkcí by tak měla být upravena právě ve volebním zákoně, jelikož zvolení je spojeno s právem volenou funkci nerušeně držet a vykonávat.

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

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

III. 1. b)
K obsahu napadených ustanovení

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

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

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

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

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

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

III. 2.
Argumentace navrhovatelky 2

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

18. Předně má za to, že napadená ustanovení představují protiústavní záměr, kterým je shromažďování či zveřejňování informací o majetkových poměrech komunálních politiků, a to i těch z nich, kteří pro výkon funkce nejsou dlouhodobě uvolněni a zastávají méně exponované veřejné funkce, bez náležitého přihlédnutí k významu ochrany soukromí. V mezidobí přijatá novela č. 112/2018 Sb. negativní dopady předchozí novely č. 14/2017 Sb. podle navrhovatelky 2 ještě prohlubuje. Podle právní úpravy účinné před změnami provedenými zákonem č. 14/2017 Sb. vyplnila povinná osoba zákonem stanovený okruh údajů a tyto údaje byly uloženy pod dohledem pověřené osoby (tajemník úřadu). Pokud třetí osoba požádala o přístup k těmto údajům, bylo jí to na žádost umožněno. V důvodové zprávě k novele č. 14/2017 Sb. není nijak zdůvodněno, proč musely být tato praxe a zákonná úprava změněny, zda byly identifikovány ve vztahu ke komunální úrovni jakékoli problémy.

19. Problémy novely č. 14/2017 Sb. spočívají též v tom, že zásadně rozšířila okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit, přičemž neuvolněného funkcionáře obce nelze srovnávat s vrcholnými politiky; zavedla automatické zveřejňování prakticky všech poskytovaných údajů, a to ve formě přístupné anonymně komukoli veřejnou datovou sítí na portálu Ministerstva spravedlnosti, a rozšířila poskytované údaje o jednoznačně citlivé osobní údaje ze soukromí, dokonce i ve vztahu k jiným osobám (manželé, partneři). V důsledku těchto změn došlo k rezignaci několika stovek funkcionářů obcí, přičemž za nejvážnější důvody byly uváděny nikoli nesouhlas s poskytováním těchto oznámení státním orgánům, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému. V podmínkách České republiky se napadená regulace potenciálně dotýká cca 60 000 zastupitelů, neboť struktura obcí a měst je charakterizována značným množstvím samospráv s nízkým počtem obyvatel. Důsledkem je potřeba participace značného množství občanů, kteří v obcích a městech mají obsadit veřejné funkce. V podmínkách menších obcí je k obsazení zákonem předpokládaných funkcí potřeba vysoká míra

občanské participace. S klesající velikostí sídla navíc výrazně klesá intenzita volební soutěže. V menších obcích je dosti obtížné mobilizovat dostatečné množství občanů, kteří budou zastávat veřejné funkce v samosprávě. Pokud obec poskytne neuvolněným funkcionářům velmi omezené prostředky, a naopak je jim uloženo „veřejně obnažit majetkové poměry", má to pro výkon samosprávy neblahé důsledky v podobě nezájmu těch úspěšných a schopných. Neustále přitom narůstá množství administrativy a zvyšuje se osobní odpovědnost spojená s výkonem funkce zastupitele či dalších funkcí. Nelze klást na samosprávu nepřiměřené požadavky, které mohou vést až k její paralýze. Právní úprava je tak v rozporu s čl. 8 zaručujícím samosprávu územních samosprávných celků a čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Podle Evropské charty místní samosprávy musí podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, umožňovat svobodný výkon jejich funkcí. Napadená ustanovení vyvolala rovněž poměrně masivní porušování zákona, přičemž důvodem byla obava zveřejňovat v prostředí, které je tradičně silně podezřívavé až závistivé, detailně své majetkové poměry, jakož i obava ze zveřejnění těchto údajů na webových stránkách, kde k nim má přístup kdokoli, včetně osob s kriminálními sklony.

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

21. Navrhovatelka 2 vysvětluje omezený rozsah petitu ve vztahu k § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů a uvádí, že nenapadá povinnost poskytovat oznámení u tzv. neuvolněných starostů, „protože do jisté míry stojí v čele obce a povinnost poskytovat tato oznámení má své opodstatnění, i oni však zasluhují ochranu, pokud jde o dopady § 14b zákona".

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

23. Navrhovatelka 2 akceptuje legitimní cíle, které napadená právní úprava sleduje, a považuje za ně zodpovědný a transparentní výkon státní správy, udržování důvěry ve veřejné instituce a ochranu veřejných prostředků. Zpochybňuje však, že prostředek, který zvolil zákonodárce, je k dosažení těchto cílů vhodný ve vztahu k neuvolněným místostarostům a členům rad. Obec zastupuje navenek v zásadě pouze starosta obce; v případě místostarostů jde o nečetné a výjimečné situace. Zejména v prostředí menších obcí není výjimečné, že tato pravomoc není za celé volební období vůbec uplatněna a často není ani ustavována rada. Rozsah zveřejněných údajů navíc neumožňuje učinit kvalifikovaný závěr např. o korupčním jednání. Takový závěr může učinit až se znalostí dalších souvislostí např. policie, která disponuje dalšími potřebnými informacemi a znalostmi, proto má k těmto informacím na základě § 14b odst. 3 zákona o střetu zájmů přístup. Ti, kteří se budou chtít při výkonu funkce obohatit, stejně zvolí takové prostředky, které napadená právní úprava nedokáže postihnout.

24. Rozsah položek, které mají být předmětem oznámení o majetku, prý vzbuzuje „pochybnosti ústavního rázu" z pohledu čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Porušení představuje již samotné shromažďování údajů o majetku veřejných funkcionářů. „Vzhledem k četným výjimkám je také otázkou, jaký obrázek o majetkových poměrech veřejných funkcionářů je vlastně prostřednictvím centrální evidence oznámení podáván." I zde nemůže napadená právní úprava uspět v testu proporcionality již při zkoumání její vhodnosti. Napadená právní úprava „vyvolává otázky týkající se zdvojování nástrojů na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky", veřejné prostředky jsou chráněny i nástroji typu registru smluv, údaje o nemovitostech lze získat z veřejného registru, jímž je katastr nemovitostí. Ve vztahu k ustanovení § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., (informace o příjmech a závazcích) navrhovatelka 2 uvádí, že toto ustanovení porušuje právo na soukromí třetích osob, které jsou věřiteli veřejného funkcionáře. Nastíněný problém vyniká především v situaci, kdy se třetí osoby staly věřiteli veřejného funkcionáře v okamžiku, kdy byl pouhou soukromou osobou, a nemohly předpokládat, že informace o tomto vztahu bude později zveřejněna.

25. Pokud by Ústavní soud shledal shora uvedená ustanovení ústavně konformními, navrhuje navrhovatelka 2 zrušit alespoň § 14b, podle kterého je do centrálního registru oznámení oprávněn nahlí-

žet kdokoli bez splnění jakýchkoliv podmínek, a tedy se také seznamovat s osobními údaji (včetně údajů o majetku) týkajícími se veřejných funkcionářů. Tím dochází k porušení čl. 10 odst. 3 Listiny.

26. Navrhovatelka 2 považuje zásah do práva na soukromí spočívající ve zveřejňování údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů za zcela nepřiměřený i ve světle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 (N 188/87 SbNU 77), který se týkal zveřejňování platů veřejných funkcionářů. Domnívá se, že ústavně konformní by bylo zpřístupňování informací na žádost, kdy tento model byl používán až do podzimu roku 2017.

27. Napadená právní úprava neobstojí ani v kritériu potřebnosti, neboť existují mírnější opatření v podobě buď pouhého shromažďování údajů (se zajištěním přístupu příslušných orgánů), nebo shromažďování doprovázené mechanismem poskytnutí informací na žádost, jak je znala starší úprava. Navrhovatelka 2 konečně připomíná nález sp. zn. Pl. ÚS 3/14 (N 246/83 SbNU 793; 73/2017 Sb.) týkající se přezkumu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve kterém Ústavní soud bral v potaz skutečnost, že zákon obsahoval záruky proti zneužití získaných informací. Napadená právní úprava však žádnou záruku neposkytuje.

28. Navrhovatelka 2 pochybuje o nezbytnosti přijetí takto „robustního nástroje", pokud existuje zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), či zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jejichž cílem je taktéž transparentnost nakládání s veřejnými prostředky. Střet zájmů je v oblasti obecní samosprávy navíc řešen v § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 72/2012 Sb. Podle navrhovatelky 2 je možné vycházet buď z kontroly veřejných prostředků, resp. veřejného majetku, nebo se zaměřit na osoby veřejných funkcionářů a jejich majetkové poměry. Své místo má i kontrola majetkových poměrů veřejných funkcionářů, v případě napadených ustanovení však dochází k dublování se zákonem č. 321/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním původu majetku. Složitost a mnohočetnost protikorupčních nástrojů vyvolává otázku, zda zákonodárce ve skutečnosti nevytváří podmínky spíše pro porušování zákonů. Stát navíc poněkud paradoxně – namísto boje se zločinem – pro něj vytváří podmínky, když potenciálním pachatelům nabízí unikátní databázi údajů potenciálních cílů. Napadená úprava směřuje proti celosvětovému trendu vyšší ochrany osobních údajů. Právo na soukromí veřejných funkcionářů je napadenou úpravou negováno ve prospěch problematického principu transparentnosti.

IV.
Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

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

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

IV. 1.
Vyjádření komor Parlamentu

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

32. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát") ve vyjádření popsal legislativní historii jednotlivých napadených ustanovení a uvedl, že při přijímání zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se Senát usnesl návrhem zákona nezabývat. Ve vztahu k zákonu č. 14/2017 Sb. došlo k vrácení návrhu zákona Senátem ve znění přijatých pozměňovacích návrhů Poslanecké sněmovně, přičemž Poslanecká

sněmovna s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem vyslovila souhlas. Závěrem shrnuje, že při přijímání zákona č. 159/2006 Sb., jakož i novely č. 14/2017 Sb. Senát postupoval v mezích Ústavou předepsaných pravomocí a ústavně konformním způsobem.

IV. 2.
Vyjádření vlády

33. Vláda navrhla zamítnutí návrhu.

34. K tvrzením ohledně protiústavního způsobu přijetí zákona o střetu zájmů vláda uvádí, že chápání tohoto zákona jako volebního zákona by představovalo extenzivní výklad zcela nepřiměřený účelu ustanovení čl. 40 Ústavy. Neslučitelnost funkcí, jakožto jeden z důvodů zániku mandátu poslance či senátora, je upravena již v Ústavě. Zákon o střetu zájmů tak nezakládá nový způsob zániku mandátu poslance či senátora, pouze konkretizuje jeden ze způsobů zániku mandátu vymezených v Ústavě. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 nelze usuzovat, že volebním zákonem je jakýkoliv zákon, který upravuje postavení osob při výkonu volené funkce, ani pokud jim ukládá nové povinnosti. Zákon č. 96/2005 Sb. byl zrušen proto, že měnil volební zákony a z uvedeného důvodu měl být přijat v souladu s ustanovením čl. 40 Ústavy, a to jako celek. Přistoupením na argumentaci navrhovatelky 1 by pak jakékoliv zákony týkající se neslučitelnosti funkce poslance či senátora s jinou funkcí musely být považovány za volební zákony ve smyslu čl. 40 Ústavy. Muselo by být navíc zkoumáno nejen to, zda byly tyto zákony schváleny oběma komorami, ale též to, zda už bylo od počátku zákonodárného procesu s návrhem zákona jako s volebním zákonem zacházeno. Výklad navrhovatelky 1 tudíž považuje vláda za velmi extenzivní a neudržitelný, zákon o střetu zájmů není dle vlády volebním zákonem, a tedy proces přijetí novely zákona č. 14/2017 Sb., obsahující napadená ustanovení, nebyl protiústavní.

35. Vláda dále zpochybňuje tvrzenou protiústavnost všech napadených ustanovení. Uvádí, že skupina států proti korupci (GRECO) dlouhodobě upozorňuje na nedostatečnou kontrolu veřejných činitelů v oblasti střetu zájmů a požaduje zajištění nejvyšší možné transparentnosti, která povede k minimalizaci korupčních rizik na všech úrovních veřejné správy. Doporučení GRECO představovala v roce 2014 jedny z nejpodstatnějších impulsů vedoucích k novelizaci zákona o střetu zájmů. Mezi opatření, která novela přinesla, patří zavedení povinnosti podávat oznámení již ke dni vzniku funkce, zefektivnění kontrolního mechanismu, zpřísnění sankcí, elektronizace majetkových přiznání a úprava podmínek přechodu funkcionářů z veřejné do soukromé sféry. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 171/12 ze dne 15. 5. 2012 (N 105/65 SbNU 439) informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře náleží nikoli do soukromé sféry veřejného funkcionáře, ale do jeho sociálních sfér, tedy oblastí, které sdílí spolu s ostatními členy společnosti, a stejně tak jako se veřejný funkcionář v těchto oblastech snaží chránit a uskutečňovat svá práva a oprávněné zájmy, snaží se je zde chránit a prosazovat rovněž ostatní členové společnosti. Společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné kontroly, tj. zda neexistuje nebezpečí, že konkrétní veřejní funkcionáři při výkonu své funkce upřednostňují své soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Lze totiž důvodně předpokládat, že se ohrožení nebo dokonce i porušení veřejného zájmu v popsaném směru projeví právě prostřednictvím majetkových poměrů veřejného funkcionáře, jakož i dalších osob s ním majetkově spjatých. Veřejná kontrola může působit též preventivně v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení. Proti námitce možného zneužití i ohrožení osob, jejichž majetkové údaje jsou v registru, vláda argumentuje přístupností celé řady informací ve veřejných rejstřících, katastru nemovitostí nebo např. registru smluv s obdobným potenciálem zneužití.

36. K napadenému § 2 odst. 1 písm. q) vláda uvádí, že neuvolnění starostové, místostarostové či členové rad obcí a krajů byli považováni za veřejné funkcionáře i podle právní úpravy účinné do účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. a dopadala na ně oznamovací povinnost. I oni jsou veřejnými činiteli s kompetencí rozhodovat o veřejných záležitostech. V případě menších obcí není neobvyklé, že starosta sám zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí sám rozpočtová opatření, sám rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydává nařízení obce, stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu včetně toho, že sám zřizuje a zrušuje odbory

a oddělení úřadu. Jde-li o rozhodování o veřejných záležitostech, není v otázce rozsahu a významu mezi uvolněnými a neuvolněnými veřejnými funkcionáři žádný rozdíl. Neuvolnění starostové či radní se rozsahem kompetencí a vlivu neodlišují od osob, které jsou v souvislosti s vykonávanou funkcí v totožném postavení, avšak jsou pro výkon své funkce uvolněni. Proto není podstatné, zda je veřejný funkcionář uvolněný, nebo neuvolněný – klíčem zde není výše odměny, ale to, o jak důležitých věcech rozhoduje, a to mnohdy bez kontrolních a nápravných mechanismů. Pokud by proto došlo ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, došlo by k výraznému snížení rozsahu oznamovací povinnosti těchto veřejných funkcionářů dokonce pod úroveň, která se na ně dlouhodobě vztahovala i před nabytím účinnosti zákona č. 14/2017 Sb. K zúženému petitu na derogaci pouze ve vztahu k neuvolněným místostarostům, zástupcům starostů či členům rad obcí pak vláda uvádí, že místostarostovi přísluší zastupovat starostu, přičemž v případě zastupování starosty tak vykonává místostarosta pravomoci starosty. Jestliže má starosta postavení veřejného funkcionáře, což navrhovatelka 2 nijak nerozporuje, není důvod, aby místostarosta, kterému přísluší (byť potenciálně) stejné pravomoci, takové postavení neměl. Stejně tak navrhovatelka nezdůvodňuje, proč uvolněný místostarosta má mít postavení veřejného funkcionáře, zatímco neuvolněný místostarosta nikoli.

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

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

39. K argumentu o nadbytečnosti právní úpravy z důvodu existence registru smluv vláda uvádí, že funkci oznámení podle zákona o střetu zájmů v napadaném rozsahu nahradit nemůže. Registr smluv není konkurentem registru oznámení o majetku, nýbrž jej doplňuje.

40. K argumentu nezájmu občanů o výkon volených funkcí zejména v obecní samosprávě vláda poznamenává, že zájem lze hodnotit, soudě podle probíhající politické kampaně (vyjádření z 26. 9. 2018 – pozn. Ústavního soudu), jako adekvátní.

41. K návrhu na zrušení § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdější předpisů, vláda uvádí, že je navrhováno pouze zrušení rozsahu nahlížení do registru oznámení, nikoliv samotné oprávnění do registru oznámení nahlížet. Výslednou úpravu po zrušení § 14b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdější předpisů, by tak dle vlády bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností.

42. K argumentu zpřístupnění informací pouze na žádost (nikoli volným nahlížením do registru) vláda uvádí, že by šlo pouze o formální překážku, která by nadto byla spojena s poměrně vysokou administrativní zátěží. Ministerstvo spravedlnosti totiž nemá kompetenci ani nástroje k posuzování důvodu či právního zájmu žadatele o nahlížení ani ke zkoumání účelu nakládání se zpřístupněnými údaji. Podle ustanovení § 13 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdější předpisů, není u žadatele o nahlédnutí do centrálního registru oznámení nijak prověřován právní zájem či důvod nahlížení ani účel nakládání s takto získanými osobními údaji. Zpřístupnění údajů na základě žádosti má sice určitý psychologický efekt, v jehož důsledku by oprávnění nahlížet na oznámení veřejných funkcionářů nemuselo být využíváno v takové míře, tento efekt však může být účinný jen vůči části potenciálních zájemců o nahlížení.

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

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

45. Vláda má za to, že v testu proporcionality napadená právní úprava obstojí, a považuje ji za vhodný, potřebný i přiměřený prostředek k dosažení stanoveného cíle. Bez veřejné kontroly by totiž nedocházelo k náležitému udržování důvěry ve veřejnoprávní instituce. Aby bylo možno cíle dosáhnout, musí být úprava efektivní, proto byla novelou č. 14/2017 Sb. některá ustanovení zpřesněna (nově zavedená povinnost podávat oznámení o majetku již při vzniku funkce). Zároveň je zvolený prostředek potřebný, neboť šetří základní práva a umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Předchozí systém nebyl dostatečně efektivní, aby mohl naplňovat účel zákona. Zákon nestanovoval, jak má být osoba, vůči které má veřejný funkcionář závazek, konkretizována. V praxi docházelo k tomu, že veřejný funkcionář uvedl, že si půjčil „od kamaráda“ nebo že má úvěr „od banky“. Zákon vyžaduje v případě fyzických osob pouze uvedení jména a příjmení, nikoli další identifikační údaje, jakými jsou datum narození nebo rodné číslo. U právnických osob se pak vyžaduje identifikace, která je v praxi naprosto běžná. Potřebný je též dopad na neuvolněné funkcionáře, neboť i zde je potřebná kontrola zodpovědného výkonu veřejné moci veřejnými funkcionáři a s tím související kontrola případného výskytu střetu zájmů. Povinnost se navíc nevztahuje na členy zastupitelstva obecně, ale jen některé funkcionáře (starosty, místostarosty a členy rady). Požadované údaje o majetku zakotvené v § 10 a 11 zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, představují minimální informační obsah, bez kterého nebudou efektivní kontrola a předcházení výskytu střetu zájmů možné. Napadená úprava je též přiměřená a lze poukázat na řadu veřejných rejstříků a seznamů fyzických a právnických osob, v nichž jsou oprávněně zveřejňovány osobní údaje fyzických osob a právnických osob (např. obchodní rejstřík, spolkový rejstřík, nadační rejstřík, živnostenský rejstřík), a to v případě fyzických osob v rozsahu (jméno, příjmení, datum narození, adresa bydliště, příp. další údaje) přesahujícím rozsah údajů fyzických osob, které jsou zveřejňovány v majetkovém oznámení podle zákona o střetu zájmů (pouze jméno a příjmení). Ve vztahu k ochraně práv třetích osob pak vláda upozorňuje např. na veřejně přístupný insolvenční rejstřík či registr smluv obsahující též údaje třetích osob. Navíc třetí osoby pouze na základě toho, že budou ve veřejném seznamu identifikovány jako osoby mající určitý majetkový vztah

k veřejnému funkcionáři, nemohou utrpět újmu, jež by byla nepřiměřeně větší než zájem veřejnosti na kontrole a předcházení střetu zájmů a s tím souvisejícím zodpovědném výkonu veřejné moci, ledaže by taková újma vyplývala z nepoctivého jednání.

V.
Repliky navrhovatelek

V. 1.
Replika navrhovatelky 1

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

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

48. K argumentu neexistence šetrnějších prostředků navrhovatelka 1 uvádí, že pokud stát neumí zasahovat proti korupci v konkrétních případech, nemůže namísto toho zasahovat do základních práv tisíců bezúhonných osob, včetně těch, které nemají nic společného jak se státní správou, tak samosprávou. Zavádějící je též argument existence jiných rejstříků. Nelze ztotožňovat informační rejstříky s evidencí kompletních majetků konkrétních osob, která má být anonymně zpřístupněna neurčitému okruhu lidí. Do rejstříků typu obchodního či živnostenského se navíc zapisují subjekty dobrovolně tím, že zahájí podnikání.

V. 2.
Replika navrhovatelky 2

49. Navrhovatelka 2 uvádí, že vláda se dostatečně nevypořádala s tvrzeným porušením čl. 8 Ústavy, a rozporuje tvrzení, že vytvoření podmínek, které občany odrazují od účasti na veřejných funkcích v samosprávě, nemá a priori ústavněprávní rozměr. I kdyby bylo možné akceptovat tvrzení, že „společnost má právo požadovat transparentnost majetkových poměrů veřejných funkcionářů za účelem zajištění účinné společenské kontroly", neznamená to ještě zveřejňování vybraných údajů široké veřejnosti bez jakékoli kontroly identity těch, kteří se mají s takto vysoce citlivými údaji seznamovat, a bez zabezpečení odpovědnosti za zveřejňování těchto údajů. Společenská kontrola může být vykonávána různě a zveřejňování určitého okruhu osobních údajů na webových stránkách je jen jednou z nich – paradoxně tou, která nejvýrazněji zasahuje do soukromí dotčených osob. Není zabezpečena

žádná další kontrola nad „plutím těchto dat“ ve veřejném prostoru, přičemž data představují pro řadu podnikatelských, ale i rizikových skupin žádanou komoditu. Senát jako možné řešení navrhoval identifikaci subjektů, které se s těmito shromažďovanými údaji mají seznamovat, což však Poslanecká sněmovna odmítla. Není přijatelné, aby kvůli několika jedincům byly postiženy desetitisíce veřejných funkcionářů. Stát se nemá uchylovat k praxi shromažďování a publikace citlivých osobních údajů, když nedokáže dostatečně efektivně uplatňovat své nástroje a možnosti v oblasti trestní represe. Navrhovatelka 2 nesouhlasí ani s tím, že jako účinná sociální kontrola se jeví veřejná kontrola v podobě oprávnění veřejnosti nahlížet do registru oznámení, a má za to, že jsou možné i jiné – a šetrnější – způsoby sociální kontroly.

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

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

52. Navrhovatelka uvádí, že v rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. 6. 2017 č. 931/13 dal Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) přednost soukromí daňových poplatníků před svobodou projevu a veřejným zájmem na transparentnosti majetkových poměrů.

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

VI.
Upuštění od ústního jednání

54. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, od ústního jednání upustil.

VII.
Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

55. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., (dále jen „zákon o Ústavním soudu") nejprve zabýval tím, zda napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

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

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

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

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

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

VIII.
Věcný přezkum napadených ustanovení

VIII. 1.
Zásah do práva na informační sebeurčení

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

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

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

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

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

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

VIII. 2.
Legitimní cíl napadené právní úpravy

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

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

69. Ve vztahu k samosprávě ostatně též § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb., stanovuje, že „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem". Podobně dle § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, platí, že „kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem".

70. Zákonná regulace směřující proti možnému střetu zájmů těch, kteří veřejnou moc vykonávají, ať již v rámci orgánů státu, či orgánů jiných veřejnoprávních korporací (obcí, krajů), představuje ve své podstatě ochranu adresátů veřejné moci proti případnému zneužívání mocenského postavení těch osob, které určitou pozici v rámci veřejné moci zastávají. Veřejná moc tudíž formou zákona omezuje

sebe sama (své funkcionáře) v zájmu ochrany všech těch, vůči nimž veřejná moc může působit. Legitimním cílem právní úpravy střetu zájmů je tak nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci.

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

- samotné personální působnosti zákona o střetu zájmů ve vztahu k tzv. neuvolněným funkcionářům samosprávných celků [§ 2 odst. 1 písm. q)],

- rozsahem údajů, které jsou povinně veřejnými funkcionáři oznamovány (§10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3), a konečně

- způsobem zveřejňování takto získaných údajů (§ 14b).

VIII. 3.

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

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

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

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

75. Navrhovatelky shodně tvrdí, že zákon č. 14/2017 Sb. přinesl řadu změn, které neúměrně dopadají právě na neuvolněné funkcionáře samosprávy, přičemž podstatu jejich argumentace tvoří obava z tzv. „majetkového striptýzu", který musí veřejní funkcionáři podstoupit. Důvodem pro rezignaci

řady funkcionářů obcí byl údajně nikoli nesouhlas s poskytováním oznámení o majetku, ale jejich plošné zveřejňování s anonymním přístupem každému. Stejně tak pokud navrhovatelka 2 v ústavní stížnosti dokládá nezájem o práci pro samosprávu průzkumem Sdružení místních samospráv ze dne 18. 7. 2018, váže tento nezájem právě na důsledky zmíněné novely.

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

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

78. Dále je nutno připomenout, že zákon o střetu zájmů zakotvuje ve vztahu k osobám vymezeným v § 2 odst. 1 a 2 řadu dalších povinností, které navrhovatelky nijak nerozporují a jejichž protiústavnost nenamítají. Např. jde o povinnost podávat oznámení o osobním zájmu dle § 8 zákona o střetu zájmů či oznámení o činnostech dle § 9 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb. Úplné vynětí osob vymezených § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů tudíž nemůže představovat adekvátní reakci na námitky navrhovatelek.

79. Ústavní soud se neztotožňuje s tvrzením navrhovatelek, že zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, tedy vyjmutí neuvolněných funkcionářů samosprávných celků z jeho režimu, by mělo být zdůvodněno skutečností, že neuvolnění funkcionáři dostávají za výkon funkce nízké odměny, resp. že obcím narůstá další administrativa. Relevantním kritériem pro zákonnou regulaci střetu zájmů má totiž být samotný výkon veřejné moci, tj. potenciál existence střetu zájmu veřejného a zájmu soukromého. Ten pak nijak nesouvisí s otázkou odměňování veřejného funkcionáře či administrativním zatěžováním obcí. Rozhodně pak nelze přesvědčivě odůvodnit vynětí pouze některých neuvolněných funkcionářů z režimu zákona o střetu zájmů (místostarostů obcí, městských částí nebo městských obvodů územně členěného statutárního města, zástupců starosty městské části hlavního města Prahy; dále „místostarosta obce"). Místostarosta obce zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci [§ 104 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], popř. vykonává funkci starosty v době, kdy je funkce starosty neobsazena [§ 103 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Jeho pravomoci tak jsou v případě zastupování starosty shodné jako pravomoci starosty. Není proto důvod, aby místostarosta obce režimu zákona o střetu zájmů nepodléhal, zatímco starosta obce ano.

80. Starosta, resp. potenciálně též místostarosta, pak navíc vykonává některé pravomoci rady v těch obcích, kde není rada zřízena, tudíž okruh jeho kompetencí se tím ještě rozšiřuje [srov. § 99 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Zároveň starosta obce zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu [srov. § 103 odst. 4 písm. f) obecního zřízení], tudíž zákon o střetu zájmů zde před možným střetem zájmů chrání nejen výkon samosprávy, ale též výkon státní správy. U členů rady obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města či městské části hlavního města Prahy (dále jen „rada obce") pak platí, že jde o výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti, přičemž může zároveň vykonávat též působnost přenesenou (srov. § 99 odst. 1 obecního zřízení, ve znění zákona č. 313/2002 Sb.). Rada obce, podobně jako starosta obce, tudíž může opět vykonávat nejen samosprávu, jejíž zájmy navrhovatelky shodně hájí, ale též státní správu. Rada obce má řadu vlastních kompetencí (§ 102 obecního zřízení, ve znění pozdějších předpisů), a nejde tak jen o realizaci vůle zastupitelstva, jak naznačuje navrhovatelka 2.

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

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

83. Lze uzavřít, že Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů ani jeho části, neboť toto samotné vymezení personální působnosti zjevně není protiústavní. Je-li totiž legitimním cílem právní úpravy též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci, pak zahrnutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) do režimu zákona o střetu zájmů je prostředkem nepochybně způsobilým daný cíl naplnit. Zároveň jde o prostředek potřebný, neboť stejného účelu nelze ve stejné míře dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů. Uvedený prostředek nelze shledat ani jako nepřiměřený, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními, která s sebou veřejná funkce, resp. povinnost a odpovědnost s ní spojené, přináší. Zde je opět nutno připomenout, že nejde o regulaci směřovanou vůči soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu. Není tudíž nepřiměřené, pokud se na osoby, které vykonávají veřejnou funkci, byť jako neuvolnění funkcionáři územních samosprávných celků, zákon o střetu zájmů, který má řádný výkon veřejné moci zajišťovat, resp. bránit upřednostňování zájmů soukromých, vztahuje.

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

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

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

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

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

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

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

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

90. Pokud navrhovatelka 2 uvádí, že rozsah položek, které mají být předmětem oznámení o majetku, vzbuzuje „pochybnosti ústavního rázu", je nutno dodat, že zákonodárce rozsah oznámení v § 10 odst. 2 nejen specifikuje, ale zároveň zužuje oproti povinnosti stanovené v § 10 odst. 1. Zatímco podle § 10 odst. 1 je povinen veřejný funkcionář oznámit „přesně, úplně a pravdivě" údaje o majetku, v § 10 odst. 2 jsou stanoveny pro movité věci limity, od kterých je teprve hodnota majetku natolik relevantní, aby byly příslušné movité věci do přiznání zahrnuty. Uvedené limity pak jsou dle Ústavního soudu způsobilé vymezit relevantní hodnotu movitých věcí tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému zatěžování veřejných funkcionářů spočívajícímu v povinnosti oznamovat nabytí vlastnictví méně hodnotných (či dokonce všech) movitých věcí. Dané limity tudíž Ústavní soud nepovažuje s ohledem na účel, ke kterému mají sloužit, za jakkoli nepřiměřené. Důsledkem zrušení § 10 odst. 2 by totiž byla právní úprava požadující poskytování „přesných a úplných" údajů o majetku veřejného funkcionáře dle § 10 odst. 1, nikoli tedy pouze o majetku specifikovaném v § 10 odst. 2. Derogační zásah Ústavního soudu by tudíž navrhovatelkami tvrzený zásah do práv těch, kteří mají oznámení o majetku poskytovat, ještě prohloubil, a to až do absurdních důsledků spočívajících v povinnosti oznamovat vlastnictví či nabytí jakékoliv movité věci.

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

92. Obdobné lze uvést k tvrzené protiústavnosti poskytování údajů o majetku v rámci společného jmění manželů. Tato povinnost totiž opět plyne již z § 10 odst. 1, jehož ústavnost není zpochybňována, neboť poskytnutí „úplné" informace o majetku zahrnuje též majetek ve společném jmění manželů.

Zrušením § 10 odst. 2 by se na této povinnosti nic nezměnilo. Vyloučením majetku spadajícího do společného jmění manželů by navíc nebylo možno účel zákona o střetu zájmů zcela naplnit, neboť majetek nabývaný za manželství bude zpravidla spadat do společného jmění manželů. Jeho vyloučením z režimu oznámení by tak oznámení nebylo způsobilé u mnoha veřejných funkcionářů splnit svou roli. Zároveň v oznámení o majetku není nutná jakákoli identifikace manželů či manželek veřejných funkcionářů, jelikož oznámení se týká pouze majetku, nikoli identifikace osob blízkých. Povinnost plynoucí ze zákona o střetu zájmů tudíž nestanovuje nic, co by nebylo pro dosažení sledovaného účelu nezbytné, resp. co by mohlo být považováno za nadbytečné či nepřiměřené.

93. Ústavní soud tudíž důvod ke zrušení § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., neshledal, neboť dané ustanovení neshledal – v kontextu podaných návrhů – protiústavním. Proto také tuto část návrhu zamítl.

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

94. Napadený § 10 odst. 3 specifikuje náležitosti oznámení o majetku, a to tak, že veřejný funkcionář uvede způsob nabytí a cenu majetku, a to pouze u majetku uvedeného v § 10 odst. 2 písm. a) a d), tj. u věcí nemovitých a u „jiných věcí movitých", nikoli tedy u cenných papírů, zaknihovaných cenných papírů nebo práv s nimi spojených, resp. u podílu v obchodní korporaci nepředstavovaného cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Pro nemovité věci pak dle napadeného ustanovení dále platí, že není nutno uvádět způsob nabytí a cenu nemovitých věcí při tzv. vstupním oznámení, přičemž u průběžných oznámení se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář nemovitou věc nabyl. U „jiných movitých věcí" podle § 10 odst. 2 písm. d) se u vstupních oznámení uvede cena, která je v daném místě a čase obvyklá a u průběžných oznámení cena, za kterou veřejný funkcionář „jinou věc movitou" nabyl. Tyto požadavky se týkají jen movitých věcí, jejichž cena přesahuje shora uvedené limity.

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

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

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

98. Zákonem č. 112/2018 Sb. došlo ve vztahu k § 10 odst. 3 k rozšíření výjimky týkající se obsahu tzv. vstupních oznámení u nemovitých věcí. Podle novelizované úpravy účinné od 1. 6. 2019 tak veřejný funkcionář u vstupního oznámení na počátku výkonu veřejné funkce nemusí ozna-

movat nejen cenu věci nemovité, ale ani způsob jejího nabytí. Ochrana soukromí je tak v tomto ohledu ještě posílena, tudíž změna provedená zákonem č. 112/2018 Sb. nepřináší z hlediska dikce § 10 odst. 3 změnu, který byla způsobilá vyvolat pochybnosti stran její ústavnosti.

99. Rovněž tato část návrhu není důvodná.

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

100. Napadené ustanovení § 11 odst. 3 zakotvuje některé konkrétní povinnosti v oznámení o příjmech a závazcích. Zde opět Ústavní soud připomíná, že podle § 11 odst. 1 musí veřejný funkcionář „přesně, úplně a pravdivě" oznámit v tzv. vstupním oznámení nesplacené závazky, které má před zahájením výkonu funkce, pokud převyšují v jednotlivém případě částku 100 000 Kč. Podle § 11 odst. 2 potom v každoročním oznámení musí oznámit příjmy nebo jiné majetkové výhody získané během výkonu funkce (s výjimkou platu, odměny a dalších náležitostí spojených s výkonem funkce), pokud souhrnná výše za kalendářní rok přesáhne 100 000 Kč, přičemž se do souhrnu nezapočítávají dary, jejichž hodnota je nižší než 10 000 Kč. Zároveň je povinen oznámit nesplacené závazky, pokud souhrnná výše ke konci roku přesahuje 100 000 Kč. Tyto povinnosti zakotvené v § 11 odst. 1 a 2 navrhovatelky nenapadají. Předmětem návrhu je pouze § 11 odst. 3 zakotvující podrobné náležitosti oznámení, konkrétně povinnost uvést výši, druh a zdroj každého příjmu a výši a druh závazku včetně toho, vůči komu takový závazek veřejný funkcionář má. Věřitelé přitom mají být označeni jménem a příjmením u fyzických osob a obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem u osob právnických.

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

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

103. Zásah do informačního sebeurčení třetích osob, jejichž údaje budou v oznámení uvedeny, lze považovat za vhodný a potřebný pro naplnění účelu zákona, neboť bez těchto údajů není možné sledovaný cíl zákona naplnit. Zároveň Ústavní soud považuje tento zásah i za přiměřený, neboť se informace zužují jen na zcela základní identifikaci příslušné osoby, ať již fyzické (jméno a příjmení), či právnické (obchodní firma či název, identifikační číslo, sídlo), tj. oznamovány jsou pouze ty údaje, které jsou k dosažení cíle (možné indikace střetu zájmů) nezbytné, nikoli údaje nadbytečné. Jak bylo shora uvedeno, derogační zásah by navíc k nižší intenzitě zásahu do práv třetích osob beztak nevedl, neboť

již dle ustanovení § 11 odst. 1 a 2 lze povinnost identifikovat zdroj příjmu či věřitele dovodit. Napadené ustanovení tudíž pouze jasně specifikuje údaje, kterou jsou pro identifikaci nezbytné. Rovněž tato část návrhu je proto nedůvodná.

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

104. Ústavní soud shrnuje, že ve vztahu k prvnímu typu zásahu do práva na soukromí spočívajícímu v samotném poskytování údajů o majetku, příjmech a závazcích v rozsahu daném napadenými § 10 odst. 2 a 3 a § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů shledal napadenou právní úpravu proporcionální ve vztahu k výše vymezenému legitimnímu cíli. Proto tuto část návrhu zamítl jako nedůvodnou.

VIII. 5.
Rozsah zpřístupňovaných údajů – k protiústavnosti § 14b zákona o střetu zájmů

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

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

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

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

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

109. Druhý režim se týká veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2, kteří navíc podléhají povinnostem dle zákona o střetu zájmů jen za dalších zákonem vymezených podmínek (srov. § 2 odst. 3 a 4). Podstatné je, že toto nahlížení předpokládá podání žádosti a vyžaduje identifikaci žadatele

o nahlížení. Žadateli je přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo do registru oznámení, platné po dobu 6 měsíců ode dne jejich prvního použití. Zákon o střetu zájmů zakazuje uživatelské jméno a přístupové heslo sdělit třetí osobě (§ 13 odst. 5) a limituje další použití získaných údajů (§ 13 odst. 8).

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

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

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

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

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

114. Argumentuje-li vláda nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. II. ÚS 171/12 (N 105/65 SbNU 439), nelze jí zcela přisvědčit v závěrech, které z uvedeného nálezu dovozuje. Zmíněný

nález se zabýval žalobou na ochranu osobnosti, kterou podala tehdejší místopředsedkyně Rady České televize proti zásahu spočívajícímu ve zveřejnění informací o dopravní nehodě jejího manžela a uvedení jejího jména v této souvislosti. Jak k tomu dále uvedl Ústavní soud „v době, kdy vycházely inkriminované články a kdy rozhodovaly obecné soudy, zastávala vedlejší účastnice veřejnou funkci místopředsedkyně Rady České televize. Jednalo se o významné postavení v oblasti sdělovacích prostředků. Proto samotnou informaci o vážné dopravní nehodě manžela vedlejší účastnice s uvedením jeho rodinné vazby na ni nelze chápat jako zásah do ryze soukromé sféry. Tato informace nepochybně spadá do sociální, občanské a profesionální sféry vedlejší účastnice, na kterou nelze vztahovat naprosté informační sebeurčení. Veřejnost má právo vědět o okolnostech, které se týkají osoby veřejně činné, byť se jedná primárně o případ jejího manžela. Samotný fakt existence vážné dopravní nehody, jejímž účastníkem byl manžel osoby veřejně činné, má v sobě potenciál ovlivnit jednání a chování takové osoby ve výkonu její funkce. To platí tím spíše, jde-li o veřejnou funkci v oblasti sdělovacích prostředků".

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

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

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

118. Majetkové poměry veřejných funkcionářů nelze zcela jistě řadit do tzv. vnějšího okraje sociální sféry vymezené v citovaných nálezech sp. zn. IV. ÚS 23/05 či sp. zn. II. ÚS 171/12, tedy do „sféry veřejné", v rámci níž „neexistují prakticky žádná omezení pro šíření pravdivých faktů z ní", neboť se kryje s „profesionální sférou osob působících ve veřejném životě". Předmětem zveřejnění, resp. zpřístupnění údajů ze soukromí v nyní posuzovaném případě jsou údaje o soukromém majetku, příjmech a závazcích, nikoli údaje o samotné profesní činnosti veřejných funkcionářů a o jejich příjmech z (výhradně) veřejných prostředků, tedy údaje, které se přímo týkají výkonu jejich funkce. Jakkoli mohou údaje o majetku s profesní činností veřejných funkcionářů (alespoň potenciálně) souviset, a to zejména při střetu zájmů, korupčním či klientelistickém jednání, nejde o obdobný typ informací, jakými jsou informace o činnosti orgánů veřejné moci podle čl. 17 odst. 5 Listiny.

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

120. Naopak, argumentuje-li navrhovatelka 2 rozsudkem ESLP *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy proti Finsku* ze dne 27. 6. 2017 č. 931/13, je nutno uvést, že případ se týkal zveřejnění seznamu více než milionu daňových poplatníků a jejich příjmů, pokud dosahovaly určité částky.

Závěry rozsudku tedy nelze bez dalšího aplikovat, neboť ESLP se nijak nezabýval zveřejněním majetkových poměrů veřejně činných osob, ale zveřejněním příjmů značného množství soukromých osob vymezených pouze kritériem výše ročního příjmu, nikoli výkonu veřejné funkce či kritériem obdobným. Skutkový základ případů je tedy značně odlišný.

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

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

123. Pro závěr o ústavnosti zveřejňování údajů z registru oznámení podle § 14b zákona o střetu zájmů je tudíž nezbytné posoudit, zda tento prostředek použitý pro dosažení uvedeného legitimního cíle obstojí v testu proporcionality. Toto poměřování je standardně a v souladu se setrvalou judikaturou zdejšího soudu naplňováno pomocí třech, případně čtyř kroků:

a) musí být sledován legitimní cíl,

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

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

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

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

125. Při posuzování druhého kroku testu proporcionality (kritérium potřebnosti) však Ústavní soud shledal, že právní úprava ústavně konformní není. Ústavní soud totiž neshledává zvolený prostředek

jako potřebný pro dosažení sledovaného cíle, tzn. sledovaného cíle lze dosáhnout i šetrnějším způsobem.

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

127. Navrhovatelka 2 naopak odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 týkající se poskytování informací o platech z veřejných prostředků, ve kterém Ústavní soud uvádí, že „právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu, neboť jde o práva rovnocenná". Skutkové okolnosti nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 jsou sice odlišné od nyní posuzované situace, odlišnost však svědčí pro vyšší ochranu soukromí v případě údajů o majetku veřejných funkcionářů než v případě údajů o jejich platech. Zatímco v případě platů jde o veřejné prostředky vyplácené podle právních předpisů (viz i sub 123), v případě majetku, příjmů či závazků jde o soukromý majetek. Jinak řečeno, při poskytování informací o platových poměrech osob placených z veřejných prostředků jde o přímou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, u poskytování údajů o majetkových poměrech veřejných funkcionářů tento přímý účel neexistuje. Se svým majetkem může veřejný funkcionář nakládat jakkoli, i nehospodárně, přičemž jde o součást jeho autonomního rozhodování jako každé jiné soukromé osoby. Veřejný zájem je zde sice též přítomen, ovšem v jiné podobě, a to právě až v aspektu kontroly či předcházení střetu zájmů, o kterém mohou majetkové poměry veřejného funkcionáře vypovídat, resp. kterému může jejich zveřejnění zároveň předcházet. V důsledku sice může mít regulace střetu zájmů vliv i na hospodárné vynakládání veřejných prostředků, nejde však o přímou kontrolu tohoto vynakládání jako v případě poskytování informací o platech, ale spíše o prevenci proti potenciálnímu nehospodárnému nakládání s veřejnými prostředky motivovanému zájmem soukromým.

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

129. Nelze rovněž přehlížet, že i samotný způsob, jakým se konkrétní informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře vůči veřejnosti zpřístupní, má vliv na ochranu jeho soukromí. Vyšší intenzita zásahu do soukromí je dána při zveřejnění údajů bez dalšího než při poskytování údajů na žádost konkrétnímu neanonymnímu subjektu, který je pak může, v závislosti na dalších okolnostech, případně dále zveřejnit. Při hodnocení druhého kroku testu proporcionality (potřebnosti) Ústavní soud zastává názor, že klíčovým je samotné zveřejnění majetkových oznámení, jelikož samotná okolnost jeho poskytnutí a dostupnosti veřejnosti plní z hlediska střetu zájmů a omezení klientelismu a korupce potřebnou preventivní a kontrolní funkci. Okolnost, že tato oznámení nejsou přístupná anonymně, nýbrž jen na základě příslušné žádosti, jejíž podání a splnění formálních zákonných podmínek se nejeví jako a priori znemožňující získat požadované informace, je přitom daleko šetrnější z hlediska základního práva na informační sebeurčení. Podání příslušné žádosti totiž nepředstavuje nic jiného než prokázání určitého zájmu a žádoucí motivace obstarat si dané údaje a mělo by v praxi fungovat jako jakýsi „filtr", který by měl odradit takové anonymní zájemce, vedené pouhou zvědavostí anebo do-

konce i zájmy a pohnutkami, které si vůbec nezasluhují žádné právní ochrany. Současně by to mohlo vést k tomu, že veřejní funkcionáři budou tyto údaje poskytovat s větší důvěrou, že nebudou zneužity k jiným účelům než k takové kontrole (která je s ohledem na soustředění oznámení do jednoho místa velmi náročná).

130. Ústavní soud tedy nezpochybňuje, že veřejná kontrola ve vztahu k možnému střetu zájmů je nezbytná, a proto nezpochybňuje samotnou možnost přístupu veřejnosti k některým údajům z registru oznámení. Zpřístupnění údajů formou nahlížení do registru oznámení ostatně existuje již od doby účinnosti zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Bylo však nutno posoudit, zda natolik intenzivní zásah do soukromí spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení, je skutečně potřebným nástrojem pro dosažení stanoveného legitimního cíle a zda nebylo možno uvedeného cíle dosáhnout též jinak při nižší míře zásahu do práva na soukromí a při respektování opakovaně zmiňovaného práva na informační sebeurčení.

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

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

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

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

135. Jakkoliv totiž Ústavní soud plně rozumí požadavku transparentnosti a předcházení možnému zneužívání postavení veřejných funkcionářů, je současně třeba vidět, že kontrola správy věcí veřejných, ať již prováděné celostátními politiky, elitními úředníky, anebo lokálními zástupci, nesmí hypertrofovat v systém, kdy se do něj nebudou zapojovat a budou odrazovány od vstupu do něj osoby již jen proto, že jim není příjemné, aby bylo jejich soukromí (a soukromí jejich blízkých) narušováno,

a to nad nezbytnou míru. Ústavní soud vychází z předpokladu, že výkon veřejných funkcí je primárně službou veřejnosti a jakkoliv osoby tuto službu vykonávající musí být podrobeny veřejné kontrole, nesmí být tato kontrola založena na apriorní podezřívavosti, skandalizaci, nedůvěře a celkové negaci. Pokud totiž budou celkové prostředí a atmosféra nastaveny takto negativním způsobem, vede to k důsledku, že se o veřejné funkce nebudou primárně ucházet ti nejschopnější, nýbrž – kromě čestných výjimek – ti „ostatní". Protože veřejná sféra nemůže v případě těch osobnostně a odborně nejlepších jedinců v oblasti platů plně konkurovat sféře soukromé, je o to důležitější, aby tento nedostatek kompenzovala pocitem z užitečnosti vykonávané práce, stabilitou veřejné služby a určitou mírou prestiže.

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

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

138. Oproti tomu plošné zveřejnění majetkových poměrů, byť s limity zakotvenými v § 14b zákona o střetu zájmů, tuto úvahu nepřipouští a veřejný zájem presumuje, byť nemusí v jednotlivých případech převažovat. Nejčastěji k tomu bude docházet právě u osob zastávajících méně významné funkce v rámci hierarchie veřejné moci – typicky u neuvolněných funkcionářů samospráv, zejména malých obcí. Jakkoli lze přisvědčit argumentaci vlády, že novela zákona o střetu zájmů č. 112/2018 Sb. právě v napadeném ustanovení § 14b limitovala veřejnou dostupnost některých údajů z centrálního registru a odstupňovala přístupnost údajů právě v závislosti na pozici dané osoby v rámci hierarchie veřejné moci, stále nelze bez dalšího souhlasit s tím, že i u zbylých veřejně dostupných údajů bude zájem na jejich zveřejnění vždy převažovat nad právem na soukromí veřejných funkcionářů.

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

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

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

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

143. Jinak vyjádřeno: jakkoliv si je Ústavní soud samozřejmě vědom toho, že primární ústavní problém spočívá v ustanovení § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů, které právě umožňuje nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1, musel vycházet z okolnosti, že toto ustanovení nebylo napadeno a petitem návrhu je Ústavní soud vázán. V důsledku zrušení ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů se však stane nahlížení prostřednictvím veřejné datové sítě v praxi neproveditelným, a budou tak odstraněny protiústavní důsledky zákona. Samotné právo nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě do registru oznámení je totiž vázáno na rozsah stanovený tímto zákonem a ten je vymezen právě prostřednictvím zrušeného § 14b odst. 1 písm. a), b) a c). Je nicméně zřejmé, že po derogaci provedené tímto nálezem musí zákonodárce nosné důvody tohoto nálezu zohlednit nejen ve vztahu ke zrušené části zákona, nýbrž i ve vztahu k materii upravené § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů.

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

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

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

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

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

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

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

VIII. 6.
K dalším námitkám navrhovatelek

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

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

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

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

154. Závěrem je pak nutno též dodat, že hovoří-li navrhovatelka 2 o dublování regulace díky dalším právním předpisů, zejm. zákonu o registru smluv a zákonu o zadávání veřejných zakázek, jejichž cílem je taktéž transparentnost nakládání s veřejnými prostředky, je nutno dodat, že cíle, účel i nástroje všech zákonů jsou poněkud odlišné, dopadají na odlišné situace, přičemž se spíše doplňují, nikoli si konkurují.

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

VIII. 7.
Závěr

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

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

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

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Jaroslav Fenyk, Pavel Rychetský, Kateřina Šimáčková, Milada Tomková a k jeho odůvodnění soudce David Uhlíř.



ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2020 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.