



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatelky **EUROVIA CS, a. s.**, se sídlem Národní 138/10, Praha 1, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem AK Pokorný, Wagner & partneři, s. r. o, se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, proti rozsudku rozšířeného senátu **Nejvyššího správního soudu** ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160 bylo porušeno právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tento rozsudek se proto ruší.**

Odůvodnění :

**I. Rekapitulace průběhu řízení**

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) zahájil proti stěžovatelce dne 31. 7. 2012 správní řízení kvůli možnému porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), ve čtyřech konkrétních veřejných zakázkách. Stejného dne Úřad

provedl v obchodních prostorách stěžovatelky místní šetření. Zaměřil se na kanceláře, počítače a obchodní záznamy, které se v nich nacházely. Pořídil si fotokopie listin a několik dalších dokumentů si také vytiskl z počítačů stěžovatelky. Konkrétně šlo e-mailovou korespondencí, cenové nabídky, smluvní dokumenty, zápisy z jednání či porad a jiné písemnosti. Celkově si Úřad odnesl 67 listů dokumentace (její podrobnou specifikaci obsahuje vyjádření Úřadu k žalobě stěžovatelky v této věci). Ústavní soud v té souvislosti již na tomto místě podotýká, že Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 29. 5. 2017 č. j. 30 Af 29/2016-262 zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu pro nezákonné použití těchto dokumentů převzatých v rámci místního šetření. O průběhu místního šetření včetně převzetí zmíněné dokumentace byl sepsán protokol.

2. Stěžovatelka přípisem ze dne 20. 9. 2012 vyzvala Úřad k bezodkladnému zničení či vrácení převzaté dokumentace. Na tuto žádost stěžovatelky však Úřad nikdy nezareagoval. V držení a využívání převzaté dokumentace pokračoval. Dne 13. 10. 2014 Úřad vyloučil věc stěžovatelky ze společného správního řízení. O dva měsíce později upřesnil jeho předmět. Stěžovatelka poté dne 5. 12. 2015 zaslala Úřadu přípis, ve kterém poukázala na nezákonné převzetí dokumentace. Opětovně ho vyzvala k vrácení či zničení předmětných dokumentů. Úřad zareagoval přípisem ze dne 26. 2. 2015, ve kterém neshledal námitky stěžovatelky za opodstatněné a odmítl převzatou dokumentaci zničit nebo ji stěžovatelce vrátit.

3. Stěžovatelka dne 9. 3. 2015 podala proti Úřadu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhovala, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) uložil Úřadu povinnost ukončit porušování jejích práv spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření u stěžovatelky ze dne 31. 7. 2012. V žalobním petitu dále navrhla, aby krajský soud uložil Úřadu povinnost jí vrátit všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoliv jejich používání a/nebo využívání. Krajský soud v Brně však usnesením ze dne 1. 6. 2015 č. j. 62 A 42/2015-112 zásahovou žalobu stěžovatelky odmítl pro opožděnost. Podle jeho názoru stěžovatelka ve skutečnosti napadala místní šetření. Držení dokumentů stěžovatelky totiž bylo jeho jediným možným procesním vyústěním. Podle krajského soudu nešlo o řetězcí se dílčí kroky, kde by každý z nich vykazoval znaky samostatného jednání. Místní šetření podle krajského soudu nepředstavovalo tzv. trvající zásah. Stěžovatelce tedy uplynula subjektivní i objektivní lhůta k podání zásahové žaloby.

4. Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu kasační stížností u Nejvyššího správního soudu. Odmítala závěr, že nezákonným zásahem, proti němuž zásahová žaloba směřovala, bylo místní šetření. Z jejích žalobních tvrzení naopak jasně vyplývalo, že za nezákonný zásah považovala zadržování a využívání dokumentů získaných Úřadem při uvedeném šetření a jejich nevrácení. V žalobě výslovně uváděla, že tento zásah je zásahem trvajícím. Pro včasnost zásahové žaloby bylo podle judikatury Nejvyššího správního soudu dostačující tvrzení stěžovatelky o trvajícím nezákonném zásahu, nikoliv důvodnost tohoto tvrzení. Namítala, že objektivní lhůta k podání zásahové žaloby v případě trvajícího zásahu nemohla uplynout, dokud tento zásah trval.

5. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 21. 12. 2015 č. j. 7 As 155/2015-142 postoupil věc podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího

správního soudu (dále jen „rozšířený senát“). Podle sedmého senátu bylo pro posouzení věci podstatné zodpovězení dvou otázek: 1) zda je pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu dostačující žalobní tvrzení, že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, nebo zda soud musí při posouzení podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím nebo jednorázovým s trvajícím důsledky; 2) jak postupovat při kvalifikaci tvrzeného zásahu, resp. jak rozlišit samostatný zásah, důsledek jiného zásahu či pokračování trvajících zásahu. K oběma rozhodným otázkám Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře odlišné právní názory.

6. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil problém v rozlišování, zda je nějaký děj pouze důsledkem zásahu či stále trvajícím zásahem. Pokusy o toto rozlišování podle něj zpochybňují základní předpoklad pro přístup k soudu – včasnost žaloby. Počátek běhu objektivní lhůty zákon definuje jako okamžik, kdy „došlo“ k nezákonnému zásahu. Tento výraz neoznačuje okamžik ukončení nějakého aktu, který trval delší čas, ale moment, kdy se tento akt odehrál, nastal, udál se. Jde o moment, od kterého se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Od tohoto okamžiku tedy podle rozšířeného senátu počíná běh dvouleté objektivní lhůty, přestože důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě dlouhou dobu. Subjektivní lhůta pak počíná běžet v okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, které má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.

7. Princip subsidiarity zásahové žaloby vůči prostředkům ochrany v řízení před správními orgány podle názoru rozšířeného senátu vyžaduje, aby se před podáním žaloby účastník řízení domáhal ochrany nejprve v rámci systému veřejné správy. Veřejná správa může zásah do práv odstranit dříve než správní soud. Subsidiarita zásahové žaloby znamená i přednostní postavení ostatních žalobních typů podle s. ř. s. Podmínka přípustnosti zásahové žaloby v podobě využití „jiných právních prostředků“ (§ 85 s. ř. s.), podléhá soudní interpretaci, ve které se musí uplatnit princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Zásahová žaloba je především „zápůrčí“ prostředek k řešení naléhavých situací. Typově lze rozlišovat různé druhy zásahů: a) je-li nezákonný již samotný správní úkon, b) není-li nezákonný samotný správní úkon, ale způsob provádění správního úkonu překročil zákonem vymezené mantinely; c) specifickým případem je pak zásah, který překročí zákonem vymezené mantinely určené plynutím času. Poté lze hovořit o nezákonném trvání jednání veřejné správy. Budou sem spadat zejména zásahy ve formě nečinnosti. I v tomto případě je však nutné identifikovat počátek zásahu.

8. Lhůta pro podání žaloby podle rozšířeného senátu uběhne uplynutím dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo, tedy kdy se účinky nezákonného zásahu objektivně mohly projevit v žalobcově právní sféře (objektivní lhůta), případně uplynutím dvou měsíců od okamžiku, kdy tyto účinky žalobce skutečně zaznamenal (subjektivní lhůta). Ten, kdo se cítí být nezákonným jednáním veřejné správy dotčen, by měl takové jednání u soudu napadnout bez zbytečného odkladu. Smyslem a účelem objektivní lhůty pro podání zásahové žaloby je nastolení právní jistoty. Právní „nejistota“ musí k určitému konkrétnímu datu jednou pro vždy (a pro všechny) skončit. Posouzení včasnosti se proto musí opírat o objektivní skutkové okolnosti. Krajský soud ji musí zkoumat z úřední povinnosti. Nestačí pouze tvrzení žalobce o povaze zásahu. Pokud je zjevné, že

jednání popsané v žalobě nemůže být „zásahem“ ve smyslu § 84 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správní soud si pak musí v závislosti na tom, zda již napadený zásah skončil, ujasnit, zda jde o žalobu „zápůrčí“ nebo „určovací“. U určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem mohl domáhat jinými právními prostředky, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že je žalobce nevyužil, musí žalobu odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.]. Až pokud neodmítne žalobu z těchto důvodů, může se zabývat včasností žaloby. Pokud zjistí, že žaloba je opožděná, musí ji odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

9. K samotné kasační stížnosti stěžovatelky pak rozšířený senát zopakoval, že nestačí pouze tvrzení žalobce o povaze zásahu. Správní soud musí vycházet z objektivních skutečností. Rozšířený senát obecně připustil, že převzetí dokumentů Úřadem může představovat nezákonný zásah, pokud by správní orgán nesplnil procesními předpisy předvídanou povinnost vrátit převzaté dokumenty, nebo by nesplnil povinnost je zničit. Šlo by o zásah nový, vymezený a nastalý až nesplněním konkrétní povinnosti v podobě nečinnosti, průtahů či přímo odmítnutím ji splnit. Od okamžiku, kdy k takovému zásahu došlo, se odvíjí lhůty pro podání žaloby. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo. Proto rozšířený senát neměl zapotřebí tuto úvahu dále rozvíjet. Rozšířený senát krajskému soudu vytkl, že sám interpretačně pozměnil a přeformuloval náhled na žalobní petit. Vyšel z toho, že stěžovatelka ve skutečnosti za nezákonný zásah považuje celé místní šetření. Učinil tak bez předchozí komunikace se stěžovatelkou, které nedal příležitost žalobní petit vyjasnit. Takovým postupem zatížil řízení vadou, která by mohla být za jiných okolností důvodem pro zrušení jeho usnesení. V daném případě však rozšířený senát důvod ke kasaci neviděl. I pokud by krajský soud na odebrání a zadržování dokumentů nahlížel jako na nezákonný zásah, musel by stejně rozhodnout o opožděnosti žaloby.

10. Podle rozšířeného senátu lze skutkový děj v této věci popsat klasickým schématem jednání, následku a příčinného vztahu. Jednáním Úřadu je uplatnění pravomoci provést místní šetření v obchodních prostorách stěžovatelky, zjednat si přístup do příslušných prostor, vyžádat a získat konkrétní dokumenty a odnést je s sebou k dalšímu využití. Vydání a převzetí těchto dokumentů je následkem, který nastal vzápětí během několika hodin téhož dne. Je nepochybně v příčinné souvislosti s popsaným jednáním a časově ohraničuje zásah. Tvrzeného zásahu si stěžovatelka musela být vědoma již v okamžiku, kdy proběhl. Rozšířený senát tedy nesouhlasil, že by popisované jednání od počátku až do současné doby představovalo trvajícím zásah. Stěžovatelka mohla podat žalobu proti nezákonnému zásahu nejpozději do 30. 9. 2012. To však neučinila. Žalobu podala až dne 9. 3. 2015, tedy dávno po uplynutí objektivní dvouleté lhůty (dne 31. 7. 2014). Takováto žaloba byl podle rozšířeného senátu zjevně opožděná. Rozšířený senát také v rozsudku zmínil, že se nezabýval formami právní ochrany veřejných subjektivních práv ve věcech zcela specifických, svou povahou souvisejících s ochranou práva na příznivé životní prostředí. Povahu těchto žalob jako zásahových v této věci rozšířený senát nemohl řešit, protože by tím zcela vykročil z půdorysu rozhodované otázky.

11. K rozsudku rozšířeného senátu přidali dva jeho členové odlišné stanovisko. Podle soudce Karla Šimky je existence nástroje k účinné soudní ochraně důležitější než právní jistota. Závěry rozšířeného senátu podle něj odepírají soudní ochranu proti jednání veřejné správy, které bude dlouhodobé a bude spočívat: a) v opakovaných

útočích vedených jednotným záměrem; b) ve vyvolání a udržování protiprávního stavu nebo; c) v nezabránění vzniku protiprávního stavu a jeho dlouhodobém neodstranění, má-li veřejná správa povinnost dosáhnout v určité oblasti nějakého zákonem předepsaného stavu a ten udržovat. Běh objektivní (dvouleté) lhůty k podání zásahové žaloby má začít až od okamžiku ukončení dotyčného jednání, nikoli od jeho započetí. K zásahu podle názoru soudce Karla Šimky „dojde“ až tehdy, kdy je dokonán. Subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby by také měla začít běžet teprve po dokonání zásahu. Strach většiny rozšířeného senátu o právní jistotu vede k nepřesvědčivým závěrům.

12. Soudce Aleš Roztočil dodal, že názor většiny vytváří překážku pro zjednání nápravy v případě stále pokračujícího či trvajícím nezákonného jednání správních orgánů. Takový způsob aplikace žalobních lhůt považuje za nesprávný a ojedinělý ve srovnání s jinými právními odvětvími. V trestním právu začíná běžet promlčecí doba od ukončení deliktního jednání. Obdobně je tomu v oblasti správního trestání. I v civilním právu nelze dovozovat promlčení práva na náhradu škody při pokračujícím či trvajícím protiprávním jednání. V neposlední řadě pak soudce Roztočil poukazuje na to, jak Ústavní soud aplikuje obdobné ustanovení § 72 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Podle Ústavního soudu lhůta k podání ústavní stížnosti proti trvajícím zásahům nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Sám rozšířený senát v jiných případech vykládá lhůty v zájmu efektivního zachování práva na přístup k soudu benevolentnějším způsobem. V minulosti dovodil nutnost upřednostnění práva na přístup k soudu právě před zájmem na právní jistotě dotčených osob s argumentem, že nelze připustit, aby se uplynutím času nezákonná regulace, která se znovu a znovu aplikuje, stala nedotknutelnou.

## II. Obsah ústavní stížnosti

13. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že se kvůli sjednocení rozhodovací praxe správních soudů ohledně posuzování přípustnosti zásahových žalob nemohla spolehnout na předchozí rozhodovací praxi některých senátů Nejvyššího správního soudu, podle které pro úsudek o včasnosti zásahové žaloby postačovalo žalobní tvrzení, že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím. Stěžovatelka v návaznosti na tuto judikaturu podala včasnou zásahovou žalobu. Její odmítnutí pro opožděnost je důsledkem formalistického a nesprávného lpění na procesních lhůtách. Rozšířený senát nerespektoval právo na přístup k soudu a upřel stěžovateli možnost domoci se ochrany ústavně zaručeného práva na soukromí. V době, kdy bylo provedeno místní šetření, judikatura správních soudů zastávala názor, že okolnosti související s místními šetřeními Úřadu nemohou být předmětem přezkumu na základě zásahové žaloby. Pokud by stěžovatelka podala zásahovou žalobu ve lhůtě, kterou jako nejzazší dovodil rozšířený senát, vedla by tehdejší rozhodovací praxe k jejímu odmítnutí pro nepřípustnost. Teprve po vydání rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2014 ve věci *Delta Pekárny, a. s., proti České republice* (stížnost č. 97/11; dále jen „rozsudek Delta Pekárny“) rozhodovací praxe správních soudů vytvořila prostor pro přípustnost takové zásahové žaloby. Je zcela absurdní, aby její zásahová žaloba byla opožděná, pokud v období, v němž měla podle rozšířeného senátu uplynout lhůta pro podání zásahové žaloby, nebyl tento prostředek ochrany vůbec za přípustný.

14. Rozšířený senát se omezil na výklad pojmu „došlo“ a zabýval se tímto jediným slovem mimo kontext celé dikce ustanovení § 84 s. ř. s. Jak uvedl soudce Karel Šimka,

vázání počátku běhu objektivní lhůty na faktický „počátek“ jednání vedoucího k určitým důsledkům, jejichž vyvoláním „končí“ jednání správního orgánu ve formě zásahu, vede k odepření soudní ochrany proti jednání veřejné správy, které bude dlouhodobé a bude spočívat v (i) opakovaných útocích vedených jednotným záměrem, (ii) ve vyvolání a udržování protiprávního stavu nebo (iii) v nezabránění vzniku protiprávního stavu a jeho dlouhodobém neodstranění. Soudní kontrola, aby byla skutečně účinnou a nikoliv formální, nemůže ponechat zcela bez povšimnutí žádnou z oblastí správní činnosti, resp. jejich forem. Nezákonné zásahy jsou ve své podstatě „delikty či přestupky“ orgánů veřejné správy. Teorie správního trestání rozlišuje pokračující a trvající delikty, což má vliv na běh lhůt pro možnost jejich postihu. Je proto na místě postupovat *analogiam iuris* ve vztahu k obdobně „deliktnímu“ jednání veřejné správy. Zadržování dokumentace získané při místním šetření v rozsahu překračujícím tehdy vymezený předmět správního řízení představuje udržování protiprávního stavu. Jde svou povahou o trvající „delikt“ Úřadu. Lhůta pro podání žaloby by proto měla začít běžet až okamžikem ukončení takového jednání. To platí minimálně ve vztahu k „určovacímu“ návrhu na určení nezákonnosti zásahu. Jak uvedl soudce Roztočil, takový způsob aplikace lhůt pro podání žaloby je ve srovnání s jinými právními odvětvími ojedinělý. Ústavní soud aplikuje podobné ustanovení jinak, na což stěžovatelka poukazovala i ve své kasační stížnosti, aniž by tento argument rozšířený senát jakkoli vypořádal.

15. I pokud by měly závěry rozšířeného senátu ohledně běhu lhůt pro podání zásahové žaloby platit v obecné rovině, jejich aplikace na konkrétní případ stěžovatelky je zjevně nesprávná. Její zásahová žaloba ze dne 9. 3. 2015 byla včasná. Stěžovatelka ji podala ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se poprvé dozvěděla, že Úřad bude i nadále pokračovat v zadržování převzaté dokumentace, jak plynulo z jeho přípisu ze dne 26. 2. 2015. *Ad absurdum* by názor rozšířeného senátu znamenal, že zásahem je jen provedení místního šetření a po jeho provedení se Úřad vůči účastníkům správního řízení již nemůže žádného zásahu dopustit. Veškeré jeho úkony, navazující na místní šetření, by byly pouhým procesním vyústěním ukončeného zásahu. Stěžovatelka dodala, že v kasační stížnosti rozporovala závěr krajského soudu, podle kterého prý za nezákonný zásah považovala provedení místního šetření. Rozšířený senát však také dospěl k závěru, že se jednání, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, událo během jediného dne v řádu několika hodin. Také tedy tvrdí, že stěžovatelka údajně brojí proti místnímu šetření ze dne 31. 7. 2012, ačkoli současně sám na jiném místě uvádí, že tento skutkový závěr krajského soudu je nesprávný, protože z petitu zásahové žaloby jednoznačně plyne, že tato žaloba směřuje proti zadržování dokumentace. Rozšířený senát navíc sám předtím uznal, že odebrání a zadržování dokumentů si lze představit jako samostatný nezákonný zásah. Jeho rozsudek je proto vnitřně rozporný. Stěžovatelka závěrem namítá, že krajský soud měl nařídit ve věci jednání.

### III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení

16. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že rozšířený senát dostal kautelám týkajících se změny právního názoru, které vyplývají z judikatury Ústavního soudu. Žádný jednotný názor až do rozhodnutí rozšířeného senátu ani neexistoval. Sedmý senát ve svém usnesení o předložení věci rozšířenému senátu zpochybnil předvídatelnost a udržitelnost rozlišování mezi samostatným zásahem, důsledkem zásahu a pokračováním trvajícího zásahu. I rozšířený senát dospěl k závěru o problémovosti rozlišování, zda je nějaký děj pouze důsledkem zásahu či stále trvajícím

zásahem. Pokusy o toto rozlišování vytvářejí velkou právní nejistotu. Problém leží přímo v samotné koncepci tohoto rozlišování. Formulace nového právního názoru Nejvyššího správního soudu byla vedena s cílem odstranit roztržitou judikaturu a zajistit právní jistotu a předvídatelnost při budoucím posuzování přípustnosti zásahových žalob. Roztržitá judikatura pojmově vylučovala legitimní očekávání stěžovatelky. Je vykládat pravidla upravující soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy tak, aby ten, kdo se jím cítí dotčen, napadl takové jednání u soudu, pokud možno bez zbytečného odkladu.

17. Jedním z největších problémů současného správního soudnictví je rozlišování mezi jednotlivými žalobními typy. Právě nejednoznačnost uchopení, zda je určité jednání veřejné správy zásahem, nečinností nebo rozhodnutím, vyvolává v praxi největší problémy a nejvíce poškozuje adresáty veřejných práv a povinností (jedním z příkladů je ostatně i nedávný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 12/17 ze dne 7. 11. 2017 ve věci rozhodnutí či nečinnosti prezidenta republiky na jmenování profesorem). Rozšířený senát se snaží svou rozhodovací činností tuto nejistotu snižovat a bariéru mezi jednotlivými žalobními typy odstraňovat. To však s sebou nese i nutnost zásadně stejného náhledu na jednotlivé žalobní typy, včetně lhůt k podání žaloby. Je nepochybné, že pokud by se zabavení dokumentů událo rozhodnutím, jistě by nebylo možné argumentovat, že žalobu proti rozhodnutí lze podat kdykoliv, pokud účinky rozhodnutí trvají. Jistě nelze akceptovat, aby například v nynějším případě mohla stěžovatelka držení dokumentů žalovat jako zásah v libovolně dlouhé době, třeba i za desítky nebo dokonce stovky let. Rozšířený senát ponechal prostor pro případný odlišný výklad tam, kde to bude ústavní pořádek s ohledem na zcela výjimečná specifika takové kauzy vyžadovat (typicky půjde o environmentální žaloby; o takto výjimečnou situaci však v nynější věci v žádném případě nejde).

18. Rozsudek rozšířeného senátu je – na rozdíl od usnesení krajského soudu – zcela očividně založen na závěru, že stěžovatelka nezákonný zásah spatřuje v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření dne 31. 7. 2012. Nejvyšší správní soud sice v rozsudku vytkl krajskému soudu, že pozměnil a přeformuloval náhled na žalobní petit. V daném případě však ke kasaci nebyl důvod. Nejvyšší správní soud totiž na rozdíl od stěžovatelky popisované jednání nepovažuje za trvajících zásah. Trvajících zadržování dokumentů je jen důsledkem zásahu, který má význam z hlediska výrokového potenciálu rozsudku (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), nikoliv z hlediska běhu lhůty k podání žaloby. Žaloba stěžovatelky byla zjevně opožděná. V září 2012 by jistě nebyla zásahová žaloba odmítnuta, jak nesprávně tvrdí stěžovatelka. Nejvyšší správní soud proto navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost pro nedůvodnost náleznem zamítl.

19. Úřad ve svém vyjádření k ústavní stížnosti připustil, že v určitých případech by mohl výklad rozšířeného senátu vést ke zkrácení práv. V případě stěžovatelky se tak ovšem nestalo. Nic jí nebránilo podat zásahovou žalobu po provedeném místním šetření. Stěžovatelka dne 20. 9. 2012 podnikla kroky k navrácení či zničení dokumentů. Vzápětí se však na několik let odmlčela a opětovně se těchto dokumentů začala domáhat až po vydání rozsudku *Delta Pekárny*. Stěžovatelka nemohla s jistotou předpokládat, že její věc bude posouzena podle judikatury, která se jí více hodí. Změna judikatury může nastat z důvodu potřeby sjednotit rozpornou rozhodovací praxi. Podle Úřadu je logické navázat lhůtu k podání zásahové žaloby na spouštěcí prvek vyvolávající nezákonný zásah. Koncepcie trvání zásahu by dávala účastníkům řízení nový nástroj, jak protahovat či stěžovat správní řízení. Úřad neměl povinnost vrátit či

zničit dokumenty. Podle judikatury je nesmí ani vyloučit ze spisu. Úřad je odmítl stěžovatelce vrátit již po její výzvě ze dne 20. 9. 2012, byť konkludentně. K datu 9. 3. 2015, kdy stěžovatelka žalobu podala, bezpochyby lhůtu promeškala. Jednoznačně brojila vůči samotnému zabavení dokumentů. Úřad dodal, že stěžovatelce již z části vyhověl krajský soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2017 č. j. 30 Af 29/2016-262, kterým zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu pro nezákonné použití dokumentů získaných v rámci místního šetření. Úřad navrhl zamítnutí ústavní stížnosti.

#### IV. Právní posouzení

20. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví Ústava a zákon o Ústavním soudu. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a obsahu napadeného rozhodnutí i vyžádaných spisů dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

21. Ústavní soud připomíná, že ho neváže ústavněprávní kvalifikace, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006, bod 54 (N92/41 SbNU 173)].

22. Stěžovatelka v ústavní stížnosti zejména namítá porušení svého práva na přístup k soudu, které spatřuje v tom, že rozšířený senát vyhodnotil její zásahovou žalobu jako opožděnou, protože sjednotil judikaturu v tom smyslu, že včasnost žaloby musí správní soud zkoumat z úřední povinnosti na základě objektivně zjištěných okolností a lhůta pro podání zásahové žaloby běží (i v případě trvajících zásahů) od jejich počátku.

##### II. a) Obecné principy

23. Čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) dává každému „právo na respektování svého soukromého (...) života, obydlí a korespondence.“ Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze za určitých okolností práva zaručená čl. 8 Úmluvy vykládat v tom smyslu, že zahrnují právo společnosti na respektování jejího sídla, pobočky nebo obchodních prostor (viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 12. 1992 ve věci *Niemietz proti Německu*, stížnost č. 13710/88, § 30-31; ze dne 16. 4. 2002 ve věci *Société Colas Est a ostatní proti Francii*, stížnost č. 37971/97, § 40-41, 49; a rozsudek *Delta Pekárny*, § 77). Čl. 8 Úmluvy poskytuje ochranu i proti zásahům do „korespondence“ obchodních společností, které obvykle následují po zásahu do práva těchto společností na respektování „obydlí“ v podobě jejich provozoven, kanceláří či pracoven. Taková „korespondence“ zahrnuje v určité míře i soukromou korespondenci zaměstnanců (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 3. 2013 ve věci *Bernh Larsen Holding AS a ostatní proti Norsku*, stížnost č. 24117/08, § 106 a 163).

24. Z čl. 8 Úmluvy plynou kromě negativních a pozitivních závazků hmotněprávní povahy i závazky povahy procesní. Úmluva vyžaduje existenci určité procedury ve vnitrostátním právu pro účinné zajištění práv z ní plynoucích (viz Harris, D., O'Boyle, M., Warbrick, C. et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 535-536). Za účelem ochrany práv



zaručených Úmluvou, která nebude teoretická a iluzorní, ale praktická a efektivní, Evropský soud pro lidská práva vyžaduje, aby nad jejich dodržováním bděl účinný soudní a administrativní aparát. To zahrnuje existenci řízení, ve kterých se jednotlivec může svých práv podle čl. 8 Úmluvy dovolat (srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 2. 2006 ve věci *Turek proti Slovensku*, stížnost č. 57986/00, § 116; ze dne 26. 7. 2011 ve věci *Georgel a Georgeta Stoicescu proti Rumunsku*, stížnost č. 9718/03, § 62). Osoby, do jejichž práv veřejná moc zasáhla, proto musí mít dostatečnou možnost v určitém řízení chránit své zájmy. V tomto ohledu existuje určitá provázanost mezi čl. 8 Úmluvy a zárukami, která garantuje právo na spravedlivý proces (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 6. 2010 ve věci *Tapia Gasca a D. proti Španělsku*, stížnost č. 20272/06, §§ 111-113; ze dne 22. 6. 2006 ve věci *Bianchi proti Švýcarsku*, stížnost č. 7548/04, § 112; blíže viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 887).

25. Ústavní soud doplňuje, že z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) také plyne závazek státu, aby v jeho právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující jednotlivci, aby se domáhal ochrany svých práv. Z práva na spravedlivý proces plyne „právo na soud“ a přístup k němu. Právo na přístup k soudu neplatí absolutně, toto právo lze omezit. Omezení práva na přístup k soudu však odpovídá zárukám spravedlivého procesu pouze tehdy, pokud vede k legitimnímu cíli a existuje zde přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 3112/17 ze dne 20. 2. 2018, bod 14). Podle judikatury Ústavního soudu je účelem právní úpravy podmínek, které musí splňovat podání návrhu k soudu, zajištění řádného chodu spravedlnosti a zejména respektování právní jistoty, která je jedním ze základních prvků výsadního postavení práva. Ústavní soud nicméně musí zkoumat, zda omezení práva na přístup k soudu nezasahují do samotné podstaty tohoto práva. Soudy se musejí při aplikaci procesních pravidel vyhnout jak přehnanému formalismu, který by zasahoval do zásad spravedlivého procesu, tak přílišné pružnosti, která by naopak vedla k odstranění procesních podmínek stanovených zákonem (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1981/17 ze dne 13. 2. 2018, bod 11).

26. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti také opakovaně vyzdvihl, že mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona a vnitřní bezrozpornosti práva [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 36]. Materiální právní stát stojí mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, přistupují k výkladu právních norem. Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákony by se měly vykládat pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 3324/15 ze dne 14. 6. 2016; a sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455)].

27. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009 (N 38/52 SbNU 387), Ústavní soud výslovně uvedl, že „[z]e systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako

*část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. (...) Každý právní institut ovlivňuje právní odvětví, jehož je součástí, avšak na druhou stranu toto právní odvětví přizpůsobuje právní institut svým funkcím a své povaze. Proto se může institut uplatňující se v různých odvětvích obsahově odlišovat; nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky konkrétního právního institutu, neboť pak by samozřejmě nešlo o ten samý, ale o jiný právní institut.“ (bod 14 citovaného nálezu).*

28. Ústavní soud v neposlední řadě připomíná, že pojem spravedlivého procesu zahrnuje právo na kontradiktorní řízení, z něž vyplývá právo účastníků seznámit se s každým důkazem nebo vyjádřením, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 828/06 (N 26/44 SbNU 309) nebo sp. zn. IV. ÚS 215/09 (N 44/52 SbNU 443)]. Tato zásada platí pro důkazy a vyjádření předložené účastníky řízení i obstarané a provedené soudem, který vydal napadené rozhodnutí. Soud musí sám dodržovat zásadu kontradiktornosti, zejména pokud rozhoduje spor na základě důvodu uplatněného z úřední povinnosti nebo námítky vznesené z úřední povinnosti (viz nález sp. zn. II. ÚS 771/16 ze dne 13. 10. 2016, bod 15). Právo na kontradiktorní řízení není absolutní a jeho šíře se může lišit v závislosti na zvláštностech dotčeného řízení. Určujícím prvkem je otázka, zda jeden z účastníků soudního řízení „byl překvapen“ skutečností, že soud založil své rozhodnutí na důvodu uplatněném z úřední povinnosti (viz nález sp. zn. II. ÚS 771/16, bod 16). Zásada kontradiktornosti vyžaduje, aby soudy nezakládaly svá rozhodnutí na skutkových nebo právních otázkách, které nebyly projednány během soudního řízení a způsobily takový obrat, že ho nemohl předpokládat ani bdělý účastník (viz nález sp. zn. I. ÚS 909/17 ze dne 29. 8. 2017, bod 21).

29. Ústavní soud doplňuje, že právo na spravedlivý proces včetně práva na kontradiktorní řízení nelze interpretovat tak, aby pokrývalo veškeré případy porušení kogentních procesních ustanovení. I v případě tohoto subjektivního veřejného práva je třeba vždy zkoumat, nakolik porušení procesních předpisů zkrátilo jednotlivce v možnosti uplatňovat případně i další procesní práva a konat procesní úkony ve svůj prospěch. Podstatné je, zda se jednalo o opravdu závažné vady s odrazem ve výsledku řízení. Porušení práva na spravedlivý proces v úvodních fázích soudního řízení lze navíc zhojit jejich nápravou v jeho pozdějších fázích. Ústavní soud proto musí vždy zkoumat, zda bylo řízení, zakončené napadeným rozhodnutím jako posledním prostředkem ochrany práv, spravedlivé jako celek (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 1577/16 ze dne 11. 7. 2017, bod 11).

#### *II. b) Aplikace obecných principů na projednávanou věc*

30. Rozšířený senát ve svém rozsudku sice podle vlastních slov vycházel ze zásady bezrozpornosti právního řádu, jeho závěry však této zásadě odporují. Současně nedostatečným zohledněním ústavněprávního rozměru celé věci učinil z práv stěžovatelky plynoucích z čl. 8 Úmluvy do jisté míry práva teoretická a iluzorní, nikoliv práva praktická a efektivní. Svým způsobem absolutizoval zájem na právní jistotě, který

se střetával s ústavně zaručenými procesními právy stěžovatelky. Nedosáhl spravedlivé rovnováhy mezi těmito dvěma hodnotami. Kromě toho se dopustil stejného pochybení, které vytkl krajskému soudu, aniž by ho napravil. Řízení jako celek proto Ústavní soud nemohl považovat za spravedlivé.

31. První uvedené pochybení spočívalo v úplném opomenutí funkčních vazeb s jinými oblastmi práva, než je právní úprava správního soudnictví. Jak uvedl disentující soudce Aleš Roztočil i stěžovatelka, trestní právo hmotné zná trvajících delikty, které spočívají v udržování vyvolaného protiprávního stavu. Kvalifikace trestného činu jako trvajících má význam zejména pro určení doby jeho spáchání. Trvajících trestný čin se posuzuje podle zákona účinného v době jeho ukončení, i pokud by část skutku spadala do účinnosti starého – a třeba i pro pachatele příznivějšího – trestního zákona. Podobně nebude pachatel trestně odpovědný jako mladistvý, jestliže jeho trvajících jednání skončilo po dosažení věku 18 let. Také promlčecí doba začíná běžet od zániku protiprávního stavu (viz Šámal, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, str. 110-111). Obdobně je tomu v oblasti správního trestání [viz ustanovení § 2 odst. 4 písm. c) a § 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízeních o nich]. Soudce Aleš Roztočil poukázal i na soukromé právo, kde nelze dovozovat promlčení práva na náhradu škody při trvajících protiprávním jednání škůdce. Ústavní soud přitom zcela souhlasí s perspektivou, kterou nabízí stěžovatelka, tedy že jednání správního orgánu spočívající ve vyvolání a udržování protiprávního stavu lze považovat za jistou formu „deliktu“ veřejné správy, na které by se měl obdobně uplatnit princip, že právní relevanci má až konec tohoto jednání.

32. Ústavní soud pak samozřejmě musí vyjít i z ústavního práva, kde má v kontextu zásady bezrozpornosti právního řádu relevanci § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, který má víceméně shodnou textaci jako § 84 odst. 1 s. ř. s. Citované ustanovení zákona o Ústavním soudu také váže subjektivní lhůtu k podání „zásahové“ ústavní stížnosti na den, kdy se stěžovatel dozvěděl o zásahu, a k určení počátku běhu objektivní lhůty pracuje se dnem, kdy k zásahu „došlo“. K němu Ústavní soud uvedl, že pokud spočívá „[z]ásah orgánu veřejné moci v evidenci daňového nedoplatku, jde o zásah svým charakterem trvajících do okamžiku, kdy daňový nedoplatek přestane být na osobním daňovém účtu evidován. Lhůta k podání ústavní stížnosti proti trvajících zásahu tak nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Ústavní soud proto konstatuje, že ústavní stížnost byla podána ve lhůtě stanovené zákonem o Ústavním soudu, přestože bylo zjištěno, že stěžovateli byla skutečnost, že je u něj evidován daňový nedoplatek a že jeho žádosti o vydání potvrzení o bezdlužnosti nelze vyhovět, oznámena již jinými, dřívějšími sděleními.“ [viz nálezný sp. zn. II. ÚS 599/02 ze dne 23. 11. 2004 (N 175/35 SbNU 343)].

33. V rovině ústavního práva lze ještě doplnit pohled Evropského soudu pro lidská práva. Podle jeho judikatury platí, že pokud namítané porušení představuje trvajících situaci, proti níž nejsou k dispozici žádné vnitrostátní prostředky nápravy, potom lhůta šesti měsíců k podání stížnosti počíná běžet pouze v případě, že tato situace již skončila (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 11. 2006 ve věci *Mužević proti Chorvatsku*, stížnost č. 39299/02, § 77). Požadavek šesti měsíců se tedy jako takový na trvajících situaci neuplatní. Je tomu tak proto, že v situaci pokračujícího porušení lhůta k podání stížnosti ve skutečnosti začíná každý den znovu (viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti ze dne 14. 6. 2011 ve věci *Vefa Holding sh. p. k a Alimuçaj proti Albánii*, stížnost č. 24096/05, § 104). Podle

štrasburské judikatury koncept „trvající situace“ odkazuje na stav věcí, kde je stěžovatel obětí pokračujících aktivit státu nebo na straně státu [viz rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 30. 11. 1994 ve věci *A. A. proti Spojenému království*, stížnost č. 24841/94, oddíl 2]. Skutečnost, že určitá událost má závažné důsledky rozložené v čase, však automaticky neznamená, že vytváří „trvající situaci“ (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 10. 2008 ve věci *Iordache proti Rumunsku*, stížnost č. 6817/02, § 49). V praxi může být složité odlišit trvající porušení Úmluvy od jednorázového porušení, které však má trvající následky. Štrasburský soud například považoval za trvající situaci zrušení práva trvalého pobytu pro občany bývalé Jugoslávie ve Slovinsku [viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 7. 2010 ve věci *Kurić a další proti Slovinsku*, stížnost č. 26828/06, § 304]. Na druhou stranu konstantně považuje za jednorázový akt – a nikoli trvající situaci – zbavení vlastnického práva [viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 10. 2011 ve věci *Agrokompleks proti Ukrajině*, stížnost č. 23465/03, § 110; srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M., cit. výše, s. 205].

34. Koncept trvající situace je významný také z hlediska působnosti Evropského soudu pro lidská práva *ratione temporis* (časová působnost). Ta pokrývá pouze období po ratifikaci Úmluvy nebo jejích protokolů příslušným státem. Z tohoto hlediska je rozlišení mezi trvající situací a jednorázovým aktem klíčové v tom směru, že jednorázový akt, k němuž došlo před rozhodným datem, uniká působnosti Evropského soudu pro lidská práva, přestože jeho negativní důsledky případně stále trvají. V případě, že jde o trvající situaci pokračující i po rozhodném datu, může se jí Evropský soud pro lidská práva zabývat, jakkoli formálně pouze ve vztahu k období následujícím po tomto datu. Události, k nimž došlo před rozhodným datem, však v takovém případě nemusejí být zcela bez významu. Například v případě námitek porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě Evropský soud pro lidská práva uvádí, že se může zabývat pouze délkou řízení poté, co se Úmluva stala pro daný stát závaznou, nicméně že pro posouzení přiměřenosti dotyčného časového úseku je namísto vzít v úvahu stav, v jakém se řízení k tomuto datu nacházelo [viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 4. 2006 ve věci *Kozák proti České republice*, stížnost č. 30940/02, § 13; pro další příklady viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 4. 2009 ve věci *Šilih proti Slovinsku*, stížnost č. 71463/01, § 142–145; viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M., cit. výše, s. 53–54].

35. Pokud tedy prakticky ze všech ostatních právních odvětví včetně správního a ústavního práva plyne, že důsledky pro běh času má až ukončení určitého delší dobu trvajícího jednání, musel by rozšířený senát předložit dostatečně závažné důvody, proč je v případě počítání lhůty k podání zásahové žaloby možno postupovat jinak. Jak uvádí výše citovaná judikatura, určitý institut uplatňující se v různých odvětvích práva se může obsahově odlišovat. Nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky tohoto institutu. Ústavní soud nepřesvědčují ani úvahy rozšířeného senátu o subsidiaritě zásahové žaloby, protože stejný princip platí i pro ústavní stížnost a stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva a neodůvodňuje v relevantní judikatuře závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát. Závěry rozšířeného senátu ve skutečnosti principu subsidiarity odporují (srov. bod 37 níže).

36. Stejně tak rozšířený senát nepřiměřeně lpěl na gramatickém výkladu pojmu „došlo“; počátek běhu objektivní lhůty k podání zásahové žaloby se v jeho pojetí nepřijatelně ztotožňuje s počátkem napadeného zásahu. Identický pojem uvedený v § 72

odst. 5 zákona o Ústavním soudu přitom Ústavní soud vykládá právě opačně. Rozšířený senát podle Ústavního soudu nesplnil povinnosti interpreta, které popisuje výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1169/07. Omezil svůj rozhled jen na jedno (či několik málo) ustanovení a nepřistoupil k interpretovanému ustanovení jako k části logicky souladného významového celku (systému). Úvahám popsaných v předchozích bodech, souvisejícím s odlišným výkladem pojmu „došlo“ ze strany Ústavního soudu a náhledem jiných právních odvětví na relevanci ukončení déle trvajících zásahů, se přitom rozšířený senát v napadeném rozsudku vůbec nevěnoval, přestože na ně poukazovala stěžovatelka v kasační stížnosti a s ohledem na odlišná stanoviska zřejmě byly i předmětem posuzování věci rozšířeným senátem. Jeho závěr, že „[o]bjektivní lhůta k podání zásahové žaloby (...) počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře“ (bod 68 napadeného rozsudku), se proto přiči ideji bezrozpornosti právního řádu. Ústavně-konformní výklad pojmu „došlo“ v § 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s. by tedy měl s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu směřovat ke konci jednání představujícího zásah správního orgánu. V případě stále neukončeného trvajících zásahu pak ústavně-konformní výklad uvedeného pojmu odpovídá spíše pojmu „dochází“. Obdobný princip musí platit i pro běh subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 věta první s. ř. s., protože o neukončeném trvajících zásahu se dotčený jednotlivec znovu a znovu „dozvídá“. Jak říká judikatura Evropského soudu pro lidská práva, lhůta k podání stížnosti ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu.

37. Závěry rozšířeného senátu by v praxi mohly vést k nežádoucímu důsledku. Mohly by vznikat situace, ve kterých by se stěžovatelé dotčení nezákonným zásahem správního orgánu kvůli závěrům rozšířeného senátu neobraceli na správní soudy, protože by vycházeli z toho, že už jim uplynula žalobní lhůta podle s. ř. s., mohli by však stále podat ústavní stížnost, která by byla včasná. S ohledem na princip subsidiarity ústavní stížnosti a povinnosti plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého by správní soudnictví mělo poskytovat efektivní ochranu proti jednání veřejné správy [viz nález ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 29)], by proto závěr rozšířeného senátu vedl k nežádoucím účinkům, protože by u mnohých nezákonných (trvajících) zásahů Ústavní soud musel správní soudy „nahrazovat“ a rozhodovat by o takových zásahových žalobách jako soud první instance. Ústavnímu soudu také nepřipadne úplně konzistentní, pokud rozšířený senát prolamuje své vlastní závěry u zápůrčí žaloby, v jejímž případě dává do souvislosti počátek běhu subjektivní lhůty a „způsob vypořádání prostředků ochrany, které měl žalobce k dispozici“ (bod 69 napadeného rozsudku). Výslovně dodává, že „subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce.“ Podobný problém by nevznikl, pokud by se rozšířený senát držel výše popsaných principů, které jdou ruku v ruce s konceptem trvajících zásahu.

38. Závěry rozšířeného senátu tedy představují porušení procesních pozitivních závazků plynoucích z Úmluvy, protože v případě déletrvajících protiprávních jednání veřejné správy mnohým osobám odnímají možnost zahájit řízení, ve kterých by se domáhaly ochrany svých základních práv. Příkladů lze uvést několik. Z poslední judikatury Ústavního soudu se nabízí odkaz na nález sp. zn. I. ÚS 2637/17, kde se stěžovatel s poruchou autistického spektra bránil zásahovou žalobou proti Středočeskému kraji, který nečinil žádné cílené a konkrétní kroky vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb pro stěžovatele. Středočeský kraj v této věci vyvolal stav odporující právům stěžovatele na zdraví podle čl. 31 Listiny, na

přiměřenou životní úroveň podle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti podle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Tento protiprávní stav udržoval. Jednalo se tedy o trvalý zásah. Stěžovatel se v letech 2012-2016 pokoušel u žalovaného domoci svých práv, ale neúspěšně. Až v březnu 2016 podal zásahovou žalobu. Pokud by správní soudy měly vyjít ze závěrů rozšířeného senátu v této věci, byla by zásahová žaloba v natolik závažné věci subjektivně i objektivně opožděná. Kromě právě uvedeného případu lze odkázat i na citovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 599/02, kde trvalý zásah představovala skutečnost, že u stěžovatele byl evidován daňový nedoplatek a daňové orgány mu odmítaly vydat potvrzení o bezdlužnosti.

39. Nejvyšší správní soud také odpovídajícím způsobem nedoceníl dopad svých závěrů na mnohé typy zásahů, u kterých lze říci, že se stávají nezákonnými až trváním v čase [viz část c) bodu 49 napadeného rozsudku]. Čím delší zásah je, tím se zvyšuje i jeho intenzita. O to závažnější důvody musí v čase existovat, aby takový zásah bylo stále ještě možné považovat za proporcionální. Příkladem může být věc, ve které Nejvyšší správní soud rozhodoval pod sp. zn. 1 As 151/2014, a se kterou se také rozšířený senát v napadeném rozsudku vypořádával. Zde zásah představovaly záznamy dvou přestupků stěžovatele z let 1992 a 1994 v registru řidičů, které správní orgán i po více než 19 letech odmítal vymazat. Vzhledem k trvání tohoto zásahu jde o typický případ, na který upozorňuje výše citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého lhůta k podání stížnosti (žaloby) ve skutečnosti začíná každý den znovu. V praxi se také může objevit případ obdobný právě projednávané věci, ve kterém však může být dotčená obchodní společnost ztotožněná s odebráním jejich dokumentů, nebo je dokonce předat dobrovolně. Až právě s přibývajícím časem by mohla pociťovat, že jde o zásah do jejího práva na respektování korespondence ve smyslu čl. 8 Úmluvy a začít se bránit. Pokud by se však chtěla bránit soudně, může už být dávno po lhůtě k podání zásahové žaloby. Závěry rozšířeného senátu proto svým způsobem nutí obchodní společnost v situaci obdobné stěžovatelce (a jejich advokáty) soudit se a napadat podobné zásahy, ač se k tomu může důvod objevit až v průběhu času s vyšší intenzitou těchto zásahů.

40. Ústavnímu soudu dále v napadeném rozsudku chybělo bližší rozvedení ústavněprávních úvah o přiměřenosti omezení práva na přístup k soudu, do kterého rozšířený senát silně zasáhl. Nijak se nezaměřil na vyvažování mezi kolidujícími hodnotami práva na přístup k soudu, resp. procesních závazků z čl. 8 Úmluvy na jedné straně a zájmu na zachování právní jistoty na straně druhé. Jeho argumentace spíše směřovala k absolutizaci zájmu na právní jistotě. Rozšířený senát jakoby spravedlivou rovnováhu mezi kolidujícími zájmy v této konkrétní věci ani nehledal. Ústavní soud přitom na základě prostudování spisového materiálu dospěl k závěru, že míře intenzity zásahu do stěžovatelčích ústavně zaručených procesních práv neodpovídala míra uspokojení zájmu na právní jistotě, kterou rozšířený senát proponoval. Do práva na přístup k soudu a procesních práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny rozšířený senát zasáhl nejintenzivnějším možným způsobem, protože stěžovatelce tato práva ve výsledku zcela upřel. Podle Ústavního soudu však současně jen mírně uspokojil zájem na právní jistotě. Pokud počítání lhůty k podání zásahové žaloby od momentu ukončení zásahu (včetně jejího nezapočetí u stále trvajících zásahů) nevyvolává obavy, jaké měl rozšířený senát, v jiných oblastech práva a názor rozšířeného senátu by sám vedl k nežádoucím důsledkům (viz bod 37), lze jen stěží

dojít k závěru o podstatném uspokojení zájmu na právní jistotě, které by odůvodňovalo natolik intenzivní zásah do práv stěžovatelky.

41. Kromě toho Ústavní soud musí zdůraznit, že sám rozšířený senát uznal, že zabránění dokumentů lze obecně považovat za samostatný nezákonný zásah napadnutelný zásahovou žalobou (viz bod 72 napadeného rozsudku). V této konkrétní věci lze podle Ústavního soudu dovést, že šlo o zásah spočívající ve vyvolání trvajících stavu, na jehož nezákonné důsledky poté ostatně upozornil i krajský soud (viz bod 19 výše). Stěžovatelka se domáhala ukončení tohoto trvajících zásahu hned po jeho započítí, Úřad však na tuto výzvu nijak nezareagoval. Ve vyjádření k ústavní stížnosti tvrdil, že již tehdy konkludentně odmítl vrácení či zničení dokumentů, a stěžovatelka se proto měla v relevantní době bránit. Nelze však určit, kdy konkrétně Úřad takto odmítl stěžovatelce dokumenty vydat, resp. je zničit. To jen stvrzuje povahu tohoto zásahu jako trvajících, což se nezměnilo ani v roce 2015, kdy již na opětovnou výzvu stěžovatelky Úřad zareagoval a po jeho odmítavém stanovisku stěžovatelka podala zásahovou žalobu. Skutkové okolnosti této věci se tedy v principu v mnohém podobají okolnostem případů řešených ve výše citovaných nálezech sp. zn. II. ÚS 599/02 a I. ÚS 2637/17. Závěry rozšířeného senátu v této konkrétní věci proto představují porušení procesních závazků podle čl. 8 Úmluvy, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny a práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

42. Ústavní soud také souhlasí se stěžovatelkou, že se rozšířený senát ve výsledku dopustil stejného pochybení, jaké vytkl krajskému soudu. Zkritizoval ho za to, že sám interpretačně pozměnil a přeformuloval náhled na žalobní petit v tom smyslu, že stěžovatelka za nezákonný zásah považuje celé místní šetření. Krajský soud podle rozšířeného senátu pochybil, pokud tak učinil bez předchozí komunikace se stěžovatelkou, která by mohla pomoci žalobní petit vyjasnit. Rozšířený senát však také přinesl vlastní novou interpretaci žalobního petitu, který si vyložil tak, že stěžovatelka brojí proti převzetí dokumentů, které se událo během místního šetření v jediný den a v řádu několika hodin. Přestože stěžovatelka (správně) trvala na tom, že napadá trvajících zásah v podobě neukončeného zadržování jejích dokumentů, rozšířený senát také zúžil pohled na její petit, který podle něj směřoval k dění ze dne 31. 7. 2012, pročež nemohlo jít o trvajících zásah. Ve své podstatě tedy zatížil svůj rozsudek stejnou vadou jako krajský soud, aniž by dal stěžovatelce možnost se k této nové reinterpetaci její žaloby vyjádřit. Nenapravil tedy dřívější vady řízení, které z toho důvodu nelze považovat za spravedlivé jako celek. Proto musel Ústavní soud konstatovat porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

43. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité – ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál - rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů. Ústavní soud souhlasí s rozšířeným senátem, že k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvajících, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnost), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat. Držení dokumentů převzatých při místním šetření v tomto konkrétním případě představovalo trvajících zásah. V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu

subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícím zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu „dozvěděl se“ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu „dozvídá“, a výklad pojmu „došlo“ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu „dochází“. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu.

44. V této konkrétní věci rozšířený senát porušil ústavně zaručená práva stěžovatelky tím, že dospěl k závěru o nutnosti počítat objektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícím zásahu od počátku zásahu, na základě čehož shledal její žalobu opožděnou. S ohledem na chybnou kvalifikaci povahy napadeného zásahu neobstojí ani jeho závěr o uplynutí subjektivní lhůty, která také nemůže u neukončeného trvajícím zásahu uplynout. Nerespektoval pak požadavky práva na spravedlivý proces, pokud stejně jako krajský soud přeformuloval petit stěžovatelčiny žaloby a nedal jí příležitost reagovat na jeho (v řízení v pořadí již druhý) jiný pohled na podstatu podané žaloby, která podle rozšířeného senátu nesměřovala proti trvajícím zásahu. Vzhledem k tomu, že šlo v době podání zásahové žaloby o zásah neukončený, nemohla být žaloba stěžovatelky objektivně ani subjektivně opožděná.

#### V. Závěr

45. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti, neboť rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vedl k porušení základního práva stěžovatelky na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny a práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a věc vrátil Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení. V novém řízení Nejvyšší správní soud musí znovu posoudit kasační stížnost stěžovatelky v souladu se závěry tohoto nálezu.

46. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

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

V Brně dne 15. května 2018

Ludvík David, v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Ivana Šmerdová