

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Miroslav Tichý

Zákaz zneužití práva v oblasti práva životního prostředí

Diplomová práce

Olomouc 2019

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Zákaz zneužití práva v oblasti práva životního prostředí* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 10. ledna 2019

Miroslav Tichý

Obsah	
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	4
ÚVOD	5
1 ZNEUŽITÍ PRÁVA V OBLASTI PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	8
2 ZÁSADA ZÁKAZU ZNEUŽITÍ PRÁVA A JEJÍ VÝZNAM	12
3 ZNEUŽITÍ PRÁVA	16
3.1 TŘETÍ DEFINIČNÍ ZNAK ZNEUŽITÍ PRÁVA	18
3.1.1 Výkon práva v rozporu s právními zásadami	19
3.1.2 Skutkové podstaty zneužití práva	21
3.2 SUBJEKT ZNEUŽÍVAJÍCÍ PRÁVO	23
4 ZÁKAZ ZNEUŽITÍ PRÁVA V JUDIKATUŘE SOUDŮ	27
4.1 ZÁKAZ ZNEUŽITÍ PRÁVA V EVROPSKÉ JUDIKATUŘE	27
4.2 ZÁKAZ ZNEUŽITÍ PRÁVA V JUDIKATUŘE SPRÁVNÍCH SOUDŮ	29
5 KDO MŮŽE S KONEČNOU PLATNOSTÍ KONSTATOVAT ZNEUŽITÍ PRÁVA?	34
5.1 ZÁKAZ ZNEUŽITÍ PRÁVA V PRŮBĚHU SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	34
5.2 ZÁKAZ ZNEUŽITÍ PRÁVA V PRŮBĚHU SOUDNÍHO ŘÍZENÍ	36
6 JAKÉ JSOU DŮSLEDKY KONSTATOVÁNÍ ZNEUŽITÍ PRÁVA?	39
6.1 PROBLÉMY SPOJENÉ S APLIKACÍ ZÁKAZU ZNEUŽITÍ PRÁVA	40
7 SHRUTÍ TEORETICKÉ ČÁSTI	42
8 KAZUISTICKÁ ČÁST	43
8.1 DOSTAVBA DÁLNICE D8	43
8.2 PROVOZ ZAŘÍZENÍ K NAKLÁDÁNÍ S ODPADY I	46
8.3 PROVOZ ZAŘÍZENÍ K NAKLÁDÁNÍ S ODPADY II	52
9 ZÁVĚR	55
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	58
ABSTRAKT	65
ABSTRACT	66

Seznam použitých zkratek

Aarhuská úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
CHKO	chráněná krajinná oblast
Listina	usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NSS	Nejvyšší správní soud
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
o. z.	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
s. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Zásada zákazu zneužití práva a její uplatnění v právu životního prostředí představují ústřední motiv mé diplomové práce. Proč jsem se rozhodl právě pro toto téma? Již v průběhu studia jsem se zabýval právem životního prostředí a v praxi jsem se setkal s případy, ve kterých jednali účastníci správních řízení v rozporu s tím, co zákon předpokládá.

Nicméně hlavním impulsem, který přímo ovlivnil můj výběr tématu, byly dva konkrétní případy, kde jsem měl možnost pozorovat specifické chování obce jakožto účastníka řízení o vydání souhlasu dle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „OdpZ“), kdy toto chování vykazovalo znaky možného zneužití práva. Položil jsem si tedy otázky, zda se obec může zneužití práva také dopustit, který orgán může zneužití práva konstatovat s konečnou platností a jaké to má případné důsledky. Cílem mé práce je na tyto otázky odpovědět.

Zásada zákazu zneužití práva není zásadou v právu neznámou a již dříve se jejím výzkumem autoři zabývali.¹ Většina publikací je však zaměřena spíše na soukromé právo. Důvodem je skutečnost, že tato zásada má svůj „původ“ v oblasti soukromého práva.² Navzdory tomuto se zákaz zneužití prosadil i v oblasti veřejného práva, což následně vyvolalo odbornou diskuzi ohledně možností aplikace této zásady.³ V této práci se budu zabývat také problematickými aspekty aplikace zákazu zneužití práva.

Jen málo autorů se dosud zabývalo možnostmi aplikace zákazu zneužití v oblasti práva životního prostředí⁴ a prakticky minimum pozornosti bylo věnováno otázce, zda lze tuto zásadu aplikovat na jednání obcí jakožto subjektů správních řízení. Přitom jednotlivé obce plní v rámci ochrany životního prostředí významnou úlohu.⁵

¹ Poznatky o této zásadě nalezneme např. v publikacích od Viktora Knappa, Jana Hurdíka, Luboše Tichého, Petra Lavického či Zdeňka Pulkrábka.

² TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 25.

³ ZATLOUKAL, Tomáš. *Daňová kontrola v širších souvislostech*, 2. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 28.

⁴ Vztahem mezi právem životního prostředí a zákazem zneužití práva se zabývá např. Jitka Jelínková.

⁵ SNOPKOVÁ, Tereza. In DAMOHORSKÝ, Milan. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vydání. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2015, s. 7.

V oblasti veřejného práva se dle mého názoru stále nachází prostor pro další výzkum zásady zákazu zneužití, zejména pak ve vztahu k jeho jednotlivým odvětvím.

Na základě dalších dostupných zdrojů, ze kterých jsem čerpal poznatky, mohu konstatovat, že množství odborných publikací věnovaných tématu zákazu zneužití práva, zejména v oblasti veřejného práva, není velké. Významným zdrojem proto byla česká a evropská judikatura. Dále jsem pracoval s konkrétními případy z praxe, se kterými jsem se během studia setkal, a které vykazovaly znaky možného zneužití práva ze strany obce v průběhu řízení o vydání souhlasu dle ustanovení § 14 odst. 1 OdpZ. Z důvodu stále probíhajících souvisejících řízení jsem provedl anonymizaci subjektů.

Má práce je postavena na třech výzkumných otázkách. První výzkumná otázka zní: *„Může se i obec jako subjekt správního řízení dopustit zneužití práva a pokud ano, tak v jakém postavení?“* Těto výzkumné otázce pak odpovídá hlavní cíl diplomové práce, což je zjistit, na které subjekty správního řízení se zákaz zneužití práva vztahuje. Aby mohlo být tohoto cíle dosaženo, je nezbytné určit, jestli se zákaz zneužití práva vztahuje na všechny subjekty správního řízení nebo pouze na některé. Předpokládám, že by zákaz zneužití mohl být aplikován v oblasti práva životního prostředí spíše extenzivně, tudíž by se mohl vztahovat na všechny subjekty správního řízení.

Jestliže by odpověď na první výzkumnou otázku byla kladná, budu se dále zabývat dvěma navazujícími dílčími výzkumnými otázkami. Druhá výzkumná otázka mé diplomové práce zní: *„Kdo prohlásí s konečnou platností, že se obec zneužití práva dopustila?“* Smyslem této výzkumné otázky je zjistit, který orgán je kompetentní k učinění závěru, že se obec dopustila zneužití práva, a který orgán tak může učinit s konečnou platností. Předpokládám, že by tímto orgánem mohl být správní soud.

Třetí výzkumná otázka zní: *„Jaké jsou důsledky toho, že bude konstatováno, že se obec dopustila zneužití práva, resp. co z toho pro danou obec vyplyne?“* Určit, jaké právní následky má konstatování zneužití práva, považuji z hlediska praxe za nejdůležitější. Pokud bych opomenul zkoumat tyto následky, byla by tato práce spíše souhrnem právních úvah bez reálného dopadu na praxi. Domnívám se, že zneužívající jednání by mělo být postiženo určitou formou „sankce“.

Jako výzkumné metody byly využity zejména analýza a popisná metoda, dále byla také použita metoda případové studie. Diplomová práce je rozčleněna do devíti kapitol. V první kapitole se pokusím čtenářům vysvětlit, proč považuji zvolené téma za

důležité. Ve druhé kapitole se věnuji vývoji a podstatě zásady zákazu zneužití práva. Třetí kapitola se týká pojmu zneužití práva. Významný prostor je ve čtvrté kapitole věnován související judikatuře. V rámci páté kapitoly zjišťuji, který orgán je oprávněn učinit závěr o zneužití práva s konečnou platností. Šestá kapitola je zaměřena na problematiku právních následků zneužití práva. Do sedmé kapitoly jsem zařadil shrnutí teoretických poznatků. V osmé kapitole, tedy kazuistické části, provádím popis a rozbor třech konkrétních příkladů z praxe. První případ je mediálně známý a týká se dostavby dálnice D8. Další dva případy jsou pak ty, které mě vedly k výběru mého tématu.

V deváté kapitole, tedy v závěru mé diplomové práce provedu konečné shrnutí celého tématu a odpovím na jednotlivé výzkumné otázky. Na základě tohoto shrnutí by si čtenáři této práce měli být schopni utvořit ucelený pohled na možnosti aplikace zásady zákazu zneužití práva v oblasti práva životního prostředí. Do budoucna doporučuji jednak zkvalitnění právní úpravy a další výzkum tohoto institutu. Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 10. ledna 2019.

1 Zneužití práva v oblasti práva životního prostředí

V oblasti ochrany životního prostředí se o zneužívání práva často hovoří ve vztahu k ekologickým spolkům, na jejichž činnost je někdy pohlíženo jako na zbytečnou pro ochranu životního prostředí. Zneužití práva pak může spočívat v až obstrukčním jednání těchto spolků v průběhu správních řízení, přičemž konkrétním projevem takového zneužití práva bývá prodlužování správních řízení a tím související navyšování nákladů.⁶ Cílem zneužití práva v těchto situacích může být oddálení či zabránění vydání správního rozhodnutí.

Za jednu z mediálně nejznámějších kauz považuji případ výstavby dálnice D8, která měla zajistit lepší spojení mezi Prahou a Německem. Je obecně známou skutečností, že se tento úsek dálnice stavěl více než 30 let. S takto dlouhou dobou výstavby se tak řadí mezi nejdéle rozestavěné dálnice v Evropě.⁷

K činnosti spolků při dostavbě dálnice D8 se v médiích vyjádřil prezident České republiky Miloš Zeman, když uvedl, že: „*Hlavním problémem, proč se to 20 let neuskutečnilo, nebyla trasa sama o sobě, ale ekoteroristé, kteří sabotovali tuto výstavbu kvůli nesmyslným překážkám...Vidíte, že neustálé odvolávání se proti soudním rozhodnutím bylo hlavním faktorem, který zabránil včasnému dokončení této dálnice.*“⁸ Tento případ jsem zařadil do své diplomové práce, neboť jde o společensky významnou záležitost a považuji za důležité zabývat se otázkou, zda lze jednání ekologických spolků kvalifikovat jako zneužití práva.

Nelze však tvrdit, že jsou to pouze ekologické spolky, které se zneužití práva dopouští. Již Jelínková⁹ zmiňuje, že činnost těchto spolků a aktivních jednotlivců je prospěšná pro ochranu životního prostředí.¹⁰ Význam účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí je vyjádřen v preambuli k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti

⁶ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017, s. 252.

⁷ PAULENKOVÁ, Kristína. *Příběh D8: roky průtahů, zdražování a rozpačitá premiéra* [online]. info.cz, 17. prosince 2016 [cit. 10. června 2018]. Dostupné na <<https://www.info.cz/cesko/pribeh-d8-roky-prutahu-zdrazovani-a-rozpacita-premiera-1860.html>>.

⁸ HAUPTVOGELOVÁ, Gabriela. *Za problémy D8 mohou hlavně ekoteroristé, ne špatná volba trasy, míní Zeman* [online]. irozhlas.cz, 26. listopadu 2016 [cit. 8. září 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-z-domova/za-problemy-d8-mohou-hlavne-ekoteroriste-ne-spatna-volba-trasy-mini-zeman_1611261139>.

⁹ JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph. D. je právničkou životního prostředí, která od roku 2001 pracovala na České inspekci životního prostředí a od roku 2003 do 2015 byla vedoucí právního odboru ředitelství inspekce.

¹⁰ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 252.

veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) takto: „...účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí...“.¹¹

Častým projevem zneužití práva je v dnešní době také zahlcování správních orgánů opakovanými neopodstatněnými či šikanózními podněty.¹² Jelínková dále poukazuje na závěry zprávy o šetření Veřejného ochránce práv, s tím, že je tento jev způsoben zejména rozvojem elektronické komunikace, což výrazně usnadnilo podání podnětů.¹³ A je to právě zásada zákazu zneužití práva, která umožňuje takové podněty založit bez šetření.¹⁴ Prozatím se však správní orgány těmito podněty raději zabývají. Důvodem je ta skutečnost, že řádná aplikace zákazu zneužití práva je pro správní orgány často složitější než vyřízení podnětu klasickým způsobem.¹⁵

Zneužit lze také právo na informace. K této problematice se již vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), když uvedl, že institut zákazu zneužití práva se má aplikovat v situaci, kdy povinný subjekt zjistí, že osoba, která vykonává své právo na informace, toto právo dle okolností zneužívá.¹⁶

Zneužití práva v průběhu správního řízení, v rámci něhož se povoluje určitý podnikatelský záměr (např. výstavba obchodních center, průmyslových zón aj.), může nepříznivě ovlivnit investory. Zneužitím práva by mohlo být zasaženo nejen jejich vlastnické právo, ale i právo na podnikání.¹⁷ Nedávno byl řešen případ, kdy mělo docházet k vydírání investorů ze strany ekologického spolku.¹⁸ Postup spočíval v tom, že „vyděrači“ si založili vlastní ekologický spolek a oslovili investora, který měl v plánu zrealizovat svůj záměr s tím, že pokud jim neposkytne finanční částku, tak se přihlásí

¹¹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

¹² JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 262.

¹³ ŠABATOVÁ, Anna. *Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností* [online]. eso.ochrance.cz, 21. srpna 2014 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>>.

¹⁴ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 262.

¹⁵ Tamtéž, s. 263.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2014, sp. zn. 6 As 68/2014.

¹⁷ Právo na podnikání je zakotveno v čl. 26 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁸ JANUSZEK, Tomáš. „V zájmu přírody“ vydírali podnikatele. *Ekologičtí aktivisté jsou ve vazbě* [online]. karvinsky.denik.cz, 27. prosince 2017 [cit. 1. července 2018]. Dostupné na <<https://karvinsky.denik.cz/zlociny-a-soudy/v-zajmu-prirody-vydírali-podnikatele-20171227.html>>.

do předmětných řízení a ty budou cíleně prodlužovat a mařit.¹⁹ Zdůrazňuji, že roli ekologických spolků nelze ani na základě tohoto případu generalizovat tak, že by pouze povolovací řízení prodlužovaly. Ochrana životního prostředí je natolik komplexním fenoménem, že nelze účast veřejnosti na této ochraně vyloučit.

Samotnou oblast životního prostředí považuji za velmi významnou, neboť životní prostředí představuje prostor, ve kterém se může naše společnost rozvíjet.²⁰ S tímto rozvojem však souvisí i některé problémy či nové výzvy, které je potřeba řešit. Pro právo životního prostředí je například typická existence velkého množství právních předpisů.²¹ Tato skutečnost má pak vliv na délku řízení, ve kterých se povoluje určitý záměr, neboť pokud tento záměr dopadá na více složek životního prostředí, bude zpravidla probíhat více řízení. Česká republika byla v otázce délky výstavby průmyslových zařízení zařazena v rámci všech států až na celkové 156. místo.²² Tímto jsme se zařadili mezi státy s vůbec nejdelší dobou výstavby podobných zařízení.

Celou řadu aktuálních problémů lze vysledovat také v oblasti nakládání s odpady (např. jak naložit s vyprodukovaným odpadem). Velkou výzvou bude jistě zákaz ukládání směsného komunálního odpadu a recyklovatelných a využitelných odpadů na skládky, který začne platit od roku 2024.²³

Aktuálním problémem v oblasti životního prostředí je dále skutečnost, že Čína na počátku roku 2018 zastavila příjem celkem 24 druhů importovaných odpadů,²⁴ což se fatálním způsobem dotklo zejména plastových odpadů. Veškerý odpad, který Čína dříve odebírala, dnes zůstává převážně na území států, které daný odpad vyprodukovaly. Přitom jen u plastového odpadu se jedná o zhruba 7 miliónů tun ročně,²⁵ který nemá aktuálně prakticky žádné využití, je z velké části neprodejný a je

¹⁹ JANUSZEK, Tomáš. „V zájmu přírody“ vydírali podnikatele. *Ekologičtí aktivisté jsou ve vazbě* [online]. karvinsky.denik.cz, 27. prosince 2017 [cit. 1. července 2018]. Dostupné na <<https://karvinsky.denik.cz/zlociny-a-soudy/v-zajmu-prirody-vydirali-podnikatele-20171227.html>>.

²⁰ PEKÁREK, Milan. Základní pojmy. In PEKÁREK, Milan (ed). *Právo životního prostředí 1. díl. 2.* vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 11.

²¹ Soupis platné legislativy životního prostředí lze nalézt na webových stránkách Ministerstva životního prostředí, dostupné na: <<https://www.mzp.cz/www/platnalegislativa.nsf/>>, kde je uvedeno celkové číslo 280 právních předpisů.

²² World bank group. *Doing business 2019* [online].worldbank.org, [cit. 20. prosince 2018]. Dostupné na <<http://documents.worldbank.org/curated/en/386921541074339837/pdf/WP-DB2019-PUBLIC-Czech-Republic.pdf>>.

²³ Viz ustanovení § 21 odst. 7 OdpZ.

²⁴ ŠTASTNÁ, Jarmila. Čína: stále se jedná. *Odpady*, 2018, č. 2, str. 32.

²⁵ KOCOURKOVÁ, Barbora. *Čína zakázala dovoz rady druhů pevného odpadu* [online]. mzv.cz, 18. ledna 2018 [cit. 28. dubna 2018]. Dostupné na <https://www.mzv.cz/beijing/cz/obchod_a_ekonomika/zpravodajstvi/cina_zakazala_dovoz_rady_druhu_pevneho.html>.

potřeba velmi rychle tuto nově vzniklou situaci řešit. Tento stav mohu potvrdit z osobní zkušenosti, neboť se pohybuji v oblasti nakládání s odpady.

Řešení problému s rychle přibývajícími odpady může spočívat zejména ve vybudování větší sítě zařízení na zpracování těchto nadbytečných odpadů, což představuje příležitost pro investory. Jak jsem již uvedl, realizace takových záměrů je zpravidla časově velmi náročná. Pakliže by v průběhu souvisejících správních řízení docházelo navíc, ze strany jednotlivců či spolků, ke zneužívání práva, nová zařízení by nebyla vybudována včas, což by mohlo mít nepříznivé následky pro životní prostředí.

Domnívám se, že zneužití práva může mít mnoho podob. Zásada zákazu zneužití práva by měla tomuto zneužívání zabránit. Byl bych rád, kdyby má diplomová práce umožnila lepší pochopení tohoto institutu, a současně, aby přispěla k odborné diskuzi.

2 Zásada zákazu zneužití práva a její význam

K významu a povaze zásady zákazu zneužití práva se vyjádřil Ústavní soud České republiky v jednom ze svých nálezů,²⁶ do kterého převzal argumentaci NSS týkající se této zásady. Oba soudy tedy pohlíží na tuto problematiku tak, že: „... *zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem.*“²⁷

Důvod existence zásady zákazu zneužití práva je pěkně popsán v následujícím tvrzení: „*Zákon, ze své povahy obecný, nemůže pamatovat na všechny myslitelné životní situace...Pro takové výjimečné situace je zde zásada zákazu zneužití práva, aby jednání zjevně nespravedlivé neslavilo úspěch.*“²⁸

Nyní se budu zabývat postupným vývojem této zásady. Jak jsem již zmínil v úvodu, tato zásada má svůj původ v právu soukromém. Kořeny zásady zákazu zneužití práva sahají daleko do minulosti, a to až do období klasické římské jurisprudence, která trvala přibližně do půlky 3 stol. n. l.²⁹ K formování této zásady tedy docházelo již v době klasického římského práva, nicméně v této době sloužila pouze k řešení dílčích problémů a nebyla obecným právním principem.³⁰

Z hlediska vývoje této zásady je možné rozlišovat dvě základní vývojové etapy. První je tzv. klasická a je postavena na myšlenkách klasických římských právníků. Druhá, tzv. moderní teorie zneužití, se objevuje u autorů v 19. a na počátku 20. století a je ovlivněna francouzským Code civil z roku 1804.³¹

Přibližně od poloviny 19. století se tato zásada objevuje ve francouzské judikatuře. Její aplikace souvisela s ustanovením o deliktní odpovědnosti dle čl. 1382 Code civil. Při výkladu tohoto ustanovení platilo pravidlo, že u toho, kdo uplatňuje svoje

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

²⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

²⁸ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 253.

²⁹ KINCL, Jaromír a kol. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 32.

³⁰ HURDÍK, Jan. *Zásady soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 90.

³¹ Tamtéž, s. 83.

právo, je deliktní odpovědnost vyloučena, v dalším vývoji pak nalezneme výjimky z tohoto pravidla. Deliktní odpovědnost byla uznána v situaci, kdy někdo uplatňoval svoje právo zneužívajícím způsobem.³² K rozvoji teoretických poznatků o této zásadě výrazně přispěli zejména francouzští a belgičtí autoři (např. Josserand, Planiol, Campion).³³

Se zákazem zneužití práva je možné se setkat již na ústavní úrovni. Pojem zneužití práva se objevuje v ustanovení čl. 4 odst. 4 usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).³⁴ Toto ustanovení je však spíše zákazem zneužití zákonných omezení základních práv a svobod k jiným než stanoveným účelům.³⁵ Dále je zásada zákazu zneužití práva zakotvena v čl. 11 odst. 3 Listiny.³⁶ Z dikce tohoto ustanovení však vyplývá, že tento zákaz zneužití se vztahuje výhradně k vlastnickému právu.

Legální zakotvení této zásady dnes nalezneme v českém právním řádu v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „o. z.“), tedy v „novém“ občanském zákoníku v ustanovení § 8. Dle tohoto ustanovení platí, že: „Zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.“³⁷ Z dikce tohoto ustanovení je patrné, že právní úprava zákazu zneužití v o. z. je širší než v Listině. Prvek zjevnosti je možné chápat jako takové zneužití práva, které lze prokázat bez pochybností.³⁸

Z důvodové zprávy k ustanovení § 8 o. z. vyplývá, že zneužití práva (*abusus iuris*), resp. zákaz zneužití práva lze považovat za vůdčí právní zásadu, která je zakotvena v celé řadě občanských kodexů (např. v německém, švýcarském, španělském, québeckém a dalších). Toto ustanovení je promítnutím dvou základních právních pravidel. Tím prvním je *neminem laedit qui iure suo utitur* (tj. kdo vykonává

³² TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 24.

³³ HURDÍK, Jan. *Zásady soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 83.

³⁴ Ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

³⁵ HURDÍK: *Zásady...*, s. 101.

³⁶ Ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

³⁷ Ustanovení § 8 o. z.

³⁸ LAVICKÝ, Petr. In LAVICKÝ, Petr (ed). *Občanský zákoník I. Obecná část (§1 – 654)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 90 (§ 8 o. z.).

svoje právo, nikomu neškodí) a *mal enim iure nostra uti non debemus* (tj. nemáme však zneužívat svoje právo).³⁹

Dle ustanovení § 8 o. z. slouží zásada zákazu zneužití k tomu účelu, aby byla odepřena právní ochrana takovému výkonu práva, který je sice formálně v pořádku (tzn. je v souladu se zněním zákona či smlouvy), ale s ohledem na okolnosti konkrétního případu jej nemůžeme považovat za přijatelný. Určité subjektivní právo v daném případě tedy existuje, avšak jeho výkon je zapovězen, a to z toho důvodu, že výkon směřuje k účelu, který není zákonem či smlouvou předpokládán.⁴⁰

Zákaz zneužití práva je v dnešní době možné považovat za nepsaný⁴¹ obecný právní princip Evropské unie,⁴² jehož uplatnění lze v poslední době nalézt mnohem častěji také v právu veřejném, zejména se pak tento princip začal prosazovat v oblasti daňového práva.⁴³ Nicméně množství poznatků o této zásadě je v této oblasti do jisté míry omezené.⁴⁴ Při bližším pohledu do daňového práva, zejména tedy do zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který je pro tuto oblast stěžejním právním předpisem, lze zjistit, že neobsahuje legální definici pojmu zákaz zneužití práva.

Domnívám se, že doposud uvedené závěry jsou plně použitelné i pro oblast práva veřejného. Nic na tom nemění ani již zmíněná skutečnost, že zásada zákazu zneužití práva má svůj původ v soukromém právu. Původ zákazu zneužití souvisí spíše s tím, že většina poznatků byla učiněna soukromoprávní naukou, ze kterých veřejnoprávní nauka vychází. Pro oblast veřejného práva pak prokazatelně platí, že české správní soudy tuto zásadu aplikují.⁴⁵

Z hlediska aplikace této zásady upozorňuji na požadavek bezrozpornosti práva, resp. jednoty práva, což zjednodušeně řečeno znamená požadavek, aby právo tvořilo jednotný celek a jednotlivé části právního řádu si neodporovaly.⁴⁶ Princip zákazu

³⁹ Důvodová zpráva k § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dostupné na: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

⁴⁰ LAVICKÝ, Petr. In LAVICKÝ, Petr (ed). *Občanský zákoník I. Obecná část (§1 – 654)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 89 (§ 8 o. z.).

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, sp. zn. 1 Afs 11/2010.

⁴² SØRENSEN, Karsten. What is a general principle of EU law? A response. In DE LA FERIA, Rita, VOGENAUER, Stefan (eds). *Prohibition of abuse of law. A new general principle of EU law?* Oxford: Hart publishing, 2011, s. 26.

⁴³ ZATLOUKAL, Tomáš. *Daňová kontrola v širších souvislostech*, 2. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 28.

⁴⁴ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 44.

⁴⁵ ZATLOUKAL: *Daňová kontrola...*, str. 28.

⁴⁶ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 131.

zneužití práva by se tedy měl aplikovat jak v právu soukromém, tak i veřejném.

Pronikání zákazu zneužití do veřejného práva popisuje např. Pomahač, když tvrdí, že: „*Je pozoruhodné, že správní právo – alespoň z pohledu české soudní praxe – dobře vstřebává tento civilistický koncept.*“⁴⁷ Ostatně pojetí zákazu zneužití práva, které by vylučovalo jeho použití ve veřejném právu nemůže obstát, neboť soukromoprávní či veřejnoprávní povaha subjektivního práva nemůže ovlivnit závěr, jestli ke zneužití práva došlo.⁴⁸ V následující kapitole se budu zabývat tím, co lze považovat za zneužití práva.

⁴⁷ POMAHAČ, Richard. Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva? In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 52.

⁴⁸ LAVICKÝ, Petr. In LAVICKÝ, Petr (ed). *Občanský zákoník I. Obecná část (§1 – 654) Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 88 (§ 8 o. z.).

3 Zneužití práva

Vymezit jednoznačně pojem zneužití práva není jednoduché, neboť česká právní nauka nevěnuje této problematice příliš velkou pozornost.⁴⁹ Dále neexistuje pouze jedna definice zneužití práva, a to z toho důvodu, že jde o pojem dosti neurčitý a je často chápán rozdílně. Stejně obtíže se rovněž projevují v rozdílném nazírání na tento pojem v oblasti právní nauky.⁵⁰

Česká právní nauka poskytuje několik možností, jak zneužití práva vymezit. Za pozornost jistě stojí Pulkrábkův pohled, který za zneužití práva považuje: „...výkon práva v rozporu se základními zásadami právního řádu.“⁵¹ Obdobně popisuje zneužití práva také Kamínková, která jej definuje jako: „... takový výkon práva, který je v zásadním rozporu s hodnotami, které jsou svojí povahou mimoprávní.“⁵² Hurdík hovoří o souladu mezi výkonem práva a jeho účelovým určením jako o tradičním kritériu zneužití práva.⁵³ Častěji se lze setkat s definicí zneužití práva, kterou ve své judikatuře použil také Ústavní soud,⁵⁴ formulovanou Knappem, a sice, že: „Zneužitím práva (*abusus iuris*) je chování zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného. Výkon takového práva je k právem neodůvodněné újmě někoho jiného nebo k újmě společnosti.“⁵⁵ Tichý tento fenomén popisuje jako: „...úmyslný výkon existujícího subjektivního oprávnění v rozporu s jeho účelem nebo dalšími omezeními...“⁵⁶

Z dostupných definic lze vyvodit, že zneužití práva nastane v situaci, kdy někdo vykonává své právo, avšak tento výkon práva má určitou vadu. Tyto vady mohou spočívat v rozporu mezi výkonem práva a základními zásadami či hodnotami právního řádu. Domnívám se, že zásady a hodnoty v právním řádu úzce souvisí s jeho účelovým určením. Jinak řečeno, účel právní úpravy lze poznat právě skrze základní zásady a hodnoty právního řádu. Zásadám se blíže věnuji v podkapitole 3.1.1.

⁴⁹ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 44.

⁵⁰ Tamtéž, s. 21.

⁵¹ PULKRÁBEK, Zdeněk. In MELZER, Filip (ed). *Občanský zákoník: velký komentář (§ 1 – 117)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 157 (§ 8 o. z.).

⁵² KAMÍNKOVÁ, Petra. Zneužití práva. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 207.

⁵³ HURDÍK, Jan. *Zásady soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 101.

⁵⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. října 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.

⁵⁵ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 184.

⁵⁶ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 23.

Zdá se, že uvedené definice, byť odlišné, mohou obstát i vedle sebe, neboť se přímo nevylučují. Je však zřejmé, že vymezení zneužití práva není zcela jednoznačné, neboť každý autor při tomto vymezení zdůrazňuje jiné aspekty. Pro účely mé diplomové práce jsem zvolil výše uvedenou definici dle Tichého, neboť ta říká, že pouhý rozpor s účelem není jediné možné kritérium zneužití práva. Dle této definice je za zneužití práva možné považovat: **1) úmyslný výkon, 2) existujícího subjektivního oprávnění, 3) v rozporu s jeho účelem nebo dalšími omezeními.** Dále rozeberu první dva definiční znaky. O třetím znaku pojednávám v následující podkapitole 3.1.

Vymezit první znak této definice, který spočívá v úmyslném výkonu, nečiní obtíže. Trefně jej vymezil Pomahač, když uvedl, že: „*Zneužití není náhoda, je to akt vůle.*“⁵⁷ Subjekt, který se dopouští zneužití práva, tak činí úmyslně.

Druhý definiční znak zneužití práva souvisí s otázkou, zda je možné zneužít jak právo subjektivní, tak i právo objektivní. Při pohledu do starší české odborné literatury zjistíme, že např. Knapp hovoří o zneužití subjektivního práva.⁵⁸ Ke stejnému závěru dospěl rovněž Lavický, když tvrdí, že zneužití práva je myslitelné ve vztahu k soukromému či veřejnému subjektivnímu právu, neboť obojí lze vykonávat v rozporu s jejich účelem a že zneužití práva není možné ve vztahu k právu objektivnímu.⁵⁹

Dovolím si však upozornit na skutečnost, kterou zmiňuje Knapp, a sice, že z teoretického hlediska může mít rozlišování práva na subjektivní a objektivní své logické nedostatky.⁶⁰ Objektivní právo je chápáno jako soubor právních norem a odpovídá na otázku, která právní norma bude v daném případě platit. Naproti tomu subjektivní právo lze chápat jako oprávnění subjektu se určitým způsobem chovat. Toto rozlišování práva je však problematické, protože oba pojmy nemají stejné třídící kritérium a bez tohoto společného třídícího kritéria nelze pojmy odlišovat. Navzdory tomuto rozporu jde o velmi zažitou kategorizaci práva, a proto s ní budu i nadále pracovat.⁶¹

⁵⁷ POMAHAČ, Richard. Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva? In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 49.

⁵⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 184 - 185.

⁵⁹ LAVICKÝ, Petr. In LAVICKÝ, Petr (ed). *Občanský zákoník I. Obecná část (§1 – 654) Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 88 (§ 8 o. z.).

⁶⁰ KNAPP: *Teorie...*, s. 50 – 52.

⁶¹ Tamtéž.

V dalších literárních pramenech se uvádí, že zneužití lze jak práva účastníků řízení, tak ve své podstatě jakékoliv subjektivní právo jako např. právo na informace, právo na osvobození od soudních poplatků či právo snižovat si základ daně z příjmu.⁶²

V otázce zneužití subjektivního práva se tedy názory jednotlivých autorů v zásadě shodují. S ohledem na téma mé diplomové práce je možné učinit závěr, že **zneužití práva v oblasti práva životního prostředí se lze dopustit pouze ve vztahu k veřejným subjektivním právům**, neboť právo životního prostředí je v převážné míře veřejnoprávní disciplína.

Pro úplnost si dovoluji poznamenat, že veřejná subjektivní práva jsou určitým protipólem vůči činnostem státu, resp. subjektů veřejné správy. Platí, že: „*Veřejná subjektivní práva jsou založena (ve většině případů) v normách kogentního charakteru, které umožňují a současně chrání určité chování spravovaného a určují příslušné povinnosti na straně spravujících.*“⁶³ Ta nejdůležitější veřejná subjektivní práva patří do katalogu základních práv a svobod.⁶⁴ Jako příklad těchto práv lze uvést např. právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, právo na soudní přezkum správních rozhodnutí dle čl. 36 odst. 2 Listiny či právo na náhradu škody způsobené orgánem veřejné moci dle čl. 36 odst. 3 Listiny.⁶⁵

3.1 Třetí definiční znak zneužití práva

U třetího definičního znaku zneužití práva, tedy rozporu s účelem a dalšími omezeními, se projevuje různorodost zákazu zneužití práva. Aby mohl být učiněn závěr o zneužití práva, je nezbytné zkoumat účel právní úpravy a pojem další omezení. Účel právní úpravy je v některých případech možné zjistit již ze samotného textu určitého ustanovení. Příkladem může být ustanovení čl. 7 Ústavy, na které navazuje právní úprava ochrany životního prostředí. Z textu tohoto ustanovení je dle mého názoru zřejmé, že hlavním účelem je zde ochrana životního prostředí. Jestliže však není možné určit účel konkrétního ustanovení přímo z jeho textu, je nutné hledat účel

⁶² JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 253.

⁶³ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 58.

⁶⁴ Tamtéž, s. 59.

⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 44.

na jiných místech (např. v úvodních ustanoveních daného právního předpisu, v důvodové zprávě či preambuli).

V čem by pak mohla spočívat zmiňovaná další omezení? Ve třetí kapitole jsem naznačil, že zneužitím práva může rovněž docházet k porušení základních zásad právního řádu. Právě tyto zásady by mohly představovat další omezení výkonu práva. Domnívám se, že právní zásady a účel právní úpravy spolu do jisté míry souvisejí, resp. že účel právní úpravy je možné poznat skrze právní zásady. Dále se tedy budu věnovat těmto zásadám.

3.1.1 Výkon práva v rozporu s právními zásadami

Zásady v sobě obsahují různé základní ideje a mimo jiné slouží jako interpretační vodítko pro aplikační praxi.⁶⁶ O jaké právní zásady by se mohlo jednat ve vztahu k oblasti práva životního prostředí?

Pulkrábek uvádí, že se jedná o všechny zásady, které jsou zakotveny na ústavní úrovni (zejména základní práva) a také všechny základní soukromoprávní zásady.⁶⁷ Tento závěr bezpochyby platí také pro oblast veřejného práva. Za významné považuji zejména základní zásady činnosti správních orgánů, které jsou uvedeny v ustanoveních § 2 až 8 s. ř., a které je možné zařadit do kategorie základních veřejnoprávních zásad.

Otázkou dle Pulkrábka zůstává, zda se může jednat ještě o jiné zásady.⁶⁸ Domnívám se, že je možné uvažovat také o zásadách, které jsou typické vždy pro dané právní odvětví. Nyní se tedy budu zabývat zásadami práva životního prostředí. Ty jsou již v literatuře rozebrány dostatečně,⁶⁹ a proto neuvádím jejich podrobný popis, pro přehlednost plně postačí pouhý výčet těch nejvýznamnějších. Jedná se zejména o princip nejvyšší ochrany, princip trvale udržitelného rozvoje, princip komplexního pojetí životního prostředí a jeho integrované ochrany, princip prevence, princip

⁶⁶ PEKÁREK, Milan. Principy práva životního prostředí. In PEKÁREK, Milan (ed). *Právo životního prostředí 1. díl. 2. vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 70.

⁶⁷ PULKRÁBEK, Zdeněk. Zneužití práva v soukromém právu. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 216.

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Srov. např. první kapitolu v publikaci od kolektivu autorů s názvem *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

přípustné míry znečišťování životního prostředí, princip odpovědnosti původce a princip účasti jednotlivce a veřejnosti na rozhodování o životním prostředí.⁷⁰

Vybral jsem si princip účasti jednotlivce a veřejnosti na rozhodování o životním prostředí, abych na něm ilustroval vztah ke zneužití práva. Tento princip je zakotven v Aarhuské úmluvě. V preambuli je stanoveno, že: „...*mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí...*“.⁷¹ Z tohoto textu vyplývá, že je nejen právem, ale i povinností každého podílet se na ochraně životního prostředí. Aby mohlo být tohoto cíle dosaženo, Aarhuská úmluva zakládá veřejné subjektivní právo na informace o životním prostředí.

Jak by tedy mohl vypadat výkon veřejného subjektivního práva na informace o životním prostředí v rozporu s principem účasti jednotlivce a veřejnosti na rozhodování o životním prostředí? Může se tak např. stát za situace, jestliže někdo vykonává své právo na informace kverulačním či zjevně šikanózním způsobem.⁷² Právo na informace nemá rovněž sloužit jako nástroj „odplaty“ pro nespokojené účastníky řízení.⁷³

Vycházím z předpokladu, že pokud chce jednotlivce naplnit princip účasti jednotlivce na rozhodování o životním prostředí, musí se efektivně zapojit do procesu jeho ochrany. Aby tak mohl učinit, je nezbytné, aby měl patřičně informace. Domnívám se, že zejména dobře informovaný jednotlivce může pozitivně přispět k ochraně životního prostředí. Jestliže někdo nevykonává právo na informace o životním prostředí za účelem získání potřebných informací, ale za jiným účelem (např. s cílem poškodit povinný subjekt), tak ve skutečnosti se jedná o zneužití práva, a nikoli o jeho výkon.

⁷⁰ PEKÁREK, Milan. Principy práva životního prostředí. In PEKÁREK, Milan (ed). Právo životního prostředí 1. díl. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 71 – 76.

⁷¹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2011, sp. zn. 7 As 101/2011.

⁷³ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 263.

3.1.2 Skutkové podstaty zneužití práva

Podle toho, která základní zásada byla porušena, lze rozeznávat jednotlivé skutkové podstaty zákazu zneužití práva.⁷⁴ Ve vztahu ke zneužití práva se lze setkat např. s těmito skutkovými podstatami: 1) jednání učiněné v rozporu s účelem, 2) zbytečný výkon práva, 3) bezohledný výkon práva, 4) zneužití hrubého nepoměru postavení stran. Přitom platí, že se nejedná o taxativní výčet a je tak možné, že v praxi mohou nastat nové a dosud nepředvídané případy zneužití práva.⁷⁵

První a nejrozsáhlejší skupinu ve výčtu jednotlivých skutkových podstat tvoří **jednání učiněné v rozporu s účelem** právní normy, či právního institutu.⁷⁶ V rámci této skupiny lze dále rozlišovat dvě podskupiny, a sice výkon subjektivního práva s cílem poškodit jiného (pak hovoříme o šikaně) a výkon subjektivního práva za jiným účelem, než je poškození jiného.⁷⁷

Za šikanu považujeme právní jednání (popř. faktický úkon), které výlučně směřuje ke způsobení škody. Současně platí, že způsobení škody je jediným účelem daného projevu vůle. Z povahy věci pak vyplývá, že se musí jednat o jednání zaviněné, a to ve formě úmyslu.⁷⁸

Výkon subjektivního práva za jiným účelem, než je poškození jiného, nebo také **zbytečný výkon práva** nastává v situaci, jestliže někdo vykonává své právo zbytečně a nemá přitom primární zájem na způsobení škody. Jde o kategorii, která se podobá šikaně, neboť samotné jednání postrádá oprávněný zájem. Absenci tohoto zájmu však není možné ztotožňovat se šikanou.⁷⁹ O této kategorii hovoří obdobně Pulkrábek. Dle něj některé osoby uvažují způsobem, že sice z určitého jednání nemají užitek, ale přesto své právo vykonají, neboť jim zákon toto právo přiznává.⁸⁰

Druhá skupina zahrnuje tzv. **bezohledný výkon práva**. O takovém jednání hovoříme v situaci, kdy jednající může vykonat právo různým způsobem, jež zatěžuje

⁷⁴ PULKRÁBEK, Zdeněk. In MELZER, Filip (ed.). *Občanský zákoník: velký komentář (§ 1 – 117)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 161 (§ 8 o. z.).

⁷⁵ Tamtéž, s. 162.

⁷⁶ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed.). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 38.

⁷⁷ PULKRÁBEK, Zdeněk. In MELZER, Filip (ed.). *Občanský zákoník: velký komentář (§ 1 – 117)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 163 (§ 8 o. z.).

⁷⁸ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed.). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 41.

⁷⁹ Tamtéž, s. 38.

⁸⁰ PULKRÁBEK, Zdeněk. *Zákaz zneužití práva v rozporu s jeho účelem*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 110.

druhou stranu různou měrou. Za zneužití práva pak považujeme výkon práva, kdy jednající zvolí takový postup, který mu přináší nepřiměřené výhody.⁸¹

Do třetí skupiny můžeme zařadit **zneužití hrubého nepoměru postavení stran**. Tichý popisuje tyto případy jako vztahy mezi obchodními partnery, kteří jsou sice z formálního hlediska v rovnocenném postavení, ale ve skutečnosti mezi nimi existuje silná nerovnost (např. různé postavení na trhu).⁸²

Připomínám, že uvedené skutkové podstaty se vztahují spíše k oblasti soukromého práva. Mohou se však bez výjimky aplikovat i ve veřejném právu? Například aplikace třetí skutkové podstaty, tedy zneužití hrubého nepoměru postavení stran, se nejeví jako příliš reálná, neboť existence horizontálních vztahů je typická pro oblast soukromého práva. Naopak si dovedu představit možnost uplatnění kategorie bezohledného výkonu práva. V tomto ohledu se musím přiklonit k poznatku Pulkrábka, který o výkonu subjektivního práva v rozporu s jeho účelem hovoří jako o výlučném kritériu veřejného práva.⁸³ Definice dle Tichého má však tu výhodu, že poukazuje na skutečnost, že zneužití práva může mít více podob, byť jak se zdá, je možné všechny podřadit pod nadřazený pojem rozpor s účelem.

V průběhu mého výzkumu jsem se setkal i s názorem,⁸⁴ který zahrnuje do kategorie skutkových podstat zneužití práva také zneužití správního uvážení.⁸⁵ Domnívám se, že tento poznatek souvisí se zakotvením zásady zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení ve správním řádu.⁸⁶ Tato zásada obsahuje dva hlavní prvky. První znamená zákaz zneužití oprávnění jednat v určité věci, druhý pak zákaz zneužití zákonem vymezeného prostoru, který má správní orgán k tomu, aby s ohledem na okolnosti konkrétního případu rozhodl adekvátně.⁸⁷

Názor, že zneužití správního uvážení spadá do kategorie zneužití práva, je následně doplněn o dvě informace. Za prvé platí, že jde o pojetí zneužití práva

⁸¹ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 39.

⁸² Tamtéž.

⁸³ PULKRÁBEK, Zdeněk. Zákaz zneužití práva v soukromém právu. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 216.

⁸⁴ Viz str. 29 ve sborníku s názvem *Zneužití práva* od kolektivu autorů L. Tichého, S. Maslowski a T. Troupa.

⁸⁵ TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 29.

⁸⁶ Viz ustanovení § 2 odst. 2 s. ř.

⁸⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 25. (§ 2 s. ř.).

v širokém slova smyslu.⁸⁸ Za druhé platí, že většina veřejnoprávní nauky nevnímá překročení pravomoci správním orgánem jako zneužití práva.⁸⁹ Pro účely této diplomové práce používám užší pojetí, neboť při použití širšího pojetí by nebylo možné dostatečně přesně stanovit meze zneužití práva. Pokud by správní orgán úmyslně překročil meze své pravomoci, mohlo by být toto jednání kvalifikováno např. jako trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby.⁹⁰

Trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby se dopustí: „*Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci...*“⁹¹ Zneužívající jednání ze strany správního orgánu je tedy kryto výše uvedenou skutkovou podstatou trestného činu a aplikace zákazu zneužití zde není možná.

3.2 Subjekt zneužívající právo

V předchozích pasážích jsem vymezil tři definiční znaky zneužití práva. Nyní se budu zabývat otázkou, kdo se může zneužití práva dopustit. Již jsem uvedl, že zneužití práva v oblasti práva životního prostředí je myslitelné ve vztahu k veřejným subjektivním právům. Tento dílčí závěr úzce souvisí s hlavním cílem mé diplomové práce, což je zjistit, na které subjekty správního řízení je možné aplikovat zásadu zákazu zneužití práva. Speciální pozornost pak věnuji postavení obcí, neboť ty mají v ochraně životního prostředí zcela zásadní roli.⁹² Dále se tedy budu věnovat problematice subjektů správního řízení a postavení obce.

Za subjekty správního řízení považujeme: 1) správní orgán, který dané řízení vede a 2) účastníky řízení, jejichž práv a povinností se rozhodování týká. Tyto subjekty

⁸⁸ Např. Hurdík ve své publikaci *Zásady soukromého práva* na str. 85 rovněž hovoří o chápání zákazu zneužití práva v užším a širším smyslu. V užším pojetí jsou kritéria zneužití zvolena relativně úzce. V širším pojetí pak široce, ve vztahu k celému systému práva.

⁸⁹ TICHÝ, Luboš. *Zneužití práva – základní kategorie*. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 29.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ Ustanovení § 329 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁹² SNOPOKOVÁ, Tereza. In DAMOHORSKÝ, Milan (ed). *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vydání. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2015, s. 7.

pak lze označit za hlavní.⁹³ Do řízení se pak mohou zapojovat také: 3) zvláštní subjekty (procesní předpisy jim přidělují různá označení, např. dotčené orgány, jiné dotčené osoby apod.). Tzv. osoby zúčastněné na řízení, které se ve správním řízení také mohou vyskytovat, nelze označit za subjekty správního řízení, neboť nemohou vlastním jménem řízení ovlivňovat.⁹⁴

Z hlediska terminologie používám pojem správní orgán, který je tzv. legislativní zkratkou a zahrnuje v sobě orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁹⁵ Tento pojem je užíván zejména v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „s. ř.“), přestože by z právně teoretického hlediska bylo přesnější užívat pojem správní úřad.⁹⁶

Každý správní orgán je definován dvěma základními zákonem stanovenými znaky, a to pravomocí na straně jedné a působností na straně druhé. Působnost lze chápat jako oblast vymezenou zákonem, v jejímž rámci správní orgán uplatňuje svoji pravomoc.⁹⁷ Pravomoc správního orgánu je definována jako souhrn všech oprávnění, která má správní orgán k dispozici, a právních povinností, které jsou správnímu orgánu uloženy.⁹⁸ Správní orgány jsou ty subjekty správního řízení, které jsou vybaveny příslušnou pravomocí, kterou uplatňují vůči účastníkům řízení.⁹⁹

Správní orgán tedy není nadán žádnými veřejnými subjektivními právy, ale naopak svou pravomocí. Jestliže jsem již vymezil, že ke zneužití práva může dojít pouze ve vztahu k veřejným subjektivním právům, pak absence těchto práv nutně znamená, že správní orgán se zneužití práva dopustit nemůže. Zneužití práva se může dopustit pouze ten, kdo disponuje veřejnými subjektivními právy.

Druhým hlavním subjektem správního řízení jsou účastníci řízení, o kterých platí, že jde o jeden z nejsložitějších institutů uvedených v s. ř.¹⁰⁰ Není pochyb o tom,

⁹³ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 260.

⁹⁴ Tamtéž, s. 260 – 261.

⁹⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 263.

⁹⁷ Tamtéž, s. 264.

⁹⁸ DUDOVÁ, Jana. Institucionální zabezpečení ochrany životního prostředí a subjekty práva životního prostředí. In PEKÁREK, Milan (ed). *Právo životního prostředí 1. díl. 2.* vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 81.

⁹⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 76.

¹⁰⁰ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 260.

že účastníci řízení mohou svá práva zneužívat.¹⁰¹ Účastníci řízení mají k dispozici poměrně široké spektrum veřejných subjektivních práv (ale i povinností), přičemž lze mezi ně zařadit např. právo podat návrh na zahájení řízení, právo podat námitku podjatosti, právo být zastoupen nebo právo podat odvolání.¹⁰² Nejen tato uvedená práva mohou být ze strany účastníků zneužita.

Co se týče zvláštních subjektů správního řízení, tak o nich platí, že se nejedná o homogenní skupinu a v jednotlivých procesních předpisech jsou označovány různými názvy.¹⁰³ Jedná se tedy o velmi různorodý pojem, z čehož vyplývá problém s vymezením této kategorie. Ustanovení § 136 odst. 2 s. ř. přiznává postavení zvláštních subjektů, resp. dotčených orgánů také územním samosprávným celkům. Toto ustanovení souvisí do jisté míry s možným postavením územního samosprávného celku jakožto účastníka řízení,¹⁰⁴ přičemž platí, že: „...územní samosprávné celky mají postavení dotčených orgánů jen tehdy, pokud nemají postavení účastníků řízení.“¹⁰⁵

Pojem dotčené orgány je upraven v ustanovení § 136 s. ř., přičemž Vedral k odst. 3 tohoto ustanovení uvádí, že: „Vztahy mezi správním orgánem, jenž vede řízení, a dotčenými správními orgány, mají dvě strany, na straně jedné jde o závazky dotčených orgánů, na straně druhé o jejich „práva“, přesněji řečeno zvláštní procesní pravomoci ve vztahu ke správnímu orgánu, který vede řízení, neboť o subjektivních právech správních orgánů (s výjimkou územních samosprávných celků podle odst. 2) mluvit nelze...“¹⁰⁶ Z tohoto výkladu lze dovodit, že dotčený správní orgán se zneužití subjektivních práv dopustit nemůže, ledaže se jedná o územní samosprávný celek při výkonu samosprávy, který dle Vedrala určitými subjektivními právy jakožto dotčený orgán disponuje. Zneužití práva tedy přichází v úvahu, s ohledem na zaměření mé práce, pouze ze strany obce jakožto dotčeného orgánu. Obec má v tomto postavení práva uvedená v ustanovení § 136 odst. 4 s. ř.¹⁰⁷

¹⁰¹ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 253.

¹⁰² VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 265.

¹⁰³ Tamtéž, s. 261.

¹⁰⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1027 (§ 136 s. ř.).

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 1028.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 1029 – 1030.

¹⁰⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 656. (§ 136 s. ř.).

Obec, jakožto základní územní samosprávný celek dle čl. 99 Ústavy,¹⁰⁸ je specifická tím, že může vystupovat jako: 1) subjekt veřejné správy, který je oprávněn vykonávat svým jménem úkoly veřejné správy, 2) právnická osoba, která může vstupovat do vztahů vyplývajících ze soukromého práva, 3) adresát veřejné správy, který může vstupovat do vztahů práva veřejného.¹⁰⁹ Z hlediska závěru o zneužití práva je tedy vždy nezbytné zkoumat, v jakém postavení obec v konkrétním případě vystupuje. Jsem přesvědčen, že obec má veřejná subjektivní práva v postavení adresáta veřejné správy. Je to právě adresát, kdo je nadán veřejnými subjektivními právy, která tvoří určitý protipól vůči působnosti a pravomoci subjektů vykonávajících správu.¹¹⁰

Na podkladě doposud uvedených skutečností je možné formulovat odpověď na první výzkumnou otázku. **Platí, že obec se může zneužití práva v oblasti práva životního prostředí dopustit, a to za předpokladu, že vystupuje v pozici, kdy je nadána veřejnými subjektivními právy. Pakliže je subjektem správního řízení, může se dopustit zneužití práva zejména v pozici účastníka řízení, popř. v pozici zvláštního subjektu.** Jestliže by obec vystupovala v pozici správního orgánu, zneužití práva se dopustit nemůže. Tento závěr tedy vyvrací moji první hypotézu, že by se zákaz zneužití mohl vztahovat na všechny subjekty správního řízení.

¹⁰⁸ Dle čl. 99 Ústavy platí, že: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

¹⁰⁹ KOPECKÝ, Martin. In KOPECKÝ, Martin (ed). *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 4 (§ 2 zákona o obcích).

¹¹⁰ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 58.

4 Zákaz zneužití práva v judikatuře soudů

V předchozích pasážích jsem se pokusil vymezit všechna nezbytná teoretická východiska týkající se zákazu zneužití práva. Jelikož považuji za správné zejména ty závěry, na kterých se shodne teorie i praxe, resp. které propojují teorii s praktickou aplikací, budu se dále zabývat zejména judikaturou správních soudů, neboť ta nám může nejlépe a na konkrétních případech ukázat přesnější možnosti aplikace tohoto principu.

Jestliže v teorii stále existují nejasnosti ohledně zákazu zneužití práva, tak soudy se s touto skutečností, s ohledem na zákaz *denegatio iustitiae*, musí vypořádat. Vycházím tedy z předpokladu, že v odůvodnění vybraných soudních rozhodnutí naleznou argumentaci, která ona nejasná místa objasní. V dalších pasážích se mimo výše uvedené věnuji také analýze judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SD EU“).

4.1 Zákaz zneužití práva v evropské judikatuře

Jak jsem již uvedl v druhé kapitole, tak zákaz zneužití práva můžeme považovat za obecný právní princip, který se v právu Evropské unie uplatňuje. Při vyhledávání¹¹¹ pojmu zneužití práva (např. v angličtině *abuse of law* či *abuse of rights*,¹¹² ve francouzštině *abus de droit*)¹¹³ v evropské judikatuře zjistíme, že konkrétních judikátů, ve kterých se argumentace principem zákazu zneužití práva objevila, je celá řada. Nicméně v oblasti práva životního prostředí jich mnoho nenalezneme. Dále se budu zabývat pouze vybranými případy.

Za povšimnutí tak zcela jistě stojí rozsudek ve věci *Emsland-Stärke v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, který bývá označován za stěžejní rozsudek obecné doktríny zneužití práva EU a ve kterém byly stanoveny podmínky **tzv. testu**

¹¹¹ Pro vyhledávání byly využívány webové stránky: <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/cs/> a <<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>>.

¹¹² TICHÝ, Luboš. Zneužití práva – základní kategorie. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 22.

¹¹³ BIN, Fabrice. Recepce teorie zneužití práva ve francouzském právu. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 12.

zneužití.¹¹⁴ V odůvodnění rozsudku zjistíme, že musí být splněny současně dvě podmínky, aby mohl být učiněn závěr o zneužití práva. Jedná se tedy o **prvek objektivní**, který bude naplněn, jestliže přes formální naplnění všech podmínek daných právem nebude dosaženo cíle, resp. účelu těchto norem. Dále musí být naplněn **prvek subjektivní**, který znamená, že se adresát právní normy snaží pro sebe získat záměrně určitou výhodu, a to umělým vytvořením podmínek pro její dosažení.¹¹⁵

Dalším významným rozsudkem SD EU je rozsudek v případě Halifax. Tento případ spadá rovněž do oblasti daňového práva a principu zákazu zneužití práva je zde věnováno poměrně hodně prostoru. I v tomto případě se hovoří o nutnosti naplnění dvou kumulativních podmínek, resp. je vyžadováno splnění subjektivního a objektivního prvku.¹¹⁶ Dále je v tomto rozsudku vysloven **následek zneužití práva**, tj. v tomto konkrétním případě byly daňové orgány oprávněny zpětně požadovat vrácení odpočtených částek, a to ve všech případech zneužití práva. Nicméně bylo současně konstatováno, že samotné zjištění zneužití práva nemusí vždy nezbytně nutně vést k sankcionování daného zneužívajícího subjektu, často pouze postačí, když tento subjekt bude povinen vrátit to, co de facto neprávem získal.¹¹⁷

V rozsudku Halifax je tedy, mimo jiné, věnována pozornost otázce právních následků. Ta je však jednou z výzkumných otázek mé diplomové práce, proto se ji budu podrobněji věnovat v kapitole 6.

Z oblasti práva životního prostředí mohu zmínit např. rozsudek SD EU, ve kterém se jednalo o nesplnění povinnosti státem v oblasti účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Byť se tento rozsudek spíše věnoval pojmu přiměřené náklady soudního řízení, tak rovněž pracuje s pojmem zákaz zneužití práva, resp. na něj alespoň na několika místech odkazuje. Tento rozsudek tedy, dle mého názoru, ukazuje, že zákaz zneužití práva v oblasti práva životního prostředí má své místo.

¹¹⁴ KRÁL, Richard. Doktrína zneužití práva EU a využívání unijních práv volného pohybu za účelem obcházení národního regulačního rámce. In TICHÝ, Luboš (ed). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 84.

¹¹⁵ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. prosince 2000, *Emsland-Stärke GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-110/99, Sb. rozh. s. I-11569, bod 52 – 53.

¹¹⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. února 2006, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs and Excise*, C-255/02, Sb. rozh. s. I-01609, bod 86.

¹¹⁷ Tamtéž, bod 93 – 95.

V jeho odůvodnění můžeme také nalézt zmínku ohledně tzv. předběžných opatření v oblasti práva životního prostředí. Zejména v bodě 28, ve kterém je uveden argument Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, který zní: „...u velké části sporů týkajících se životního prostředí samotná skutečnost napadení vydání povolení v praxi odkládá až do ukončení sporu začátek prací nebo jiných činností.“¹¹⁸ Tento argument souvisí s tím, co jsem nastínil již v první kapitole. Využití opravných prostředků zpravidla způsobí oddálení uskutečnění určitého podnikatelského záměru. Podobný problém se objevuje u případů uvedených v kazuistické části.

4.2 Zákaz zneužití práva v judikatuře správních soudů

Dále budu zkoumat, jakou má zásada zákazu zneužití práva pozici v rámci judikatury českých správních soudů. Hlavní akcent jsem přitom, s ohledem na argumentační přesvědčivost, kladl na judikaturu NSS. V posledních letech dochází ke znatelnému nárůstu počtu případů, ve kterých se argumentuje pomocí zákazu zneužití práva. V roce 2010 se tento princip prosadil v necelých padesáti rozhodnutích NSS, naproti tomu v roce 2015 to bylo přibližně ve sto třiceti rozhodnutích.¹¹⁹ Tento nárůst považuji za dostatečně významný a dle mého názoru jen dokazuje, že se s principem zákazu zneužití budeme setkávat stále častěji.

Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. května 2010¹²⁰ vyplývá, že princip zákazu zneužití práva musíme chápat jako prostředek **ultima ratio**, tedy jako prostředek, který je nezbytné aplikovat až v tom momentě, kdy jiné právní nástroje, resp. zákonné prostředky ochrany nepomohou. NSS tedy jednoznačně upřednostňuje **restriktivní výklad** oproti výkladu extenzivnímu. Dále je zde jednoznačně potvrzena skutečnost, že zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného.¹²¹ Z těchto závěrů vyplývá, že můj předpoklad o širokých možnostech využití tohoto institutu, byl chybný. Je tomu právě naopak. Není tedy možné očekávat,

¹¹⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. února 2014, *Commision v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-530/11, bod 28.

¹¹⁹ ONDRÝSEK, Roman. Legalita aplikace zneužití práva v daňovém právu. In POPOVIČ, Adrián, ROMÁNOVÁ, Anna, STRAKOVÁ, Ivana (eds). *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 231.

¹²⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

¹²¹ Tamtéž.

že by se zákaz zneužití práva v právu životního prostředí prosadil ve větší míře, neboť bude uplatňován jen ve výjimečných případech.

NSS dospěl již v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí k závěru, že: „...*institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti) představuje **materiální korektiv formálního pojmání práva**, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti).*“¹²² Zákaz zneužití práva tedy může působit jako materiální korektiv pro ty případy chování, které pouze zdánlivě odpovídají znění právního předpisu. Přitom také platí, že toto chování se jeví jako zjevně nespravedlivé, protože je v rozporu s určitými základními hodnotami nebo rozumným uspořádáním společenských vztahů. Dále NSS hovoří o tom, že toto chování (v tomto případě se jednalo o krácení daně) způsobuje jiným subjektům újmu, resp. přináší danému subjektu nedůvodně prospěch na úkor ostatních členů společnosti.¹²³

V dalším z rozsudků NSS, ve kterém se jednalo o zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí bylo konstatováno, že takové zastoupení je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Za relevantní pak můžeme považovat zejména argument NSS, že **zjistí-li správní orgán, že došlo ke zneužití práva na zastoupení, není správní orgán povinen takovému zastoupení přiznat právní účinky**. Dále je v tomto rozsudku odkazováno na ustálenou judikaturu NSS,¹²⁴ kdy je v souladu s touto judikaturou konstatováno, že **zneužít lze i práv procesních**.¹²⁵

Zajímavou argumentaci můžeme nalézt také v odůvodněních soudů nižší instance. Tak např. Krajský soud v Ostravě odkazuje na závěry Ústavního soudu, že není možné připustit, aby soudní řízení bylo odtrženo od jeho skutečného společenského poslání, jímž je ochrana porušených nebo ohrožených práv a právem chráněných zájmů. Současně není možné připustit, aby soudní řízení sloužilo jako nástroj k dosažení jednoduchého a ničím nepodloženého zisku. V posuzovaném případě se jednalo o situaci, kdy se účastník řízení nenechal zastoupit proto, aby mu byla poskytována kvalifikovaná právní pomoc ze strany advokáta, ale pouze za účelem

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ Viz např. již zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 As 27/2011.

dosažení bezdůvodného zisku. Takový postup neodpovídá účelu, který procesní právo v institutu zastoupení sleduje a takový účastník se jím snaží získat výhodu, kterou procesní právo nepředpokládá. Takové jednání lze zařadit do kategorie zneužití procesního práva.¹²⁶

Vedle samotného závěru považuji za zajímavé okolnosti, které soud hodnotil ve vzájemné souvislosti, aby dospěl k závěru o zneužití práva. Soud tak dospěl k závěru, že: „...žalobce svým typizovaným jednáním – opakovaným podáváním ztypizované žaloby na ochranu proti nečinnosti ve spolupráci stále s týmž advokátem v situaci, kdy se očekává učinění procesního úkonu nečinného orgánu – nesleduje cíl, k němuž je soudní řízení určeno (vydání požadovaného rozhodnutí), ale naopak tímto způsobem toliko generuje náklady soudního řízení. V této souvislosti nelze odhlížet od toho, že obsahově stejná podání jako jsou podávané žaloby proti nečinnosti...produkuje žalobce sám i bez advokátní pomoci, čehož je v nyní posuzovaném případě zjevným příkladem žalobcovo podání ze dne 27. května 2013.“¹²⁷ Z tohoto odůvodnění je tedy patrné, že **soud učinil závěr o zneužití práva také s ohledem na další řízení**, ve kterých vystupoval tento konkrétní účastník, dále na způsob, jakým subjekt svá práva obvykle v těchto řízeních uplatňuje. Závěr o zneužití práva lze učinit také s ohledem na mnohem širší okolnosti, než jsou okolnosti konkrétního řízení.

Dovolím si výše uvedený závěr zdůraznit, neboť do jisté míry souvisí s příklady v kazuistické části. Účastník správního řízení v jeho průběhu činí určité úkony, přičemž nic nemusí nasvědčovat tomu, že by své právo zneužíval. Ovšem s ohledem na další obdobná řízení, kterých se tato osoba rovněž účastní, můžeme zjistit, že ve skutečnosti své právo zneužívá.

V dalším z rozsudků NSS ze dne 25. března 2015, č. j. 8 As 12/2015-46 bylo předmětem posuzování právo na informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy. Žadatel o informace si vyžádal údaje o vzdělání a odborné praxi zaměstnanců Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Této žádosti bylo vyhověno pouze částečně. Jak dále vyplývá z odůvodnění, tak NSS nepochybuje o tom, že údaje o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy náleží z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím do veřejné sféry. Otázka,

¹²⁶ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. září 2013, sp. zn. 22 A 66/2013.

¹²⁷ Tamtéž.

jestli jsou pracovní pozice ve veřejné správě obsazovány lidmi s odpovídající kvalifikací, je důvodně předmětem veřejného zájmu.¹²⁸

Tato skutečnost ovšem sama o sobě nestačí pro závěr, zda lze předmětné informace poskytnout. Za stěžejní pak osobně považuji následující závěr: „*Pokud by se v konkrétním případě ukázalo, že žádost o informace, které by bylo jinak třeba vyhovět, má za cíl poškodit dotčenou osobu, již se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva.*“¹²⁹

V rozsáhlém rozsudku NSS ze dne 28. února 2017 v bodu 70, NSS uvádí, v jaké situaci by se o zneužití jednalo: „***O zneužití práva by bylo možné případně hovořit tehdy, pokud by uplatněné rozsáhlé námitky byly zjevně podány i přes vědomí podatele o tom, že postrádají reálný základ, pokud by byly prokazatelně podány jen s cílem vydírat nebo poškodit osoby, které o prosazení změn usilují apod.***“¹³⁰

Jako poslední příklad z judikatury správních soudů jsem vybral případ, kterým se rovněž zabýval NSS,¹³¹ přičemž se toto rozhodnutí vztahuje k oblasti stavebního práva a ochrany přírody a krajiny, resp. účastenství občanských sdružení¹³² ve správních řízeních. Byť se tento rozsudek podrobně zabývá otázkou samotného účastenství, tak NSS v daném případě předkládá úvahy, kde se občanské sdružení může dopustit zneužití práva a v důsledku toho mu nemusí být přiznána určitá práva.

Stěžovatel (krajský úřad) měl pochybnosti ohledně postupu vůči občanskému sdružení, které projeví vůli účastnit se řízení až po konání ústního jednání. Dle stěžovatele se jedná o prolomení koncentrační zásady stanovené v § 89 stavebního zákona z roku 2006. Takové sdružení by podle něj mohlo navrhopat nové důkazy a ostatní účastníci by s nimi museli být opět seznámeni. Dále poukazuje stěžovatel na praxi cílených obstrukcí občanských sdružení, zacyklení a protahování řízení, již nyní časově náročných. Dle NSS pak platí, že: „*Pokud by se pak v konkrétním řízení objevovaly snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a*

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2015, sp. zn. 8 As 12/2015.

¹²⁹ Tamtéž.

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017, sp. zn. 4 As 220/2016.

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, sp. zn. 7 As 25/2012.

¹³² Od 1. 1. 2014, tedy od účinnosti „nového“ občanského zákoníku již používáme označení spolek.

*krajiny věcné důvody, je **namístě takovým sdružením odepřít jejich takto šikanózně uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva.***¹³³

NSS kasační stížnost následně zamítl. V odůvodnění nalezneme odkaz na dřívější judikaturu týkající se občanských sdružení, ze které vyplývá, že: „...*smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně... hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.*“¹³⁴

Na problematiku protahování správních řízení jsem upozornil již v první kapitole. Ve vztahu k těmto průtahům platí, že neúměrně dlouhé správní řízení nevyhovuje zásadám spravedlivého procesu, kdy cílem takového procesu je: „...*zajistit všem stranám při zachování rovnosti řádný průběh právního procesu, kde jsou garantována procesní práva, aby výsledek řízení odpovídal provedeným (prokázaným) zjištěním.*“¹³⁵

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, sp. zn. 7 As 25/2012.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

¹³⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 440.

5 Kdo může s konečnou platností konstatovat zneužití práva?

Dále se budu zabývat druhou výzkumnou otázkou, tedy tím, kdo může konstatovat, že se obec dopustila zneužití práva s konečnou platností. Mým předpokladem je, že s konečnou platností tak může učinit správní soud. Kapitulu jsem se rozhodl rozdělit na dvě podkapitoly, ve kterých se budu postupně zabývat úlohou správního orgánu a správního soudu ve vztahu k položené výzkumné otázce.

5.1 Zákaz zneužití práva v průběhu správního řízení

Správní řízení¹³⁶ bývá označováno za nejdůležitější proces, během kterého se stýkají orgány ochrany životního prostředí a dotčené osoby.¹³⁷ Postup, kdy tyto orgány v rámci správního řízení vydávají rozhodnutí, popř. provádí další úkony orgánů veřejné správy, je upraven ve správním řádu, který je obecným předpisem. Z toho vyplývá, že správní řád se použije tam, kde neexistuje speciální právní úprava.¹³⁸

Platí, že správní orgán je tím, který ve správním řízení o věci rozhoduje.¹³⁹ Jestliže v rámci správního řízení dojde ze strany účastníka řízení ke zneužití práva, je primárně na správním orgánu, aby vzniklou situaci v daném řízení napravil. Konstatovat zneužití práva může správní orgán na základě skutečností, jako jsou četnost podání, obsah žádosti, shodná procesní taktika účastníka řízení v dalších podobných řízeních aj.¹⁴⁰ Domnívám se, že je vhodné, aby na případné zneužití práva, pokud jej neodhalí správní orgán, upozornil např. jiný účastník řízení, neboť prokazování zneužití práva může být složité a správní orgán se jednoduše nemusí o všech rozhodných skutečnostech dozvědět.

¹³⁶ Pod pojmem správní řízení dle ustanovení § 9 s. ř. rozumíme: „...postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

¹³⁷ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 15.

¹³⁸ DOSTÁLOVÁ, Kateřina. Správní řízení a správní řád. In TUHÁČEK, Miloš a kol. *Právo životního prostředí: Praktický průvodce*. 1. vydání. Praha: Grada, 2015, s. 29.

¹³⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 56. (§ 9 s. ř.).

¹⁴⁰ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 254.

Správní orgán tedy může, resp. měl by konstatovat zneužití práva v průběhu správního řízení. Může však toto učinit s konečnou platností? Odpověď na tuto otázku dle mého názoru bude souviset s tím, jaké další úkony (např. odvolání či žaloba) lze činit po vydání správního rozhodnutí. Dále se tedy zaměřím na problematiku opravných prostředků a oblast správního soudnictví.

Opravné prostředky můžeme dělit na tzv. řádné a mimořádné. Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení, která umožňuje překonat překážku věci pravomocně rozhodnuté.¹⁴¹ Obnova řízení je upravena zejména v ustanovení § 100 s. ř., přičemž platí, že důvody pro obnovu řízení jsou vymezeny taxativně¹⁴² a řízení se dělí na dvě fáze, tedy na řízení o povolení obnovy (*iudicium rescindens*) a nové, resp. obnovené řízení (*iudicium rescissorium*).¹⁴³

Vezmu-li v úvahu průběh správního řízení v prvním stupni, na jehož konci je vydání rozhodnutí, tak platí, že účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.¹⁴⁴ Mimo odvolání pak lze za řádný opravný prostředek označit rozklad dle ustanovení § 152 správního řádu, který se podává proti rozhodnutí, jenž v prvním stupni vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, popř. vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Za specifický řádný opravný prostředek je označen odpor, který se podává proti příkazu dle ustanovení § 150 správního řádu.¹⁴⁵

Obecně se podáním opravného prostředku, nejčastěji tedy odvolání, věc dostane před nadřízený správní orgán, který o něm rozhodne. Tento postup je projevem dvojinstančnosti správního řízení.¹⁴⁶ Výjimkou, kdy se věc nemusí dostat až před nadřízený správní orgán představuje tzv. autoremedura dle ustanovení § 87 správního řádu.

Zneužití práva tak může být konstatováno až v průběhu odvolacího řízení. Nicméně ať už tak učiní prvoinstanční správní orgán nebo jeho nadřízený správní orgán, stále nelze dospět k závěru, že tak mohou učinit s konečnou platností. Akty veřejné správy totiž mohou být předmětem následné soudní kontroly.¹⁴⁷ Přesněji

¹⁴¹ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan (ed). Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 277.

¹⁴² Tamtéž.

¹⁴³ Tamtéž, s. 279.

¹⁴⁴ Ustanovení § 81 odst. 1 s. ř.

¹⁴⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 706 (§ 81 s.ř.).

¹⁴⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 460. (§81 s.ř.).

¹⁴⁷ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš (ed). *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 46 (§ 5 s. ř. s.).

řečeno, správní akt může být následně přezkoumán ve správním soudnictví, v ústavním soudnictví nebo před evropskými orgány ochrany lidských práv.¹⁴⁸ S ohledem na zaměření a rozsah mé diplomové práce se budu v další podkapitole zabývat výhradně správním soudnictvím, neboť výzkum zákazu zneužití práva ve vztahu k judikatuře evropských soudních orgánů či Ústavního soudu České republiky by vyžadoval samostatnou analýzu.¹⁴⁹ V tomto ohledu spatřuji prostor pro další výzkum zásady zákazu zneužití práva.

5.2 Zákaz zneužití práva v průběhu soudního řízení

Skutečnost, že správní akt může být předmětem přezkumu ve správním soudnictví, souvisí se systémem vzájemných brzd a vyvažování jednotlivých složek státní moci, přičemž právo na soudní ochranu vyplývá na ústavní úrovni z čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.¹⁵⁰ Dělbá státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní je zakotvena v čl. 2 odst. 1 Ústavy.¹⁵¹ Ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaných orgány veřejné správy je významný zejména čl. 36 odst. 2 Listiny, ve kterém je obsažena tzv. generální přezkumná klauzule, která je následně specifikována v jednotlivých ustanoveních zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.¹⁵²

Pokud se účastník řízení neztotožňuje s jeho výsledkem, může se obrátit na příslušný správní soud. Může tak učinit po vyčerpání řádných opravných prostředků, nebo poté, co bylo rozhodnutí změněno v jeho neprospěch na základě opravného prostředku jiného účastníka.¹⁵³ Soudy ve správním soudnictví dle ustanovení § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Dále platí, že kontrola veřejné správy, kterou vykonávají správní soudy, nemůže ani za

¹⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 146.

¹⁴⁹ Po zadání hesla „zneužití práva“ ve vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky se zobrazí více než 300 relevantních výsledků.

¹⁵⁰ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš (ed). *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 45 (§ 5 s. ř. s.).

¹⁵¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In BAHÝLOVÁ, Lenka (ed). *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, s. 47 (čl. 2 Ústavy).

¹⁵² POTĚŠIL, Lukáš. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*, 2012, roč. 20, č. 11, s. 382.

¹⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 446.

použití systému tzv. plné jurisdikce sloužit k tomu, aby správní soudy rozhodovaly namísto správních orgánů.¹⁵⁴ Je to právě správní orgán, který rozhoduje a správní soud následně tuto jeho činnost kontroluje.

Správní soudnictví je v dnešní době vystavěno na principu plné jurisdikce, což se také projevuje v oblasti dokazování. Správní soud je tak vybaven určitou mírou uvážení neboli diskrece ohledně toho, které s navržených důkazů provede. Soud může dokonce provést jiné než navržené důkazy (což je projevem zásady materiální pravdy). Tato volnost samozřejmě není neomezená a má své hranice. Soud provádí i jiné důkazy za situace, kdy určité skutečnosti nejsou zjistitelné z obsahu správního spisu.¹⁵⁵

Dále také platí, že ve správní žalobě dle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., která v současné době představuje největší a nejdůležitější část agendy správního soudnictví,¹⁵⁶ může žalobce uvést všechny důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a tomuto nemůže zabránit ani skutečnost, že tyto důvody neuvedl již v odvolacím řízení před správním orgánem, přestože toto mohl učinit.¹⁵⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že předmětem přezkumu se před správním soudem mohou stát také ty skutečnosti, které správní orgán neposuzoval. Pak je pochopitelně možné, že k závěru o zneužití práva dospěje až správní soud. Pakliže by již správní orgán konstatoval zneužití práva, je to opět správní soud, který bude jeho rozhodnutí kontrolovat v rámci soudního přezkumu. Ve světle všech uvedených skutečností jsem tedy přesvědčen, že lze zodpovědět druhou výzkumnou otázku. **Správní soud je tím orgánem, který může konstatovat zneužití práva s konečnou platností.** Moje hypotéza se tedy potvrdila.

S ohledem na závěr, že správní soud může konstatovat zneužití práva s konečnou platností, si dovolím uvést jeden svůj poznatek. Domnívám se, že je žádoucí, aby byl princip zákazu zneužití práva aplikován již v průběhu správního řízení. Pokud totiž opravdu dojde k situaci, kdy se např. účastník správního řízení dopustí zneužití práva, je namístě aplikovat tento princip co možná nejdříve. Jedině

¹⁵⁴ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš (ed). *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 46 (§ 5 s. ř. s.).

¹⁵⁵ HLOUCH, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš (ed). *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 460 (§ 52 s. ř. s.).

¹⁵⁶ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš (ed). *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 545 (§ 65 s. ř. s.).

¹⁵⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007.

tak může být zneužívající jednání včas postiženo právními následky a nedojde ke zbytečným průtahům či obstrukcím v řízení. Konstatování tohoto principu v soudním stádiu se někdy může jevit jako opožděné.

6 Jaké jsou důsledky konstatování zneužití práva?

Výše jsem vysvětlil, že se obec jakožto účastník řízení zneužití práva může dopustit, a že správní soud je tím orgánem, který může s konečnou platností konstatovat zneužití práva. Nyní se budu zabývat třetí výzkumnou otázkou, která zní: „*Jaké jsou důsledky toho, že bude konstatováno, že se obec dopustila zneužití práva, resp. co z toho pro danou obec vyplyne?*“ Náznaky právních následků ve vztahu k zákazu zneužití práva bylo možné vysledovat již v podkapitole věnované soudním rozhodnutím.

Již jsem zmínil, ve kterých právních předpisech lze nalézt zásadu zákazu zneužití. Dále budu vycházet z výkladu k ustanovení § 8 o. z., tedy že: „*Zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.*“¹⁵⁸ Co tedy znamená, když právo nepožívá právní ochrany? Lavický k tomu uvádí, že jednání, které označujeme za zneužití práva nelze z hlediska jeho obsahu považovat vůbec za výkon práva.¹⁵⁹ Jestliže by se konkrétní osoba dopustila zneužití práva, pak takovému jednání nebudou přiznány právní následky, které by za normálních okolností určité jednání mělo. Poté záleží na konkrétní situaci, resp. na tom, jaké subjektivní právo bylo zneužito.¹⁶⁰

Dle Pulkrábka panuje kolem samotného účinku zákazu zneužití nejvíce nejasností a uvádí, že výroky typu: „*soud takovému výkonu právu neposkytne ochranu, resp. jej nebude procesními prostředky vynucovat*“ jsou nesprávné.¹⁶¹ Z hlediska teorie se považuje za správnější vnímat právní účinky zákazu zneužití práva tak, že: „*zákaz zneužití omezuje subjektivní právo a v důsledku toho nelze právo v rozsahu omezení vykonat.*“¹⁶²

Kamínková k právním následkům zneužití práva uvádí, že za následek je označováno odepření právní ochrany, přičemž lze tento následek v kontextu současné judikatury interpretovat poměrně široce. Soudce bude tedy oprávněn vyvodit takové následky, které odpovídají danému případu, a které bude považovat za spravedlivé.¹⁶³

¹⁵⁸ Ustanovení § 8 o. z.

¹⁵⁹ LAVICKÝ, Petr. In LAVICKÝ, Petr (ed). *Občanský zákoník I. Obecná část (§1 – 654) Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 90 – 91 (§ 8 o. z.).

¹⁶⁰ Tamtéž, str. 91.

¹⁶¹ PULKRÁBEK, Zdeněk. In MELZER, Filip (ed). *Občanský zákoník: velký komentář (§ 1 – 117)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 172 (§ 8 o. z.).

¹⁶² Tamtéž, s. 173.

¹⁶³ KAMÍNKOVÁ, Petra. Zneužití práva. In TICHÝ, Luboš (ed.). *Zneužití práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 208.

V judikatuře NSS lze dohledat, že v případě zneužití práva nemusí rozhodující subjekt zneužívajícímu jednání účastníka poskytnout právní ochranu, což znamená, že zneužívajícímu jednání nebudou přiznány právní účinky.¹⁶⁴ V praxi se pak nepřiznání právního účinku projeví např. tak, že správní orgány zamítnou žádost o informace, neakceptují volbu zmocněnce nebo založí opakovaný podnět v téže věci bez dalšího.¹⁶⁵

Zdá se, že ohledně právních následků zneužití práva se v zásadě shoduje jak právní teorie, tak soudní praxe. Na podkladě těchto skutečností se domnívám, že odpověď na třetí výzkumnou otázku není jakkoli sporná. **Důsledek konstatování zneužití práva je tedy takový, že zneužívajícímu jednání nebude poskytnuta právní ochrana, resp. takové jednání nebude mít právní účinky.**

6.1 Problémy spojené s aplikací zákazu zneužití práva

Nyní se pokusím, alespoň krátce, nastínit některé problematické aspekty, které souvisí s aplikací zákazu zneužití. Již v podkapitole 4.2 jsem zmínil, že v poslední době dochází k nárůstu počtu případů, které jsou označeny za zneužití práva. Přitom je zásada zákazu zneužití práva prostředkem *ultima ratio*,¹⁶⁶ tudíž by se měla aplikovat jen ve výjimečných případech. Tato skutečnost by se neměla opomíjet, aby nedocházelo k příliš časté aplikaci zákazu zneužití.

V dnešní době patrně dochází ke změnám nálad ve společnosti, což způsobuje změnu v jednání uživatelů práva, přičemž je podstatné, že přitom nedochází ke změně pozitivní právní úpravy.¹⁶⁷ Zejména v oblasti veřejného práva by však k této změně mělo docházet, neboť odlišný postup velmi výrazně narušuje princip právní jistoty.¹⁶⁸

Legislativní změny jsou nedostatečné, takže dochází ke vzniku mezer v právu, přičemž existence těchto mezer posiluje úlohu podobných právních principů.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 As 27/2011.

¹⁶⁵ JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 252.

¹⁶⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

¹⁶⁷ ONDRÝSEK, Roman. Legalita aplikace zneužití práva v daňovém právu. In POPOVIČ, Adrián, ROMÁNOVÁ, Anna, STRAKOVÁ, Ivana (eds). *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 226.

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ Tamtéž.

Fuksová k tomuto obdobně uvádí, že: „*Neomylný a dokonale kazuistický zákonodárce by pokrýval veškeré situace, které mohou v životě nastat. Tato situace ovšem zatím v našem právu nenastala.*“¹⁷⁰

Ohledně vymezení zásady zákazu zneužití práva stále existují určité nejasnosti. Tyto nejasnosti by pak měla odstraňovat soudní praxe a také právní věda. Objevují se však rozhodnutí NSS, která potvrdila závěry o zneužití práva, ovšem blíže neosvětlila právě tato nejasná místa.¹⁷¹ Domnívám se, že zejména chybí podrobnější výklad k jednotlivým skutkovým podstatám zneužití práva.

Orgány ochrany přírody se v praxi potýkají s dvojitým problémem. První spočívá v zahlcení těchto orgánů nejrůznějšími podněty a stížnostmi, druhý pak souvisí s jejich vyřizováním.¹⁷² Správní orgány mají možnost např. často se opakující či šikanózní podněty založit bez šetření.¹⁷³ Bohužel, i přes své přesvědčení o zneužití práva, se správní orgány někdy raději podněty zabývají a vyřizují je klasickým způsobem, namísto toho, aby se jimi s poukazem na zneužití práva nezabývaly. Správní orgány tento postup někdy volí z toho důvodu, že se chtějí vyhnout povinnosti obhájit před nadřízeným správním orgánem či správním soudem závěr, že se např. žádostí o informace nezabývaly.¹⁷⁴ Domnívám se, že důvodem tohoto postupu je i skutečnost, že řádná aplikace zákazu zneužití práva vyžaduje právní vzdělání.

¹⁷⁰ FUKSOVÁ, Lucie. *Dostavba D8 a zákaz zneužití práva* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 8. října 2012 [cit. 10. března 2018]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html>>.

¹⁷¹ NOVÁKOVÁ, Petra. *Zneužití práva? Quo vadis Nejvyšší správní soude?* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 13. března 2013 [cit. 30. března 2018]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2013/03/zneuziti-prava-quo-vadis-nejvyssi.html>>.

¹⁷² JELÍNKOVÁ: *Občan, spolek, obec...*, s. 262.

¹⁷³ Tamtéž.

¹⁷⁴ Tamtéž.

7 Shrnutí teoretické části

Nyní provedu dílčí shrnutí zjištěných poznatků. V současné době lze nalézt zásadu zákazu zneužití práva zakotvenou jednak na ústavní úrovni v čl. 11 odst. 3 Listiny, dále pak na úrovni zákona v ustanovení § 8 o. z. Právní úprava obsažená v o. z. je svým obsahem širší, neboť čl. 11 odst. 3 Listiny se vztahuje pouze na vlastnické právo.

Zásada zákazu zneužití veřejných subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojmání práva. Dle judikatury Ústavního soudu a NSS jde o pravidlo práva veřejného, které má povahu prostředku *ultima ratio*.

Pro účely mé diplomové práce jsem vybral definici, která popisuje zneužití práva jako úmyslný výkon existujícího subjektivního oprávnění v rozporu s jeho účelem nebo dalšími omezeními. Dále je možné rozeznávat jednotlivé skutkové podstaty zneužití práva. Hlavní skutkovou podstatu tvoří výkon práva v rozporu s jeho účelem, přičemž tento zahrnuje ještě dvě podskupiny, a sice tzv. šikanu a výkon subjektivního práva za jiným účelem, než je poškození jiného.

Z mého výzkumu vyplynulo, že obec se jako subjekt správního řízení může zneužití práva dopustit v pozici účastníka řízení a zvláštního subjektu, resp. v pozici dotčeného orgánu. Jako správní orgán se obec zneužití práva dopustit nemůže, neboť v tomto postavení nemá žádná veřejná subjektivní práva. Dále platí, že správní soud je tím, kdo může s konečnou platností konstatovat, že došlo ke zneužití práva. Jakmile je toto konstatováno, nastupuje právní následek, který spočívá v tom, že zneužívající jednání nebude mít právní účinky.

8 Kazuistická část

Jestliže jsem v předchozí části vymezil zákaz zneužití práva, pokusím se v této kapitole představit možnosti aplikace zákazu zneužití práva na třech konkrétních případech. Společným jmenovatelem těchto případů je nejen skutečnost, že se týkají oblasti práva životního prostředí, ale i to, že souvisí s uskutečňováním určitého záměru, přičemž tomuto záměru bylo různým způsobem bráněno. Jsem přesvědčen, že by zásada zákazu zneužití práva mohla být v podobných situacích aplikována, což by vedlo k rychlejšímu a hospodárnějšímu průběhu daných řízení.

V podkapitole 8. 1 se věnuji případu dostavby dálnice D8. V podkapitolách 8.2 a 8.3 pak provádím rozbor dvou případů z praxe, s jejichž okolnostmi jsem dobře seznámen, neboť jsem měl možnost osobně sledovat jejich průběh. S ohledem na rozsah této diplomové práce jsem se u všech případů zaměřil jen na jejich nejvýznamnější aspekty.

8.1 Dostavba dálnice D8

V tomto případě uvádím stanoviska Ředitelství silnic a dálnic a ekologického spolku Děti země tak, jak je oni sami prezentují. Jak je dále patrné, v některých aspektech se názory na dostavbu dálnice D8 zcela rozcházejí.

Ředitelství silnic a dálnic uvádí, že výjimečnost dálnice D8 spočívá v tom, že její trasa vede přes chráněnou krajinnou oblast (dále jen „CHKO“) České středohoří, což způsobilo komplikace při její dostavbě. První úsek Řehlovice – Trmice byl zprovozněn v roce 1990. Poslední dvanáctikilometrový úsek mezi Bílinkou a Řehlovicemi vede přes CHKO a z tohoto důvodu je technicky nejnáročnější. Začal se stavět v roce 2007 a dokončení stavby bylo plánováno na rok 2010. Termín se vzhledem k soudním sporům vedeným na základě žalob podaných ekologickými sdruženími dodržet nepodařilo. Dokončení stavby také výrazně oddálil sesuv svahu po povodních v červnu 2013.¹⁷⁵

¹⁷⁵ SEDLÁČEK, Štěpán a kol. *Informační publikace o dálnici D8* [online]. rsd.cz, 1. února 2018 [cit. 28. srpna 2018]. Dostupné na <https://www.rsd.cz/wps/wcm/connect/111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334/rsd-publikace-D8_02-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334>.

Co se týče výběru trasy, v roce 1994 byla zpracována vyhledávací studie obsahující tři koridory s pěti variantami vedení trasy. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) doporučilo koridor C ve variantách 1 a 2, pro který byla zpracována dokumentace o posouzení vlivu na životní prostředí, tzv. EIA. V listopadu 1996 vydalo MŽP souhlasné stanovisko k záměru stavby ve variantě C2. Všechny navržené koridory a varianty procházely CHKO České středohoří, a to proto, že se jedná o nejrychlejší způsob dostavby dálnice D8 a o ideální řešení z dopravního hlediska. K tomu všemu byla potřebná výjimka ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, která nabyla právní moci 28. února 2001. Dne 26. března 2002 bylo vydáno územní rozhodnutí, které po přezkoumání v odvolacím řízení nabylo právní moci dne 26. června 2003.¹⁷⁶

Dle Ředitelství silnic a dálnic se ekologové snaží zpochybnit zákonnost procesu posuzování vlivu stavby na životní prostředí. Ochrana životního prostředí však byla při výběru konečné trasy věnována maximální pozornost. Přesto bylo v souvislosti s výstavbou dálnice D8 vedeno několik desítek soudních řízení a téměř všechna vydaná správní rozhodnutí byla napadána opravnými prostředky, což vedlo k průtahům ve správních řízeních.¹⁷⁷

Spolek Děti země má na dostavbu odlišný pohled. Hlavním cílem tohoto spolku je ochrana vzácné přírody, nikoli blokování dostavby dálnice.¹⁷⁸ Původním cílem kampaně, která vznikla již na podzim roku 1993, bylo prosadit trasu vysokokapacitní silnice z Prahy do Berlína, která by se vyhnula CHKO České středohoří. V letech 1996 až 1998 byla odborníky zpracována trasa rychlostní silnice R28 přes Mostecko, která je alternativou k dálnici D8 a která se území CHKO vyhýbá. Od července 1999 však došlo ke změně cíle, neboť MŽP se nepodařilo trasu dálnice přes CHKO vymístit, takže cílem bylo právní cestou prosadit trasu s dlouhým tunelem.¹⁷⁹

Vedení dálnice v tunelu bylo prosazováno spolkem Děti Země a dalšími devíti ekologickými organizacemi. Tunel sice není ideálním řešením, lze ho však považovat

¹⁷⁶ SEDLÁČEK, Štěpán a kol. *Informační publikace o dálnici D8* [online]. rsd.cz, 1. února 2018 [cit. 28. srpna 2018]. Dostupné na <https://www.rsd.cz/wps/wcm/connect/111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334/rsd-publikace-D8_02-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334>.

¹⁷⁷ Tamtéž.

¹⁷⁸ *Kampaň: Tunel pro České středohoří* (dálnice D8) [online]. detizeme.cz, [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <[http://detizeme.cz/kampani.shtml?als\[KID\]=8501fb992f7fd88440828367b046eeb9](http://detizeme.cz/kampani.shtml?als[KID]=8501fb992f7fd88440828367b046eeb9)>.

¹⁷⁹ *Historie kampaně k dálnici D8* [online]. detizeme.cz, [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <<http://detizeme.cz/dokument.shtml?x=168133>>.

za rozumný kompromis.¹⁸⁰ Celkem bylo podáno dvacet sedm žalob, z nichž čtrnácti bylo vyhověno. Žádné z žalob nebyl přiznán odkladný účinek, proto jejich podání neovlivnilo délku dostavby dálnice. Podle předsedy Děti země Miroslava Patrika se prokázalo, že činnost spolků je při povolování různých záměrů důležitá, protože poukazují na nezákonnosti a vady v procesu jejich schvalování. Spolek upozorňoval na nezákonný výběr trasy, která je vedena přes sesuvné území, již od roku 1996.¹⁸¹

K sesuvu půdy se vyjádřila bývala ředitelka Úseku kontroly kvality staveb na Ředitelství silnic a dálnic Miroslava Pošvářová. Dle ní bude dálnice vždy problémová, neboť vede přes sesuvné území, přičemž o této skutečnosti museli projektanti vědět. Sesuvy půdy v daném území jsou monitorovány sto let zpátky.¹⁸² Geolog Vladimír Cajz k dostavbě uvádí, že je možné minimalizovat riziko sesuvů, ale pouze za vynaložení nemalých finančních prostředků.¹⁸³

Nyní se zaměřím na závěry NSS, který se k této kauze vyjadřoval ve více případech a jehož judikatura je v této oblasti velmi rozsáhlá. V nedávné době byl vydán významný rozsudek,¹⁸⁴ který se týkal žaloby spolku Děti země proti Ministerstvu pro místní rozvoj. Spolek se dříve domáhal obnovy stavebního řízení ve věci povolení souboru staveb (celkem se jedná o 86 stavebních objektů). Věcně a místně příslušný Krajský úřad Ústeckého kraje tento návrh zamítl. Rovněž žalovaný zamítl následné odvolání.

Věc se dostala před Krajský soud v Ústí nad Labem. Tento soud se mimo jiné zabýval otázkou naplnění dvou kumulativních podmínek obnovy řízení, kdy neshledal naplnění druhé podmínky, tj. že zrušení podkladového rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, než byla předmětem rozhodování. NSS však dospěl k závěru (bod 96 rozsudku), že obě podmínky byly naplněny, a proto zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj a rozhodnutí

¹⁸⁰ *Kampaň: Tunel pro České středohoří (dálnice D8)* [online]. detizeme.cz, [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <[http://detizeme.cz/kampani.html?als\[KID\]=8501fb992f7fd88440828367b046eeb9](http://detizeme.cz/kampani.html?als[KID]=8501fb992f7fd88440828367b046eeb9)>.

¹⁸¹ Tisková zpráva Děti země. *Pro část hotové dálnice D8 proběhne nové stavební řízení* [online]. detizeme.cz, 23. února 2018 [cit. 30. srpna 2018]. Dostupné na <<http://detizeme.cz/zprava.shtml?x=2515139>>.

¹⁸² POŠVÁŘOVÁ, Miroslava. *Sto let tam byly sesuvy a nikdo to neřešil. Expertka na stavbu dálnic přednesla zdrcující rozbor kauzy zasypané D8* [online]. parlamentnilisty.cz, 1. srpna 2017 [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Sto-let-tam-byly-sesuvy-a-nikdo-to-neresil-Expertka-na-stavbu-dalnic-prednesla-zdrcujici-rozbor-kauzy-zasypane-D8-498430>>.

¹⁸³ BUMBA, Jan, ERHART, Michael. *Problematickou trasu dálnice D8 prosadily stavební firmy, aby měly stále práci, tvrdí geolog* [online]. irozhlas.cz, 5. září 2017 [cit. 1. září 2018]. Dostupné na <<https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/problematickou-trasu-dalnice-d8-prosadily-stavebni-firmy-aby-mely-stale-praci-1709050630-pj>>.

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2018, sp. zn. 1 As 296/2017.

Krajského úřadu Ústeckého kraje. V bodě 94 pak NSS uvádí, že: „...v souzené věci došlo nepochybně k procesní vadě při posuzování vlivů na životní prostředí, která již není plně zhojitelná, neboť za současného stavu již nejsou otevřeny všechny možnosti a alternativy...byť je tedy záměr již téměř zcela realizován, v obnoveném stavebním řízení by mohly být alespoň částečně zhojeny procesní vady...“¹⁸⁵

Lze tedy jednání ekologických spolků kvalifikovat jako zneužití práva? Byť jsem analyzoval pouze nepatrný zlomek dostupné judikatury, závěr NSS je jednoznačný v tom, že původní řízení bylo postiženo procesními vadami. Zejména se pak dotčená veřejnost neúčastnila daných řízení plnohodnotným způsobem. NSS tedy dovedl nezákonnost postupu a dal tak fakticky za pravdu spolku Děti země. Dle mého názoru jde spíše o akademický výrok, neboť jak bylo zmíněno, záměr byl již prakticky celý realizován. K žádné reálné změně nemůže dojít, ale mohou být zhojeny procesní, tedy právní vady.

Dle sdělení Ředitelství silnic a dálnic (a také dle vyjádření prezidenta České republiky uvedeného v kapitole 1), to byly právě ekologické spolky, které způsobily průtahy v procesu dostavby. Tato sdělení nepovažuji za korektní ze dvou důvodů. Za prvé je tu zásadní argument, že správním žalobám soudy nepřiznávaly odkladný účinek. Za druhé, jestliže byla některá dřívější rozhodnutí zrušena pro nezákonnost z důvodů procesních pochybení, pak způsobení této nezákonnosti lze jen těžko přičítat ekologickým spolkům, ale právě a pouze správním orgánům, které o věci rozhodovaly.

Domnívám se tedy, že v případě dostavby dálnice D8 nelze jednání ekologických spolků kvalifikovat jako zneužití práva. Pochybení je možné sledovat spíše na straně státu, který nebyl schopen vést tak zásadní správní řízení zákonným způsobem.

8.2 Provoz zařízení k nakládání s odpady I

Tento případ souvisí se správním řízením o vydání souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (dále jen „souhlas k provozování zařízení“) dle ustanovení § 14 odst. 1 OdpZ. Pro účely této diplomové práce jsem provedl anonymizaci subjektů daného správního řízení.

¹⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2018, sp. zn. 1 As 296/2017.

Společnost, která v tomto případě podala žádost o vydání souhlasu k provozování zařízení bude označena jako společnost Alfa. Tato společnost zamýšlela provozovat svoji podnikatelskou činnost (tj. nakládání s odpady) v areálu společnosti Beta, neboť sama nedisponovala potřebnými prostorami a společnost Beta nevyužívala plný potenciál svého průmyslového areálu. Obě společnosti podnikaly v oblasti nakládání s odpady. Mimo společnost Alfa byly subjekty řízení dále krajský úřad, který dané správní řízení vedl, a obec, která byla dle ustanovení § 14 odst. 7 OdpZ účastníkem řízení, neboť zařízení mělo být provozováno na jejím území.

Žádost o vydání souhlasu k provozování zařízení podala společnost Alfa ke krajskému úřadu, odbor životního prostředí dne 31. ledna 2014. Dne 4. února 2014 byla vyrozuměna taktéž obec, jakožto účastník řízení. Obec byla dle ustanovení § 36 odst. 1 a 2 s. ř. oprávněna navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, zároveň měla právo vyjádřit v řízení své stanovisko a pokud by o to požádala, poskytl by jí krajský úřad informace o řízení.

Dne 13. března 2014 bylo na budoucí provozovně společnosti Alfa, resp. v průmyslovém areálu společnosti Beta provedeno místní šetření za účasti zástupců společnosti Alfa, obce a krajského úřadu. Prohlídkou bylo zjištěno následující: *„Byla provedena prohlídka areálu a bylo dohodnuto, že provozní řád zařízení bude doplněn ve smyslu připomínek obce, odeslaných do datové schránky krajského úřadu. Bude doplněno přesné zakreslení pozemků, užívaných společností Alfa, podle katastrální mapy.“*

Následně dne 20. března 2014 bylo společnosti Alfa doručeno vyjádření obce, ve kterém požaduje úpravy a doložení dalších podkladů. S těmito požadavky se společnost Alfa seznámila, a protože z některých obecně formulovaných požadavků obce ji nebylo zřejmé, co přesně se po ní požaduje, komunikovala za účelem odstranění těchto nejasností s krajským úřadem.

Obec tedy požadovala doložení skutečností, např. výpis z katastru nemovitostí k dotčeným pozemkům a upřesnění využití těchto pozemků. Dále vyjádřila nesouhlas s dočasným uložením volně ložených materiálů aj. Zajímavý byl požadavek obce na ponížení okamžité a roční kapacity zařízení tak, aby v provozním řádu společnosti Beta byla ponížena kapacita o kapacitu společnosti Alfa. Tedy tak, aby v součtu kapacit obou společností nedošlo k navýšení aktuální povolené kapacity odpadů v areálu.

Společnost Alfa následně předložila svoji doplněnou žádost, jejíž přílohou bylo i upravené znění provozního řádu. Krajský úřad následně dne 28. srpna 2014 informoval jak společnost Alfa, tak obec, že mají možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a výslovně zde uvedl: „*Krajský úřad prohlašuje, že k dnešnímu dni byly v uvedeném řízení shromážděny dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, s nimiž se máte možnost v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, seznámit a případně se k těmto podkladům vyjádřit, a to až do pěti dnů od obdržení tohoto sdělení.*“

V tuto chvíli již společnost Alfa očekávala, že jelikož se důkladně vypořádala s připomínkami obce a současně krajský úřad prohlásil, že má všechny potřebné podklady, bude vydáno rozhodnutí a bude moci začít realizovat svou podnikatelskou činnost, s jejímž zahájením čekala právě na vydání rozhodnutí.¹⁸⁶

Dne 15. října 2014 ovšem společnost Alfa obdržela opět výzvu k doplnění dalších podkladů. Poté, co byly i tyto skutečnosti doplněny a společnost Alfa se stále domnívala, že vše požadované doložila, vyžádala si obec doložení dalších skutečností, a to např. jednoznačné stanovení kapacity jednotlivých provozoven, definování volně ložených materiálů na venkovní ploše, úpravu jednoho bodu provozního řádu, aj. Tyto podklady však již společnost Alfa dodala, a to na základě předchozích výzev. Současně se však objevily ze strany obce požadavky na doplnění nových podkladů, které do té doby obec nepožadovala. Společnost Alfa komunikovala s krajským úřadem, který sdělil, že postačí doložit pouze jeden dokument a vše ostatní již doloženo bylo. Společnost Alfa obratem tento dokument doložila.

Dne 19. prosince 2014 byl schválen provozní řád zařízení a vydán souhlas k provozování zařízení, a to na dobu určitou 5 let. Dne 7. ledna 2015 však společnost Alfa obdržela oznámení o odvolání podaném obcí. Společnost byla současně vyzvána, aby se k námitkám uvedeným v odvolání vyjádřila. S ohledem na suspenzivní účinek odvolání tedy nenastaly právní účinky rozhodnutí¹⁸⁷ a společnost Alfa nemohla stále provozovat svoji podnikatelskou činnost.

Ve svém vyjádření ze dne 9. února 2015 se společnost Alfa opět vypořádala se všemi připomínkami obce způsobem, kdy opětovně všechna její tvrzení vyvrátila. Dne 25. května 2015 pak společnost Alfa obdržela konečné rozhodnutí MŽP, které odvolání

¹⁸⁶ Ve vztahu k této skutečnosti považuji za zajímavé zabývat se vzájemným vztahem mezi zákazem zneužití práva a zásahem do ústavně zaručeného práva na podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny.

¹⁸⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 461. (§ 81 s.ř.).

obce proti rozhodnutí krajského úřadu podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu zamítlo a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdilo.

Všechny námitky v odvolání, které obec podala, MŽP jednoznačně zamítlo. Pro ilustraci v další pasáži uvádím ty námitky, v jejichž uplatnění spatřuji ze strany obce možné zneužití práva, a dále odůvodnění MŽP k těmto námitkám. Tučným písmem je vždy vyznačena námitka obce a kurzívou odůvodnění MŽP:

- **Podle názoru odvolatele dojde při nárůstu kapacity odpadů k velkému zatížení obce nákladní dopravou a devastaci silnic v obci.** *MŽP je názoru, že okolnosti související s dopravním zatížením území odvolatele nejsou předmětem právní úpravy na úseku nakládání s odpady, kterými se byl krajský úřad v řízení, jako orgán prvního stupně, podle ustanovení § 14 odst. 1 OdpZ povinen řídit.*
- **Podle odvolatele je schválený provozní řád v rozporu s územním plánem obce, kde je stanoven regulativ na pozemky a stavby, na kterých je zařízení umístěno, tj. k využití k podnikatelským aktivitám bez negativního vlivu na životní prostředí.** *MŽP se shoduje s úvahou orgánu prvního stupně, kdy nedojde ke vzniku negativních vlivů na životní prostředí, pokud žadatel v souladu se schváleným provozním řádem bude do zařízení přijímat a v něm využívat odpady kategorie ostatní.*
- **Odvolatel tvrdí, že nebyl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí.** *MŽP má vzhledem k obsahu spisu za to, že krajský úřad s provozním řádem dne 4. srpna 2014 odvolatele řádně seznámil a stejně tak jej seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí, jak je zřejmé ze spisu. Uvedenými skutečnostmi se rovněž zabývalo na svém zasedání zastupitelstvo obce, kde bylo projednáno vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí o udělení souhlasu k provozování zařízení. Ze spisu je zřejmé, že žadatel se následně s připomínkami odvolatele vypořádal.*
- **Odvolatel namítá neuvedení doby platnosti v provozním řádu zařízení, což je podle něj v rozporu s vyhláškou č. 383.** *MŽP uvádí, že krajský úřad výrokem svého rozhodnutí omezil platnost provozního řádu po dobu pěti let. Tuto odvolatelovu námitku proto nelze akceptovat.*
- **Podle odvolatele se žadatel nevypořádal s připomínkou o doplnění situačních plánů jeho provozovny a provozovny společnosti Beta.** *K tomuto údajnému žadatelovu nevypořádání se s odvolatelovou připomínkou je ze spisu zřejmé, že krajský úřad mezi podklady svého rozhodnutí zahrnul situační plán žadatele jako součást jeho provozního řádu.*

- **Odvolatel se domnívá, že plocha uvedená v provozním řádu, nekoresponduje svojí rozlohou s plochou zakreslenou v situačním plánu.** *Situační náčrt přitom obsahuje manipulační a zároveň i skladovací plochu. Poukázání na nepřehlednost náčrtu a popisu považuje odvolací orgán za subjektivní hodnocení odvolatele a není mu z textu této odvolací námítky zřejmé, jak odvolatel dospěl ke svému výpočtu.*
- **Odvolatel vytýká provoznímu řádu, že nevyřešil dočasně uložené materiály.** *Dočasně uložené materiály jsou řešeny v provozním řádu stejným způsobem jako odpady v bodu 5. 4. 1.*
- **Odvolatel namítá chybějící výpis z katastru nemovitostí k pozemku parc. č. 400/22.** *K připomínce o chybějícím výpisu z katastru nemovitostí, má odvolací orgán za to, že pokud si skutečnosti z něj krajský úřad ověřil ve veřejně přístupné databázi, nebylo nutno dokládat výpis z katastru nemovitostí ve vytištěné podobě.*

Podstatu zneužití práva v tomto případě spatřuji v tom, že námítky měly prodloužit délku správního řízení o udělení souhlasu s provozováním zařízení ze strany obce jakožto účastníka řízení. Běžná délka tohoto typu řízení je mnohem kratší.¹⁸⁸ Právo podávat tyto námítky je veřejným subjektivním právem obce jakožto účastníka řízení. Druhý definiční znak zneužití práva, tj. existence subjektivního oprávnění, je naplněn.

Je zřejmé, že obec postupně uplatňovala všechny možné námítky. To, co jí na počátku řízení „nevadilo“, namítala později. Uplatňování námitek vedlo k prodloužení řízení přibližně o jeden rok, přičemž nevedlo ke „zkvalitnění“ provozního řádu. Ten byl v podstatě přijat v původní podobě. Část námitek byla formulována značně obecně, popř. si žadatel, ani po konzultaci s krajským úřadem, nebyl zcela jistý, jak se s námítkami vypořádat.

Za významnou považuji tu skutečnost, že všechny námítky obce byly v konečném rozhodnutí MŽP v plném rozsahu vyvráceny. Z toho může vyplývat, že ani jedna z námitek nebyla důvodná, což popírá účel námitek, kterým je dle mého názoru působení na konečnou podobu provozního řádu. V tomto jednání obce spatřuji rozpor s účelem právní úpravy, tedy naplnění třetího definičního znaku zneužití práva. Domnívám se, že námítky by měly sloužit k nápravě situace, kdy potenciálně hrozí, že

¹⁸⁸ Platí lhůty dle ustanovení § 71 správního řádu.

provozní řád nebude respektovat místní poměry a zásady ochrany životního prostředí. To se zde ovšem nestalo.

Dále byly některé námitky zjevně neopodstatněné, což potvrdilo MŽP ve svém rozhodnutí. Za nadbytečný lze považovat např. opakovaný požadavek na výpis z katastru nemovitostí nebo požadavek na řešení vjezdu, který vůbec nespadal do předmětu řízení.

Další skupinu námitek lze označit za spekulativní. Pouhá spekulativní povaha námitky automaticky neznamená zneužití práva.¹⁸⁹ Právě proto považuji za nezbytné se zabývat všemi okolnostmi případu a všemi námitkami současně, popř. také tím, jakým způsobem obec v pozici účastníka vystupuje v dalších podobných řízeních. Tyto závěry jsou plně v souladu s judikaturou NSS uvedenou v podkapitole 4.2.

Za povšimnutí stojí také podoba námitek. Žádná námitka nebyla opřena o důkazní materiály. Je pochopitelné, že námitky nemohou být vždy podloženy konkrétními důkazy. Na druhou stranu je velmi jednoduché namítat devastaci silnic, prašnost a hluchost, ale mnohem těžší je se s těmito námitkami vypořádat (často je potřeba provést měření, která zvyšují náklady řízení na straně žadatele).

Problematické je naplnění prvního definičního znaku zneužití práva, tj. musí jít o úmyslný výkon. Dovodit tento úmysl je dle mého názoru možné nepřímou, po zhodnocení všech skutečností (např. délka řízení, způsob uplatnění námitek, opodstatněnost námitek, aj.) a jejich vyhodnocení ve vzájemné souvislosti. Tento způsob kvalifikace zneužití práva byl např. popsán v Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. září 2013, sp. zn. 22 A 66/2013. Po prostudování průběhu uvedeného správního řízení, zejména pak námitek, způsobu jejich uplatňování, a dalších okolností případu, je dle mého názoru možné jednání obce kvalifikovat jako zneužití práva.

Zdá se, že prokázání zneužití práva bude v podobných správních řízeních v oblasti práva životního prostředí velmi složité, a to s ohledem na celou řadu mimoprávních elementů, které s těmito řízeními souvisí. Dospět k závěru o zneužití práva nelze na základě jedné skutečnosti (např. účastník podá námitky), ale až v momentě, kdy si lze vytvořit ucelený obraz o daném řízení. Pouze na základě všech těchto okolností lze spolehlivě dojít k závěru, že daný subjekt nevykonává své veřejné subjektivní právo, ale zneužívá jej.

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017, sp. zn. 4 As 220/2016.

Pakliže by čtenář této práce nebyl závěrem o zneužití práva v tomto příkladu přesvědčen, nabízím dále příklad II. Zajímavé je zkoumat tyto dva případy v jejich vzájemné souvislosti.

8.3 Provoz zařízení k nakládání s odpady II

Druhý příklad rovněž popisuje řízení o udělení souhlasu k provozování zařízení. Je velmi podobný předchozímu příkladu, navíc oba případy spolu souvisí. Z hlediska časového však tento případ předchází případu prvnímu. Zde vystupuje společnost Beta z předchozího příkladu jako žadatel o udělení souhlasu k provozování zařízení. Pro udržení přehledu v příkladech jsem jí ponechal toto označení. Účastníkem řízení je i zde, v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 OdpZ, obec, která vystupovala jako účastník v řízení dle předchozího příkladu.

Žádost o udělení souhlasu s provozováním zařízení, dle ustanovení § 14 odst. 1 OdpZ, si společnost Beta podala ke krajskému úřadu, a ten zahájil správní řízení dne 23. listopadu 2010. Důvodem pro podání žádosti bylo zrušení níže uvedených stávajících souhlasů k provozování zařízení a jejich nahrazení jedním novým souhlasem, což by vedlo ke zpřehlednění situace jak pro společnost, tak pro správní orgány (tento postup doporučil přímo krajský úřad). Společnost Beta tedy nežádala o zcela nový souhlas k provozování zařízení, ale pouze chtěla konsolidovat stávající.

Společnost Beta provozovala ve svém areálu dvě zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů na základě rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. září 2007, ve znění rozhodnutí ze dne 24. února 2009, a ve znění rozhodnutí ze dne 19. března 2009, a dále na základě rozhodnutí ze dne 12. prosince 2008.

Všechny předchozí souhlasy byly uděleny v době, kdy účastníkem řízení ještě nebyla obec, v jejímž katastru se provozovna společnosti Beta nachází. Vyřízení těchto povolení nebylo pro společnost Beta vůbec zdoluhavé a platily lhůty dle správního řádu. Společnost Beta tedy neměla předchozí negativní zkušenost s neúměrným prodlužováním správního řízení ze strany obce. Společnost se domnívala, že sloučení provozních řádů včetně dodatků, které již dříve získaly potřebné souhlasy, do jednoho provozního řádu, bude rychlý proces. Přesto však svého práva vznášet námítky obec využila a dne 2. prosince 2010 zaslala své

vyjádření k zahájení správního řízení. Zde bylo mimo jiné uvedeno, že dle názoru obce dochází ke zvýšení roční kapacity zařízení, některé z pozemků, na kterých je provozovna umístěna, nejsou ve vlastnictví společnosti aj.

Tyto nesrovnalosti tedy obec požadovala doplnit s vyjádřením, že: „*Po doplnění těchto dokladů se obec, jako účastník řízení ve smyslu ustanovení § 14 odstavce 7 OdpZ může k uvedenému správnímu řízení vyjádřit.*“ S těmito námitkami se společnost Beta vypořádala a 8. prosince 2010 krajský úřad oznámil účastníkům řízení, že mají možnost se seznámit s podklady k vydání rozhodnutí.

Obec opět využila možnosti vyjádřit se a vznášet námitky a dne 17. prosince 2010 zaslala další vyjádření k zahájení správního řízení. Zde opět rozporovala kapacitu zařízení a taktéž vnesla nové připomínky. Poté, co krajský úřad vydal souhlas k provozování zařízení, se obec odvolala. MŽP, jakožto odvolací orgán, v plném rozsahu zamítl všechny námitky obce. Učinil tak dne 15. 10. 2011.

Jestliže porovnáme průběh správních řízení dle příkladů Provoz zařízení k nakládání s odpady I a II, zjistíme, že jsou si velmi podobná, tzn. obec postupně uplatňovala stále další připomínky, které byly obecně formulované, nejasné, nadbytečné nebo nepodložené důkazním materiálem. Skutečnost, že obec svůj postup opakovala ve stejných řízeních, dle mého názoru, posiluje závěr o zneužití práva, resp. z této skutečnosti je možné usuzovat na první definiční znak zneužití práva, tedy na jeho úmyslný výkon.

Z příkladů Provoz zařízení k nakládání s odpady I a II lze vysledovat, že obec vůči oběma subjektům vystupovala v zásadě stejným způsobem, čímž daná správní řízení výrazně prodloužila. Všechny námitky obce byly vyvráceny jednak krajským úřadem, následně i MŽP, a to v plném rozsahu. Provozní řády byly navíc v obou případech schváleny v téměř původní podobě. Připomínky obce vyvolaly pouze drobné nevýznamné změny provozních řádů a neměly žádný dopad na ochranu životního prostředí.

Jsem toho názoru, že v obou případech lze jednání obce kvalifikovat jako zneužití práva. Připouštím ovšem, že tento závěr lze učinit spolehlivě až *ex post*, kdy je možné zpětně průběh obou řízení zhodnotit.

V současné době společnost Beta připravuje opět nový provozní řád s ohledem na změny, které ve společnosti nastaly. Na základě předchozí negativní zkušenosti dopředu očekává, že obec správní řízení opět výrazně prodlouží. Závěr o zneužití práva by této společností mohl posloužit pro obdobná budoucí správní řízení. Správní

orgán, který dané řízení povede, by mohl na námitky a připomínky obce klást vyšší nároky. Obec by tedy musela své námitky např. podložit důkazním materiálem.

Platí, že obec má pečovat o rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž má při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem.¹⁹⁰ V tomto ohledu spatřuji určitou podobnost mezi obcemi a spolky, které v procesu ochrany životního prostředí rovněž hájí zájmy svých členů. Jestliže obec nesleduje svým jednáním veřejný zájem, ale pouze svůj osobní soukromý zájem, lze i z této skutečnosti usuzovat, že by se mohla dopouštět zneužití práva.

¹⁹⁰ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

9 Závěr

Přestože se o zneužití práva někdy hovoří v souvislosti s činností ekologických spolků či aktivních jednotlivců, jejich činnost lze často hodnotit jako přínosnou pro ochranu životního prostředí. Veřejnost nelze z procesu rozhodování o životním prostředí vyloučit, neboť ochrana životního má pro společnost zcela zásadní význam. Aktuální problémy v oblasti životního prostředí spojené zejména s rychlým přibýváním odpadů, mohou být řešeny zejména výstavbou nových zařízení určených k jejich zpracování. Jde však o časově náročné procesy. Zásada zákazu zneužití práva má případnému zneužití práva nejen v těchto řízeních zabránit.

Hlavním cílem této práce bylo zjistit, na jaké subjekty správního řízení se může zásada zákazu zneužití práva vztahovat, přičemž jsem věnoval zvýšenou pozornost postavení obce. Ve vztahu k první výzkumné otázce jsem dospěl k závěru, že obec se může zneužití práva dopustit, a to za situace, kdy je nadána veřejnými subjektivními právy. Z pohledu subjektů správního řízení se obec může zneužití práva dopustit zejména v pozici účastníka řízení, v úvahu však připadá také zneužití práva v pozici zvláštního subjektu, resp. dotčeného orgánu. Pakliže se obec dopustí zneužití práva jakožto správní orgán, zákaz zneužití práva se neaplikuje, neboť správní orgán nemá žádná veřejná subjektivní práva, ale pouze svoji působnost a pravomoc. Zneužívající jednání správního orgánu by však mohlo být trestněprávně kvalifikováno jako zneužití pravomoci úřední osoby. Má první hypotéza se tedy nepotvrdila, neboť jsem se domníval, že zákaz zneužití práva lze aplikovat na všechny subjekty správního řízení.

Druhá výzkumná otázka souvisela s tím, který orgán je oprávněn konstatovat zneužití práva s konečnou platností. Při rozboru této výzkumné otázky se má hypotéza, že je tímto orgánem správní soud, potvrdila. Konstatovat zneužití práva může samozřejmě také správní orgán, ovšem jeho rozhodnutí může být následně podrobena soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Považuji za vhodné, aby docházelo k aplikaci zákazu zneužití práva již ve fázi správního řízení, neboť v této fázi může mít jeho aplikace nejlepší efekt.

U třetí výzkumné otázky, tedy důsledků konstatování zneužití práva, jsem dospěl k závěru, že zneužívajícímu jednání nebude přiznána právní ochrana, resp. že takové jednání nebude mít právní účinky. Z výzkumu vyplynulo, že tento právní následek je možné vykládat široce, a proto lze vyvodit takové následky, které

odpovídají danému případu, a které lze považovat za spravedlivé. Tento závěr potvrdil moji třetí hypotézu, že zneužívající jednání bude postiženou určitou formou „sankce“.

Pojem neuzítí práva (*abusus iuris*) lze definovat jako úmyslný výkon existujícího subjektivního oprávnění v rozporu s jeho účelem či dalšími omezeními. V rámci kategorie zneužití práva lze dále rozeznávat jednotlivé skutkové podstaty. Hlavní skutkovou podstatu představuje rozpor mezi výkonem veřejného subjektivního práva a jeho účelem. Účel konkrétního práva či právního institutu lze někdy poznat přímo z textu právního předpisu. Jestliže toto není možné, je potřeba hledat účel právní úpravy v úvodních ustanoveních daného právního předpisu, v důvodových zprávách či preambulích. Zneužitím práva může také docházet k porušení právních zásad, které jsou zakotveny na ústavní úrovni, základních veřejnoprávních zásad a stěžejních zásad z oblasti práva životního prostředí jako např. princip účasti jednotlivce a veřejnosti na rozhodování o životním prostředí.

Význam zásady zákazu zneužití práva dokládá skutečnost, že je považována za nepsaný obecný právní princip práva Evropské unie. Jde však o prostředek *ultima ratio*, který by se měl aplikovat pouze ve výjimečných případech. Přestože má tato zásada soukromoprávní původ, dochází k jejímu stále častějšímu uplatňování také ve veřejném právu, přičemž v právu životního prostředí se tento princip postupně prosazuje.

Významným zdrojem této diplomové práce byla judikatura NSS, kde lze vysledovat vzrůstající počet soudních rozhodnutí, které argumentují zákazem zneužití práva. Z jednotlivých odůvodnění pak vyplývá, že zákaz zneužití představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity. Zneužití lze v podstatě jakékoliv veřejné subjektivní právo, včetně práv procesních.

V kazuistické části této práce jsem se zabýval případem dostavby dálnice D8. Přestože se zejména v médiích objevovaly zprávy, že za prodloužení procesu dostavby této dálnice mohou ekologické spolky, dospěl jsem k závěru, že jednání spolků nelze v tomto případě kvalifikovat jako zneužití práva, neboť NSS konstatoval, že došlo k procesním vadám v průběhu posuzování vlivu na životní prostředí. Současně platí, že správní soudy pravidelně nepřiznávaly žalobám ekologických spolků odkladný účinek. Pochybení tedy spatřuji spíše na straně státu, který nebyl schopen vést tak zásadní správní řízení zákonným způsobem. V případech Provoz zařízení k nakládání s odpady I a II, se kterými jsem se v praxi osobně setkal, jsem

dospěl k závěru, že jednání obce jakožto účastníka řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení dle ustanovení § 14 odst. 1 OdpZ lze kvalifikovat jako zneužití práva. Je zajímavé, že nejpřesvědčivěji tento závěr působí až poté, co jsem hodnotil oba případy ve vzájemné souvislosti a s jistým odstupem času.

Aplikace zákazu zneužití práva sebou přináší také určité problémy. Za nejzávažnější pak považuji zejména narušení principu právní jistoty. Zákaz zneužití práva by se rovněž neměl používat příliš často, neboť jde o prostředek *ultima ratio*. Důvodem, proč vzrůstá zájem o tento princip, může být nedůslednost zákonodárce, který nedostatečně reaguje na mezery v právu. Tyto mezery lze sice vyplnit za pomoci zákazu zneužití, vhodnější je však změnit samotnou pozitivní právní úpravu. Tento závěr platí o to víc pro oblast veřejného práva, resp. práva životního prostředí.

Je však potřeba připustit, že legislativní změna nastane vždy buď opožděně, případně vůbec. Za těchto okolností může zákaz zneužití práva posloužit jako pomocný nástroj, pomocí kterého se překlene toto přechodné období. Diplomovou práci uzavírám tvrzením, že právo není, nebylo, a pravděpodobně nikdy nebude dokonalé. Vždy bude za společenským vývojem o pomyslný krok pozadu. Proto je nezbytné stále hledat nástroje, které pomohou zmírňovat tyto nedostatky práva.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a učebnice

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vydání. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2015, 224 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s.

HURDÍK, Jan. *Zásady soukromého práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 168 s.

KINCL, Jaromír a kol. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 248 s.

JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017, 272.

PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí. 1. díl*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 324 s.

PULKRÁBEK, Zdeněk. *Zákaz zneužití práva v rozporu s jeho účelem*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 158 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 193 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vydání. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2016. 298 s.

TUHÁČEK, Miloš a kol. *Právo životního prostředí: Praktický průvodce*. 1. vydání. Praha: Grada, 2015. 288 s.

ZATLOUKAL, Tomáš. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 333 s.

Příspěvky ve sborníku

SØRENSEN, Karsten. What is a general principle of EU law? A response. In DE LA FERIA, Rita, VOGENAUER, Stefan (eds). *Prohibition of abuse of law. A new general principle of EU law?* 1. vydání. Oxford: Hart publishing, 2011, s. 25 – 32.

ONDRÝSEK, Roman. Legalita aplikace zneužití práva v daňovém právu. In POPOVIČ, Adrián (eds). *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 225 – 240.

Komentáře

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010, 1533 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s.

KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 380 s.

LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1 – 654)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s.

MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký komentář (§ 1 – 117)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, 649 s.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1448 s.

Internetové zdroje

BUMBA, Jan, ERHART, Michael. *Problematickou trasu dálnice D8 prosadily stavební firmy, aby měly stále práci, tvrdí geolog* [online]. irozhlas.cz, 5. září 2017 [cit. 1. září 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/problematickou-trasu-dalnice-d8-prosadily-stavebni-firmy-aby-mely-stale-praci_1709050630_pj>.

FUKSOVÁ, Lucie. *Dostavba D8 a zákaz zneužití práva* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 8. října 2012 [cit. 10. března 2018]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html>>.

HAUPTVOGELOVÁ, Gabriela. *Za problémy D8 mohou hlavně ekoteroristé, ne špatná volba trasy, míní Zeman* [online]. irozhlas.cz, 26. listopadu 2016 [cit. 8. září 2018]. Dostupné na <https://www.irozhlas.cz/zpravy-z-domova/za-problemy-d8-mohou-hlavne-ekoteroriste-ne-spatna-volba-trasy-mini-zeman_1611261139_>.

KOCOURKOVÁ, Barbora. *Čína zakázala dovoz řady druhů pevného odpadu* [online]. mzv.cz, 18. ledna 2018 [cit. 28. března 2018]. Dostupné na <https://www.mzv.cz/beijing/cz/obchod_a_ekonomika/zpravodajstvi/cina_zakazala_dovoz_rady_druhu_pevneho.html>.

NOVÁKOVÁ, Petra. *Zneužití práva? Quo vadis Nejvyšší správní soude?* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 13. března 2013 [cit. 30. března 2018]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2013/03/zneuziti-prava-quo-vadis-nejvyssi.html>>.

PAULENKOVÁ, Kristína. *Příběh D8: roky průtahů, zdražování a rozpačitá premiéra* [online]. info.cz, 17. prosince 2016 [cit. 10. června 2018]. Dostupné na <<https://www.info.cz/cesko/pribeh-d8-roky-prutahu-zdrazovani-a-rozpacita-premiera-1860.html>>.

POŠVÁŘOVÁ, Miroslava. *Sto let tam byly sesuvy a nikdo to neřešil. Expertka na stavbu dálnic přednesla zdrcující rozbor kauzy zasypané D8* [online]. parlamentnilisty.cz, 1. srpna 2017 [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Sto-let-tam-byly-sesuvy-a-nikdo-to-neresil-Expertka-na-stavbu-dalnic-prednesla-zdrcujici-rozbor-kauzy-zasypane-D8-498430>>.

SEDLÁČEK, Štěpán a kol. *Informační publikace o dálnici D8* [online]. rsd.cz, 1. února 2018 [cit. 28. srpna 2018]. Dostupné na <https://www.rsd.cz/wps/wcm/connect/111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334/rsd-publikace-D8_02-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334>.

ŠABATOVÁ, Anna. *Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností* [online]. eso.ochrance.cz, 21. srpna 2014 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>>.

JANUSZEK, Tomáš. „V zájmu přírody“ vydírali podnikatele. *Ekologičtí aktivisté jsou ve vazbě* [online]. moravskoslezsky.denik.cz, 27. prosince 2017 [cit. 29. června 2018]. Dostupné na <<https://moravskoslezsky.denik.cz/z-regionu/v-zajmu-prirody-vydirali-podnikatele-20171227.html>>.

Kampaň: Tunel pro České středohoří (dálnice D8) [online]. detizeme.cz, [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <[http://detizeme.cz/kampani.shtml?als\[KID\]=8501fb992f7fd88440828367b046eeb9](http://detizeme.cz/kampani.shtml?als[KID]=8501fb992f7fd88440828367b046eeb9)>

Historie kampaně k dálnici D8 [online]. detizeme.cz, [cit. 29. srpna 2018]. Dostupné na <<http://detizeme.cz/dokument.shtml?x=168133>>.

Tisková zpráva Děti země. *Pro část hotové dálnice D8 proběhne nové stavební řízení* [online]. detizeme.cz, 23. února 2018 [cit. 30. srpna 2018]. Dostupné na <<http://detizeme.cz/zprava.shtml?x=2515139>>.

World bank group. *Doing business 2019* [online]. worldbank.org, [cit. 20. prosince 2018]. Dostupné na <<http://documents.worldbank.org/curated/en/386921541074339837/pdf/WP-DB2019-PUBLIC-Czech-Republic.pdf>>.

Odborné časopisy

POTĚŠIL, Lukáš. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*, 2012, roč. 20, č. 11, s. 381 – 385.

ŠTASTNÁ, Jarmila. *Čína: stále se jedná. Odpady*, 2018, č. 2, s. 32.

Judikatura

Správní soudy

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 As 27/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. září 2013, sp. zn. 22 A 66/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2010, sp. zn. 1 Afs 11/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2011, sp. zn. 7 As 101/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2014, sp. zn. 6 As 68/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2015, sp. zn. 8 As 12/2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017, sp. zn. 4 As 220/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2018, sp. zn. 1 As 296/2017.

Ústavní soud České republiky

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. října 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

Soudní dvůr Evropské unie

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. prosince 2000, *Emsland-Stärke GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-110/99, Sb. rozh. s. I-11569, bod 52 – 53.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. února 2006, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs and Excise*, C-255/02, Sb. rozh. s. I-01609, bod 86.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. února 2014, *Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-530/11, bod 28.

Právní předpisy

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dostupné na: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá zásadou zákazu zneužití práva v oblasti práva životního prostředí. Ačkoliv má tato zásada svůj původ v oblasti soukromého práva, stále častěji se prosazuje také ve veřejném právu. Zaměřil jsem se na možnosti uplatnění této zásady v oblasti práva životního prostředí, neboť i zde ke zneužití práva dochází. Hlavním cílem této diplomové práce bylo zjistit, zda se obec jako subjekt správního řízení může dopustit zneužití práva, a pokud ano, tak v jakém postavení.

Můj výzkum ukázal, že obec se zneužití práva může dopustit za předpokladu, že vystupuje v pozici, kdy je nadána veřejnými subjektivními právy. Z hlediska subjektů správního řízení se může obec zneužití práva dopustit zejména v pozici účastníka řízení, popř. v pozici dotčeného orgánu. Dále platí, že s konečnou platností může zneužití práva konstatovat správní soud, jelikož správní akt může být následně přezkoumán ve správním soudnictví. Důsledek konstatování zneužití práva spočívá v tom, že zneužívající jednání nebude mít právní účinek. V kazuistické části této práce jsem aplikoval teoretické poznatky týkající se zákazu zneužití práva na tři konkrétní případy.

Zásadu zákazu zneužití práva je možné považovat za nepsaný obecný právní princip práva Evropské unie. Jde o prostředek *ultima ratio*, který má zabránit zneužívání subjektivních práv. Zneužití práva (*abusus iuris*) pak lze definovat jako úmyslný výkon existujícího subjektivního oprávnění v rozporu s jeho účelem nebo dalšími omezeními. S aplikací zákazu zneužití práva souvisí také určitá rizika, zejména pak narušení principu právní jistoty, a proto by se tato zásada měla využívat jen ve výjimečných případech.

Abstract

This diploma thesis deals with the principle of prohibition of abuse of law in the area of environmental law. Although the principle of the prohibition of law abuse has its origins in the area of private law, it is increasingly used in public law. I have focused on the possibilities of applying this principle in the area of environmental law, because here the law abuse also occurs. The main aim of this diploma thesis was to find out whether the municipality as a subject of administrative proceedings can commit abuse of law and, if so, in what position.

My research has shown that the municipality may commit abuse of law in a situation, where it is subject to public subjective rights. In relation to the subjects of the administrative procedure, the municipality may abuse its rights in position of the party to the proceedings or as the authority concerned. Ultimately, the abuse of rights can be determined by the administrative court, as an administrative act can be subsequently reviewed by the administrative judiciary. When the abuse of rights is concluded, there is a legal consequence of the fact that the abusive behavior will not be given legal effect. In the casuistic part of this thesis I applied all theoretical knowledge about the principle of prohibition of abuse of law in three specific cases.

The principle of the prohibition of abuse of rights is regarded as an unwritten general legal principle of European Union law. It is the mean of last resort (*ultima ratio*), which serves to prevent abuse of rights. Abusus iuris may be considered as an intentional use of existing subjective privileges contrary to its purpose or other limitations. The application of the prohibition of abuse of rights also entails certain risks, in particular the breach of the principle of legal certainty, and therefore this principle should only apply in exceptional cases.

Seznam klíčových slov

obec

právo životního prostředí

veřejná subjektivní práva

veřejné právo

zákaz zneužití práva

zneužití práva

Keywords

municipality

environmental law

public subjective rights

public law

prohibition of law abuse

law abuse

abuse of rights