

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Andrea Petráková

Následky zjevného zneužití práva ve veřejné správě

Rigorózní práce

Olomouc 2023

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Následky zjevného zneužití práva ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Vlastní text rigorózní práce obsahuje 211 248 znaků včetně mezer a poznámek pod čarou.“

V Pelhřimově dne 25. listopadu 2023

.....
Andrea Petráková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala konzultantce, doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za cenné rady při psaní práce, za její ochotu a čas, který mi věnovala při konzultacích. Děkuji Mgr. Leoně Černé, která mi byla nápomocna při hledání a vyhodnocování zdrojů ve francouzském jazyce. Děkuji Mgr. Lence Krupičkové, LL.M. za podnětné myšlenky při zhodnocení existence zneužití práva a jeho role ve veřejném právu.

Obsah

Úvod	5
1. Původ pojmu zneužití práva a jeho teoretické vymezení	11
1.1 Zrození konstruktů zneužití práva	11
1.2 Vývoj zneužití práva v 19. a 20. století	12
1.3 Evropské nazírání na zneužití práva	14
1.4 Teoretické vymezení, funkce a limity zákazu zneužít právo	15
1.5 Sřet zákazu zneužití práva s jinými zásadami	20
2 Zdroje správního práva, které zneužití práva ne/přímo obsahují	23
3 Kdo a kdy zneužívá právo	30
3.1 Adresáti a subjekty veřejné správy zneužívající právo	30
3.1 Zneužití práva právnickou osobou	37
3.3 Zneužití práva ve vazbě na časový úsek řízení	40
4 Zakotvené podoby zneužití práva zákonem	44
5 Zakotvené případy zneužití práva judikaturou	52
6 Následky zjevného zneužití práva	56
6.1 Následky za zneužití práva uložené fyzické osobě	58
6.2 Následky za jednání mající prvky zneužití práva	67
7 Zjevné zneužití práva ve Francii	71
7.1 Původ pojmu zneužití práva ve Francii	73
7.2 Podoby a následky zneužití práva ve Francii	76
7.3 Shrnutí	82
Závěr	84
Seznam použitých zdrojů	89
Judikatura	97
Shrnutí	100
Klíčová slova	101
Summary	102
Keywords	103

Úvod

Podstatu práva definuje zákonodárce v právních předpisech skrze právní normy.¹ Jimi se rozumí pravidla chování, která něco příkazují, zakazují, či dovolují. Smysl a účel právní normy nevyvěrá z pouhého doslovného (jazykového, gramatického) znění. Abychom správně pochopili význam a odůvodněnost existence právní normy, je nutné ji vnímat dále např. v kontextu zařazení v právním předpisu či je potřebné zjistit, jaké okolnosti vedly k jejímu vzniku.²

Existence pravidel chování je pro fungování společnosti nepostradatelná. Jedinec si musí být vědom, jak se má za daných podmínek v konkrétní situaci chovat. Je nemožné, aby právní normy dopadaly na veškerá lidská chování. Právní řád by se stal nepřehledným, rostl by na objemu a s každým dnem by normy přibývaly a jiné ztrácely význam. Jen racionální přijímání právních norem povede k řádnému chodu společnosti a k prosperujícímu státu. Ovšem definice slova „racionální“ je obtížně vymežitelná. V posledních deseti letech začal počet zákonných norem stoupat. Dnes můžeme hovořit o bezmála dvou milionech právních norem.³

Prosté konstatování, jak se lidé mají a nemají chovat, by k naplnění vize o fungování státu samo o sobě nestačilo. Z toho důvodu jsou některá pravidla chování doplněna o sankci. V případě nerespektování právní normy může být sankce státem vynucena. Sankce nemusí být vnímaná jako ryze negativní trest. Jedinec v důsledku nerespektování právní normy vykoná jiné chování, bude mu uloženo výchovné či ochranné opatření, či jeho původní závazek vykoná někdo jiný.⁴

Ideálním modelem každého státu by byl dokonalý právní řád, který by obsahoval právní normy dopadající na veškerá v úvahu přicházející jednání. Na každou situaci, jejíž úpravu by právo vyžadovalo, by dopadalo pravidlo chování. V případě nesrovnalosti jazykové či jiné by bylo pravidlo chování rozebráno v komentářích. Uplatňování pravidla v běžném životě by přineslo existenci bohaté judikatury, která by nahlížela na právní normu v praxi.

¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 181.

² MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 77.

³ GINTER, Jindřich. Předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal: *Nových zákonů je zbytečně moc*. Právo [online]. 2018 [cit. 1. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-predseda-nejvyssiho-soudu-pavel-samal-novych-zakonu-je-zbytecne-moc-40247595>.

⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 121.

Ve skutečném životě reaguje zákonodárce převážně až na uskutečněné lidské chování či společenské situace a jevy, které je nutné upravit. Reaguje ex post. Co zákonodárce upravil v minulosti, to nemusí být v důsledku plynutí času nutné v budoucnosti, jelikož společnost se vyvíjí. Je pochopitelné, že určité situace, které by si v současné době zasloužily právní úpravu, bychom si v minulosti nedokázali představit.⁵

Z důvodu neexistence absolutně dokonalé právní úpravy dochází k situacím, v nichž jedinci hledají tzv. mezery v zákoně či v právu. O mezerách lze hovořit tehdy, pokud zákon či právo neposkytuje odpověď, jak určitý případ či situaci řešit. Skutečnost relevantní pro právo není dostatečně, či není vůbec upravena pravidly chování. Mezi mezery v zákoně a mezery v právu nelze klást rovnítko. Mezery v zákoně jsou charakteristické tím, že právní norma absentuje v konkrétním právním předpisu, v němž by se její existence očekávala. Mezery v zákoně se dají odstranit. Soudy daný případ interpretují a podřadí jednání pod jinou, ale velmi podobnou právní normu za využití metody analogie. Mezery v právu jsou závažnějšího charakteru. Právní norma absentuje v celém právním řádu jako celku.⁶

Jedinci, postrádající morální charakter, mezer využívají a znění právních norem zneužívají. Právní normu vyloží tak, že zdánlivě dovolené chování povede k výsledku nepředvídanému, nežádoucímu, nebo nedovolenému.⁷ Dovolím si tvrdit, že zneužit lze jak soukromoprávní (občanské, obchodní, pracovní právo a mezinárodní právo soukromé), tak veřejnoprávní odvětví (právo ústavní, trestní, správní, finanční a další). V každém případě se budou jednotlivá zneužití lišit co do nedovolených jednání, co do subjektů zneužívajících právo, co do následků vyvěrajících z nežádoucího jednání. Komplexní uchopení zneužití práva s důrazem na jednotlivá právní odvětví by nebylo snadné.

V mé rigorózní práci se zabývám „Následky zjevného zneužití práva ve veřejné správě“. Cílem práce je analýza jednotlivých komponentů z názvu práce (následky, zjevné zneužití

⁵ Pandemie Covid-19 započala v roce 2020. Jejím důsledkem byla nákaza a úmrtnost lidí, úprava výkonu zaměstnání na home office. Studenti se učili online z domova. Zákon Lex Covid, konkrétně tři zákony, byly vydány až na jaře 2020, tj. zákon č. 191/2020 Sb., Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, zákon č. 209/2020 Sb., Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, zákon č. 210/2020 Sb., Zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání.

⁶ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. s. 224-230.

⁷ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 184.

práva a veřejná správa) ve vzájemné souvislosti. Rigorózní práce se skládá ze tří částí, tj. úvodu, hlavní části a závěru.

V první kapitole se zaměřuji na původ a teoretické vymezení zjevného zneužití práva. V jednotlivých podkapitolách rozebírám, kde a za jakých okolností se zneužití práva zrodilo. Poukazuji na období, v němž zneužití práva zaznamenalo největší rozmach jeho vývoje. Dávám do souvislosti zneužití práva a pohled Evropské Unie. Teoreticky vymezuji jazykový výklad zjevnosti, kterou zneužitě právo musí disponovat. V neposlední řadě nalézám funkce zneužití práva a jeho limity uplatnění. Tak jako neexistuje hranice mezi soukromým a veřejným právem, tak ani v případě zneužití práva neexistuje jasné vymezení pojmu. Zneužití práva, respektive zákaz zneužití práva je obsahově podobný jiným zásadám, se kterými se může dostat při aplikaci práva do střetu. Z tohoto důvodu demonstruji, jaké zásady se mohou se zákazem zneužití práva dostat do kolize a uplatnění které zásady má přednost.

Práce nese název „Následky zjevného zneužití práva ve veřejné správě“, svým názvem tedy spadá do práva veřejného. Veřejné právo ovšem definici zneužití práva postrádá. Velké množství pramenů, judikatury a poznatků nacházím v právu soukromém. Používám metodu systematickou.

Ve druhé kapitole sumarizuji zdroje správního práva, které s pojmem zneužití práva, potažmo s následky zjevného zneužití práva operují. Nezkoumám správní právo komplexně, pozornost věnuji veřejné správě, zejména správnímu řádu, soudnímu řádu správnímu, zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákonu o některých přestupcích a zákonu o svobodném přístupu k informacím. V kapitole je několik odstavců věnovaných i soukromoprávním předpisům, které se zneužitím práva pracují a v konečném důsledku pracovaly dříve než zdroje veřejnoprávní. Jedná se o občanský zákoník, občanský soudní řád. Zjevné zneužití práva je zakotveno i na ústavní úrovni, proto ve zkratce rozebírám Listinu základních práv a svobod. Činím tak skrze metodu systematickou.

Ve třetí kapitole nahlížím na subjekty a adresáty veřejné správy, kteří se dopouští či mohou dopustit zneužití práva. Domnívám se, že nelze obecně spojovat zneužití práva s některým ze subjektů či adresátů práva. V každém jednotlivém případě záleží na konkrétní situaci, na konkrétním skutkovém ději. Subjekty a adresáty zneužívající právo abstrahuji z judikatury českého i zahraničního práva. Komparuji rozličné pohledy a stanoviska. Část třetí kapitoly věnuji pojednání o časovém okamžiku zneužitého práva. Zjišťuji, zda lze zneužít právo

kdykoli či zda je pro zneužívání práva vhodný pouze nějaký specifický okamžik či situace. Používám metodu induktivní, syntézy a kazuistiky.

Ve čtvrté kapitole abstrahuji ze zákona podoby zneužití práva. Zákonodárce výslovně tyto skutkové podstaty za podoby zneužití práva neoznačil. Sama jsem se rozhodla konkrétní ustanovení zákona za podoby zneužití práva označit. Zákonem stanovené podoby vybírám ze správního řádu a soudního řádu správního, dvou stěžejních právních předpisů veřejné správy. Jedná se o průtahy v řízení, nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě jako podtyp průtahů a překročení správního uvážení. V rámci této kapitoly rovněž rozebírám, kterou podobu zneužití práva naplňuje účastník a kterou podobu naplňuje překročením kompetence správní orgán. Mým cílem je poukázat na fakt, že znaky „zneužití práva“ může ve své podstatě naplnit ve svém jednání i správní orgán. Nicméně v tom případě se nejedná o zneužití práva, ale o překročení kompetence.

V páté kapitole rozebírám, podobně jako ve čtvrté kapitole, podoby zjevného zneužití práva. V páté kapitole tak činím nikoli z pohledu zákonů, ale z pohledu judikatury. Nalézám prvotní judikát veřejného práva, který odstartoval používání terminologie zneužití práva ve vazbě na právo veřejné. Vývoj zneužití práva byl původně doménou soukromého práva, do roku 2005 doménou judikatury veřejného práva. Od roku 2005 a vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004 se znaky zneužití práva dostaly poprvé do zákonné úpravy, konkrétně do zákona o daních z příjmu.

Šestou kapitolu věnuji následkům zjevného zneužití práva. Hledám odpovědi na otázky, co se stane účastníkům a jiným osobám, které se dostaly do kontaktu se zneužitým právem. Nahlížím na situaci ze dvou stran, a to z pohledu osoby která zneužila právo a osoby, vůči které bylo právo zneužito. Zamýšlím se, zda zneužití práva vyvolává pouze negativní účinky. Následky zjevného zneužití práva jsem podobně jako podoby zneužití práva vybírala zejména ze správního řádu, ze soudního řádu správního a z některých zvláštních zákonů veřejné správy. Stejně jako podoby zneužití práva, tak ani následky zjevného zneužití práva nejsou jako „následky“ označeny zákonodárcem. V kapitole se sama snažím zobecnit následky, které za zneužití práva mohou přicházet v úvahu. Výčet následků není s ohledem na rozmanitost a rozměrnost české právní úpravy kompletní. V této kapitole si proto kladu za cíl demonstraci těch nejčastějších následků. Některé následky jsou v příčinné souvislosti pouze s některou z podob zneužití práva, některé následky jsou univerzálního charakteru a lze je aplikovat na více podob zneužití práva. V závěru této kapitoly odpovídám, zda existuje či by měl existovat univerzální následek dopadající na jakoukoli podobu zneužití práva.

V sedmé kapitole jsem přistoupila k porovnání právní úpravy České republiky a Francie. Česká právní úprava má ve výkladu a vymezení zjevného zneužití práva stále mnoho diskutovaných a nevyřešených otázek. Napadlo mě nahlédnout do francouzské právní úpravy a hledat poznatky, které by se daly přenést a aplikovat v českém právním řádu. Tato kapitola nenahlíží na zneužití práva ve Francii komplexně. Ba naopak je tato kapitola vedena ve světle předchozích kapitol, které byly věnovány české právní úpravě. Tzn., že hlavní pozornost věnuji definici zjevného zneužití práva, místu zakotvení zjevného zneužití práva ve francouzském právu, vytvářím výčet podob a následků zjevného zneužití práva. Rozlišuji zneužití práva z pohledu adresátů a překročení pravomoci orgánem veřejné moci. Tato kapitola vznikla za přispění Mgr. Leony Černé, která mi pomohla s rešerší zdrojů ve francouzštině a s osvětlením výkladu některých francouzských pojmů.

V rámci rigorózní práce jsem si stanovila tyto výzkumné otázky:

- 1) Lze zneužití práva vymežit pozitivně i negativně?
- 2) Může se zneužití práva dopustit orgán veřejné moci?
- 3) Obsahuje český právní řád katalog skutkových podstat zneužití práva a katalog následků?
- 4) Může zneužít právo fyzická i právnická osoba?
- 5) Lze soukromoprávní vymezení zjevného zneužití práva využít i v právu veřejném?
- 6) Hrozí při zneužití práva konkrétní osobě v konkrétní situaci pouze jedna v úvahu přicházející sankce? Platí tvrzení: „co jedna právní norma, to jedno zneužití práva“?
- 7) Lze zjevné zneužití práva zhojit, konvalidovat?
- 8) Vykazuje zjevné zneužití práva pouze negativní následek?
- 9) Lze zneužívat právo pouze aktivně?
- 10) Existuje univerzální následek za zjevné zneužití práva?

Potvrdím, či vyvrátím následující hypotézy:

- 1) Zneužití práva lze vymežit pouze pozitivně.
- 2) Orgán veřejné moci nemůže zneužít právo.
- 3) Český právní řád neobsahuje katalog sankcí za zneužití práva.
- 4) Zneužití práva vyžaduje zavinění, proto se jej nemůže dopustit právnická osoba.

- 5) Soukromoprávní definice zneužití práva lze využít i v právu veřejném.
- 6) Za jedno zneužití právo bývá osoba postížena jen jednou sankcí.
- 7) Dojde-li ke zneužití práva, úkon či jednání musí být učiněn znovu.
- 8) Zneužití práva je nespolečenské, protiprávní, morálně odsuzující.
- 9) Zneužití práva lze jak aktivně konáním, tak pasivně opomenutím.
- 10) Neexistuje univerzální následek za zjevné zneužití práva.

Právní stav rigorózní práce vychází k 25. listopadu 2023.

1. Původ pojmu zneužití práva a jeho teoretické vymezení

První kapitola se skládá z pěti podkapitol. V první podkapitole, nesoucí název Zrození konstruktů zneužití práva, nacházím historické souvislosti, které zapříčinily vznik zákazu zneužití práva. Pro správné pochopení institutu v dnešní době je nezbytné nahlédnout do období, ve kterém institut vznikl. Podle mého názoru nemohu na zneužití práva pohlížet pouze v právním světle 21. století, aniž bych netušila historické souvislosti a odůvodněnost zakotvení zákazu zneužití práva. Druhá podkapitola, Vývoj zneužití práva v 19. a 20. století, pojednává o největším celosvětovém právním rozkvětu zákazu zneužití práva. Ve třetí podkapitole rozebírám zneužití práva ve vazbě na evropské právo. Ve čtvrté podkapitole, s názvem Teoretické vymezení zákazu zneužití práva, nahlížím na zneužití práva ve světle aktuálních právních norem. Pátá podkapitola poukazuje na Sřet zákazu zneužití práva s jinými právními zásadami. Zákaz zneužití práva vykazuje s některými zásadami podobné znaky, přitom je jejich uplatnění odlišné. Sřetem je zde myšleno jednak to, že na určité situaci mohou dopadat dvě zásady, ale přednost bude mít jen jedna zásada. To je sřet neutrální. Druhým sřetem, tentokrát negativním, je zde myšleno to, že pokud jednání podřadím pod jednání zneužívající, může tím být nabourána jiná zásada. Název „sřetu neutrálního a negativního“ jsem si pro přehlednost stanovila sama, tyto pojmy nevychází ani z judikatury, ani od zákonodárce.

1.1 Zrození konstruktů zneužití práva

Pojem zjevného zneužití práva sahá svými kořeny do římského práva. V tehdejší společnosti neexistoval princip rovného zacházení lidí vůči sobě navzájem. Lidská komunikace postrádala respekt vůči osobnosti člověka. Dominantní pán zacházel se svými otroky a ženami nedůstojně, ponižoval je.⁸

Zcela opodstatněně vznikl institut zákazu zneužití své právo. V tehdejší Římě dopadal zákaz zneužití práva pouze na právo vlastnické. Zamýšlím se nad tím, na jaká všechna chování měl zákaz zneužití práva dopadat. Snažím se tak vymezit tehdejší rozsah zákazu zneužití práva. Klasické římské pojetí zákazu zneužití práva vzniklo jako ochrana proti bezbřehému výkonu vlastnického práva. Jelikož je vlastnické právo neboli vlastnictví absolutním majetkovým

⁸ SKŘEJPEK, Michal. *Moc bez hranic? (Právo otce římské rodiny nad životem a smrtí)* [online]. 2005, s. 549. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 21. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgvpxa4s7ge2v6427gu2ds&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

právem, tak zákaz zneužít právo měl směřovat na výkon práva vůči věcem, tj. otrokům. Nedůstojně bylo zacházeno i s ženami, které věcmi nebyly. Dostávám se tedy k myšlence, že zákaz zneužít právo v římské společnosti mířil i na práva osobností. S vývojem společnosti se zákonodárce snažil prosadit respekt vůči samotnému lidství, důstojnosti člověka, jeho cti a vážnosti. Názor, že zákaz zneužít právo dopadal v římské společnosti pouze na právo vlastnické, je neúplný.⁹ Zákaz zneužít právo měl vazbu jak na práva majetková, tak osobnostní.

V jakých právních odvětvích římského práva nacházel zákaz zneužití práva své uplatnění? Z předchozího odstavce jednoznačně vyplývá uplatnění zákazu zneužití práva v právu soukromém. A co právo veřejné? Podle Tichého jsme se se zákazem zneužití práva mohli v římském státu setkat i v právu veřejném, konkrétně při soudních jednáních. Soudce jako reprezentant veřejné moci musel rozhodovat spravedlivě. Pokud se mohl domnívat, že žalobce podal žalobu se zlým úmyslem, měl soudce povinnost rozhodnout ve prospěch žalovaného.¹⁰

Ze dvou výše popsaných příkladů docházím k závěru, že pojem zneužití práva figuroval v právu soukromém i v právu veřejném. Zákaz zneužití práva platil pro občany i vykonavatele státní moci. Zákaz zneužít právo dopadal na práva osobnostní i majetková.

1.2 Vývoj zneužití práva v 19. a 20. století

Zákaz zneužití práva se vyvinul v Římě, tj. v letech 27 před naším letopočtem. Od té doby se až do 19. a 20. století o zneužití práva nikde nehovořilo. Jako by zákaz zneužití práva neexistoval. Proč se zákaz zneužití práva vrátil po téměř dvaceti stoletích opět na právní scénu? Je tomu proto, že 19. a 20. století bylo bohaté na nové doktrinární směry. Vyvíjela se metodologie práva. Ve společnosti se objevovaly rozdílné ekonomické vztahy a právní regulaci bylo potřeba nově zformovat. Mezi právníky krystalovaly praktické otázky dotýkající se pojmu práva, účelu práva, cíle práva, idey práva, vztahu práva subjektivního a objektivního, omezení či neomezení obsahu práv a konečně i zneužití práva. Díky tomu získal koncept zákazu zneužití práva pojmovou, systémovou i funkcionálně ucelenou podobu. Zákaz zneužití práva přestal být podle Hurdíka pouhou náplastí na existující neduhy společnosti. Ze zákazu zneužití práva se stala zásada zaujímající čím dál tím větší prostor ve veřejném i soukromém právu.¹¹

⁹ HURDÍK, Jan. *Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada*. Právník, roč. 158, č. 12 (2019), s. 1077-1090.

¹⁰ TICHÝ, Luboš. *Zneužití práva – základní kategorie*. In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 221.

¹¹ HURDÍK, Jan. *Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada*. Právník, roč. 158, č. 12 (2019), s. 1077-1090.

V 19. a 20. století dosáhl zákaz zneužití práva svého největšího rozvoje. O definici zneužití práva, o využití v praxi, o komentářové provedení se pokoušely v tutěž dobu čtyři státy, a to Francie, Německo, Rakousko a Švýcarsko. Pojetí zjevného zneužití práva Francií, Německem a Rakouskem bylo velice podobné – nezákonný výkon práva měl vést k odpovědnosti a vzniku újmy osobě, která právo zneužila. Státy se snažily precizně definovat pojem zneužití práva. Dospěly k závěru, že se jedná o pojem široký. Jakékoli taxativní vymezení skutkových podstat obsahující pojem zneužití práva by nebyl možný. Zneužití práva může dosahovat různé intenzity, je způsobováno rozličnými faktory. Pokud bude skutková podstata definována obecněji, flexibilněji, může být postihnuto více případů zneužití práva.¹²

Švýcarsko zaujalo nejzdařilejší postoj ke zjevnému zneužití práva. V důvodové zprávě ke švýcarskému občanskému zákonu bylo uvedeno, že zneužití práva není ryze právní otázkou. Verdikt o zneužitém právu musí být postaven i na mimoprávních kritériích.¹³ Podle mého názoru je komplexní pohled na právní i mimoprávní skutečnosti jediným správným přístupem, který vede k vydání spravedlivého rozhodnutí. Soudce by měl brát v potaz aktivitu/pasivitu účastníků, včasnost podání opravných prostředků, přítomnost u jednání, ne/důvodnost žaloby. Domnívám se, že v rozhodování hrají jistou roli i pocity a zkušenosti soudce. Při rozhodování se může soudce zamýšlet nad otázkou morálky, méně pak etiky. Takový postup hodnotím jako přirozený. Cílem práva je pouze činit takové dobro, které povede k zachování fungování státu. Pod morálkou se skrývá představa správného fungování společnosti. Na rozdíl od práva nelze morálku soudně vymáhat a při jejím porušení není osoba potrestána. Na morálce, na dobru, panuje společenský konsens. Etika směřuje také k dobru, podobně jako právo a morálka. Nicméně dobro v etice je nutné neustále hledat. Nad etikou nepanuje obecná shoda.¹⁴

Švýcarské pojetí zjevného zneužití práva převzal český zákonodárce do českého občanského zákoníku. Český občanský zákoník byl vůbec prvním předpisem, který v České republice pojem zjevného zneužití práva obsahoval.

¹² TICHÝ, Luboš. *Zneužití práva – základní kategorie*. In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 24–27.

¹³ Čl. 2 Švýcarského občanského zákoníku z roku 1907.

¹⁴ PŘÍHODA, Petr. *Etika: Etika - morálka – právo*. [online]. lf2.cuni [cit. 23. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.lf2.cuni.cz/ustav-lekarske-etiky-a-humanitnich-zakladu-mediciny-2-lf-uk/etika>.

1.3 Evropské nazírání na zneužití práva

Podstatný vliv na formování zákazu zneužití práva měla evropská judikatura. Zneužití práva vnímala a vnímá jako specifický nástroj. V rozhodnutí C-110/99 Emsland¹⁵ definuje Soudní dvůr Evropské Unie zneužití práva pomocí třech pilířů. Zneužití zkoumá pomocí objektivního kritéria, tj. pohled na danou situaci bez vnitřního zaujetí, dále pomocí subjektivního kritéria, tj. se zvážením konkrétních okolností případu. Třetím pilířem je důkazní břemeno, které leží na soudu, který má případ ne/zneužití vyhodnotit. Vyhodnocením odpovědi na pilíře dospějeme k závěru, zda právo bylo či nebylo zneužito.

V rozhodnutí C-515/03 Eichsfelder¹⁶ byly stanoveny pouze dva předměty dokazování. Objektivní skutečnosti, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný právní úpravou a dále subjektivní podmínky, které zkoumají výhodu či zisk, které by z právní úpravy nevzešly. Subjekt tak pro získání výhod uměle vytvořil podmínky. Tato rozhodnutí jsou sice z daňové oblasti, přesto se domnívám, že myšlenky jsou obecně použitelné i na jiné právní oblasti, např. na veřejnou správu.

V rozhodnutí C-255/02 Halifax¹⁷ je řečeno, že právní úprava žádného státu nikdy není v takové podobě, aby zahrnovala veškeré zneužívající praktiky. S tímto názorem souhlasím. Zároveň tento názor již vyslovily státy Francie, Německo, Rakousko a Švýcarsko, viz výše. V tomto rozhodnutí se hovoří o využití zákazu zneužití práva ultima ratio. Zákaz zneužití práva není relevantní, je-li v jednání osoby spatřováno další jednání mimo dosažené neoprávněné zvýhodnění. Odůvodní-li osoba své jednání, které nebylo činěno pouze za účelem zvýhodnění, zákaz zneužití na daný případ nedopadá. Orgán následně v řízení prokáže, zda „umělá konstrukce“ sledovala zvýhodnění. V kladném případě se ke konstrukci nepřihlíží a musí být nově definovaná plnění. Nastolí se nová situace, jaká by existovala, kdyby ke zneužití práva nedošlo. Z přehledu jádra citovaného rozhodnutí tedy vyplývá snaha aplikovat konstrukci zneužití práva na situaci jen v nezbytných případech.

Vhodné je se zamyslet nad tím, kolik zneužití může dané protiprávní chování obsahovat. Někdy je zneužití práva jediným výlučným jednáním jedince. V jiných případech může jedinec postupovat podle práva a jen dílčí jednání je zneužitím práva. Budou oba případy posuzovány

¹⁵ Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 14. 12.2000, Emsland-Stärke GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-110/99.

¹⁶ Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 21. července 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-515/03.

¹⁷ Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 21. února 2006, Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd a County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Excise, C-255/02.

stejně? Odpověď poskytuje rozhodnutí C-425/06¹⁸. Zneužití práva nemusí být jediným, ale musí být hlavním cílem. Jedinec již od počátku musí vědět, že zneužívá právo z nějakého důvodu. Dopomůže-li si k cíli prostředky, které právo uznává, situace se nemění a jednání bude i nadále vykazovat znaky zneužití.

Podobně se k chápání zneužití práva postavil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí 7 Afs 115/2004 a v rozhodnutí 2 Afs 178/2005¹⁹. Podle prvního rozhodnutí zneužití práva nemusí být jediným cílem získání výhod, musí být však hlavním kritériem. Ve druhém rozhodnutí podává Nejvyšší správní soud vlastní definici zneužití práva – „*zneužití je chování protiprávní, není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, zakládá ničím neodůvodněnou nerovnost jedné strany na úkor jiných, působí neodůvodněnou újmu*“. Zákon nemůže pamatovat na všechny situace, které jsou krajně nespravedlivé. Pokud nebude docházet ke zneužívání zákona, bude formálně naplněn požadavek zákona.

1.4 Teoretické vymezení, funkce a limity zákazu zneužít právo

V ustanovení § 8 občanského zákoníku je napsáno, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany. Pro úplné pochopení právní normy je nutné správně definovat slova „zjevné“ a sousloví „zneužití práva“ a „nepožívá právní ochrany“.

„Zjevnost“ je hlavní předpoklad pro aplikaci ustanovení.²⁰ Mezi právníky panují dva názory, které zjevnost definují. Na jedné straně se musí jednat o takové zneužití práva, které je viditelné, do očí bijící. Tento názor se postupně stává upozaděným. Představme si, jak by byl soudní systém přehlacen, kdyby reagoval na každé zneužití práva. Účastníci řízení by mohli každý negativní postup označit za zneužití práva. Navíc, nikoli každé zneužití práva vede k protiprávnosti.²¹ Taktéž, existují-li pochybnosti o zneužití, nejedná se o zneužití. Je namístě chránit právo oprávněného.²²

¹⁸ Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 21. února 2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Part Service Srl, C-425/06.

¹⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2006, sp. zn. 7 Afs 115/2004, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2006, sp. zn. 2 Afs 178/2005.

²⁰ PULKRÁBEK, Zdeněk. „Zjevný“ v občanském zákoníku. Právní rozhledy [online databáze]. 2015, č. 1, s. 1-5. [cit. 22. 1. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nrptemrbgvpxa4s7gfpngxzr&groupIndex=3&rowIndex=0>

²¹ TICHÝ, Luboš. *Zneužití práva – základní kategorie*. In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s.42.

²² Rakouský OGH 8 ob 26/14b.

Druhou možností, jak vnímat zjevnost, je intenzita zneužití. Tzn., že ne každému jednotlivému zneužitému pravidlu chování musí být věnována pozornost. S tímto názorem plně souhlasím.²³ Na zneužití právo je vhodné reagovat až v momentě neúnosnosti negativních důsledků, ke kterým zneužití právo vedlo.

„Zneužitím práva“ se rozumí takový výkon práva, který se na první pohled jeví jako oprávněný, v souladu se zákonem, se zněním skutkové podstaty. Ve skutečnosti je právo vykonáno jen formálně tak, aby bylo v souladu s objektivním právem. Osoba vykonávající právo sleduje jiný smysl a účel, než pro který byla primárně skutkové podstata v zákoně stvořena. Osoba zneužívá právo, jedná zvráceně, chybně, nedovoleně. Dokonce se ani nemusí jednat o samotný výkon práva. Postačí, pokud jednání směřuje k výkonu takového práva.²⁴ Zneužití lze v podobě právního jednání, reálným aktem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci.²⁵ Zákaz zneužití práva dopadá na tyto situace a protiprávnímu výkonu práva zamezuje.²⁶

Pipková ve svém komentáři k § 8 občanského zákoníku vyjmenovává typy zneužití, a to výkon práva v rozporu s jeho účelem, šikana, výkon práva za účelem nátlaku na protistranu, uplatnění námítky promlčení, nedostatek ochrany hodného zájmu na plnění dlužníka, neúčelný výkon práva, rozpor s předchozím jednáním, hrubý nepoměr mezi zájmy stran, výkon práva méně šetrným způsobem, výkon práva získaného nepoctivým způsobem, odsouzeníhodné chování, vyčkávání, využití právního institutu v rozporu s jeho účelem, neúnosnost plnění z hospodářských či osobních důvodů.²⁷ Vyjmenované typy zneužití práva jsou pro čtenáře do jisté míry abstraktní. Navíc mnoho z typů zneužití práva jsou odrazem práva rodinného, závazkového. Bližšímu rozboru těchto typů se proto nebudu věnovat. Typy zneužití práva ve vazbě na veřejnou správu budou rozebrány ve třetí kapitole.

V jakých případech § 8 občanského zákoníku aplikovat? V návaznosti na systematické zařazení zneužití práva lze dovodit, že přednost mají zásady uvedené v § 1-7 občanského

²³ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. [online] 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2022. [cit. 23.9.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpw2nrql4zc443c14zdamj44dsx3qmy4a>.

²⁴ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. [online] 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, [cit. 23.9.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpw2nrql4zc443c14zdamj44dsx3qmy4a>.

²⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28.2.2017, sp. zn. 22 Cdo 4146/2016.

²⁶ ŠUSTOVÁ, Jana. *Abusus iuris v civilním procesu aneb umí české soudy čelit zneužívání procesu?* Právní rozhledy [online databáze]. 2015, č. 12, s. 443. [cit. 22. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7gez6427gq2dg&groupIndex=0&rowIndex=0>

²⁷ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. [online] 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. [cit. 23.9.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpw2nrql4zc443c14zdamj44dsx3qmy4a>.

zákoníku. Pokud by konkrétní jednání vykazovalo znaky některé ze zásad § 1-7, o zneužití práva se nejedná. Zákaz zneužití práva funguje jako ultima ratio. Dané jednání pod § 8 občanského zákoníku podřazujeme až v nejzazším případě, v němž není možná ochrana podle jiného ustanovení.²⁸

Podle Rozehnalova není institut zneužití práva pouze zásadou, nýbrž i výkladovou metodou. Základní metodou výkladu jazykový výklad. Skrze řešení textu zákona nalzáme nejjednodušejí obecného významu právní normy. Jazykový výklad sám o sobě není dostačující. I přes zdánlivé porozumění právní normě je třeba využít dalších výkladových metod, např. metody systematické, teleologické a podpůrně historické. V jakých případech má zákaz zneužití práva jako výkladová metoda své místo? Existuje několik řešení. Nejvyšší správní soud radí využít zákaz zneužití práva jako pravidlo *lex specialis*²⁹. Přikláním se k Rozehnalovi a souhlasím s tím, že tento přístup není zdařilý. Pokud se nedaří nalézt výklad právní normy po použití jazykového výkladu, přistupuje se k dalším metodám výkladu. Jak by zákaz zneužití práva jako výkladová metoda mohl sám o sobě vyloučit nespornost zákona? Zákaz zneužití práva jako výkladová metoda nemůže podle mého názoru fungovat sama o sobě. Zákaz zneužití práva jako výkladovou metodu bych využila až v momentě aplikace alespoň dvou jiných výkladových metod.³⁰

Řešení, jak zákaz zneužití práva aplikovat, v současném pojetí nabízí velice zdařile Evropská unie. Povyšuje zákaz zneužití práva naroveň obecným zásadám právním. Díky tomu je nutno mít na paměti zneužití práva při aplikaci práva na každý skutkový stav. Nastane-li tedy situace, která se jeví jako rozporná se zákazem zneužití práv, text zákona se stává nejasným a interpretace zákona se vyjasní skrze další výkladové metody. Zákaz zneužití práva tak bude vtažen do interpretace textu zákona.³¹

„Nepožívá právní ochrany“ je velice abstraktní pojem. V každém právním odvětví může znamenat prakticky cokoli. Obecně bychom mohli hovořit o sankci. Osoba zamýšlela jednat a způsobit konkrétní právní následky. Pokud v dané situaci spatříme znaky zjevného zneužití

²⁸ TICHÝ, Luboš. *Zneužití práva – základní kategorie*. In: TICHÝ, Luboš a spol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s.217.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2010, č. j. 1 Afs 11/2010.

³⁰ ROZEHNAL, Tomáš. *Kam směřuje institut zneužití práva?* Daně a právo v praxi [online databáze]. 2016, [cit. 23. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/5167/kam-smeruje-institut-zneuziti-prava>.

³¹ Tamtéž.

práva, následky nenastanou. Navíc nebude osoba zákonem chráněna. Nedomůže se právních následků.³²

Nepožítí právní ochrany neboli následky zjevného zneužití práva jsou hlavním tématem mé práce. Oproti typům/podobám/formám zneužití práva je následků, které upravuje zákon, početně méně. Příklady následků je např. moderace původního práva, omezení původního práva, povinnost zdržet se výkonu práva, neúčinnost jednání, k výkonu práva se nepřihlíží.³³

Následkům zneužití práva se věnuji v šesté kapitole. Zneužití práva abstrahuji z právních předpisů upravujících veřejnou správu. Již nyní podotknu myšlenku týkající se následků zneužití práva. Následkem zneužití práva může být např. nevydání rozhodnutí či zastavení řízení. Jedná se o reakce na zneužití právo. Zneužití práva nemá pouze bezprostřední následky, které jsou s ním v bezprostřední souvislosti. Zamýšlím se nad tím, že zneužití práva může způsobit mimo následky ještě další dopady, které svým charakterem budou následky přesahovat. Osoba A zneužije právo vůči osobě B. Osoba B počítá s nějakým právním postavením, je v právní jistotě. Pokud bude osobě A odepřena právní ochrana, pokud orgán dospěje k závěru o zneužití práva osobou A, může se změnit též postavení osoby B. Podle mého názoru se změna postavení B nepočítá do primárních následků zneužití práva, ale dá se podřadit do sekundárních následků, mnou nazývaných dopadů. Myslím si, že zneužití práva není pouze jakýmsi jednáním mezi dvěma osobami. Může mít přesah i do sféry dalších osob, které nebyly původními účastníky konkrétní situace. Nastíněný a zároveň abstraktní příklad má smysl ten, že následky jako vyústění zneužitého práva nejsou poslední fází, kterou zneužití práva provází. Podle mého názoru se v případě zneužití práva jedná o následující řetězec: 1) jednání – konání/opomenutí, 2) zneužití práva, 3) reakce na zneužití právo, 4) následky zneužitého práva, 5) dopady v širším slova smyslu.

Zamýšlím se, zdali automaticky zneužitému právu neposkytnout právní ochranu, pokud by se mohlo výrazně negativně změnit postavení jiných osob, které byly v právním očekávání. Osoba A jedná a zneužije právo. Osoba B o zneužitém právu neví, nachází se v nějaké situaci. Poté, co soud na zneužití právo procesně zareaguje, může dojít ke změně situace u osoby B. Osobě B se může či nemusí změnit právní postavení. V lepším případě osoba B získá nějakou výhodu či nic neztratí. V horším případě může o něco přijít. Zneužitím práva osobou A může

³² TICHÝ, Luboš. *Zneužití práva – základní kategorie*. In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s.43.

³³ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. [online] 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. [cit. 23.9.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpw2nrql4zc443c14zdamjls144dsx3qmy4a>.

být dotčena právní jistota osoby B. Ústavní soud ve svém nálezu označil právní jistotu za princip patřící neoddělitelně ke znakům právního státu.³⁴ Uvažují, zdali dát přednost právní jistotě, nebo odepřít právní ochranu zneužitému právu. Jednoznačná odpověď neexistuje, neboť i zde platí pravidlo posuzovat případ s ohledem na konkrétní okolnosti.

Zákaz zneužití práva má tedy několik funkcí. Jednak koriguje, aby zákonná norma nebyla v daném případě aplikována, sleduje-li jiný účel, než pro který byla přijata, tzv. funkce korektivní. Za druhé je ztělesněním principu poctivosti, jelikož zabráňuje vymáhání čistě formálních práv, pokud ty by byly v rozporu s požadavky etiky. V neposlední řadě má zákaz zneužití práva funkci interpretační, tzn. že aplikace normy je možná, pokud bude její výklad správný. Zákaz zneužití práva vede ke správnému výkladu zákona, či právního jednání.³⁵

Limity aplikace zákazu zneužití práva jsou tyto: v první řadě je zákaz zneužití práva, jak bylo uvedeno výše, nástrojem ultima ratio. Zákaz zneužití práva nelze aplikovat, pokud by existovalo mírnější řešení, např. pokud by na danou situaci mohl soud využít moderační právo.³⁶ Aplikace zákazu zneužití práva nesmí ohrozit jiné obdobně důležité právní principy, např. právní jistotu, viz následující podkapitola. Zákaz zneužití práva musí být uplatněn restriktivně při zvážení všech okolností případu. Pokud by mělo dojít ke kolizi s jinými principy, je nutné zákaz zneužití práva pečlivě poměřit s jinými zásadami. Za takové jiné principy by mohla být považována ochrana vlastnictví nebo právo na informace.³⁷ V neposlední řadě je nutné zohledňovat veřejný zájem.³⁸

Je zákaz zneužití práva normou kogentní nebo dispozitivní? Záleží to na typu případu. O dispozitivní aplikaci půjde v případě, pokud je zákaz stanoven jen pro ochranu druhé strany a takové ochrany se může druhá strana vzdát ex ante i ex post. Pokud má zákaz zneužití práva zabránit vzniku bezúčelného práva a osoba by se mohla vzdát ochrany pouze ex post, poté se jedná o normu kogentní.³⁹

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 25.1.2005, sp. zn. III.ÚS 252/04.

³⁵ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. [online] 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. [cit. 23.9.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpw2nrql4zc443c14zdamjls144dsx3qmy4a>.

³⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11.4.2018, sp. zn. 31 Cdo 927/2016.

³⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2010, sp. zn. 1 As 70/2008.

³⁸ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25.7.2017, sp. zn. 26 Cdo 1033/2017.

³⁹ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. [online] 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. [cit. 23.9.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgnpw2nrql4zc443c14zdamjls144dsx3qmy4a>.

1.5 Střet zákazu zneužití práva s jinými zásadami

Tuto podkapitolu bych rozdělila na dvě části. V první části se zaměřím na obcházení zákona, které vykazuje podobné nebo jen částečně odlišné znaky. V určitých situacích není jasné, zda se o jedná o zneužití právo či o obcházení zákona. Pojmem podobným zneužití práva jsou také obstrukce. V této souvislosti se vyjádřím i k dobrým mravům a veřejnému pořádku. Pokud dojde ke zneužití práva, často se takové chování přičí dobrým mravům. Ve druhé části této kapitoly se zamyslím nad právní jistotou, která bývá zneužitým právem narušena.

Obcházení zákona má se zneužitím práva mnohé společné. Je to jednání, skrze které, shodně se zneužitím práva, jedinec dosahuje právem nepředpokládaného cíle.⁴⁰ Na první pohled ani obcházení zákona neporušuje právní normu, avšak směřuje ke zmaření účelu právní normy.⁴¹ Napadá mě otázka, zda se mezi zneužití práva a obcházení zákona nedá klást rovnítko? Eliáš provedl následující srovnání znaků: znakem zneužití práva je výkon práva subjektivního, zneužití právo dopadá na vztahy mezi subjekty, zneužití právo je spojeno se souborem sankčních opatření, neexistuje jednotné kritérium na posouzení skutkové podstaty zneužitého práva, důsledkem zneužitého práva bývají narušeny dobré mravy. U obcházení zákona dochází k výkonu objektivního práva, odnětí účelu zákona nemusí být realizováno ve sféře vztahů, obcházení zákona může směřovat vůči samotnému fungování právního řádu. Obcházením zákona bývá narušen veřejný pořádek. Obcházení zákona má nejčastěji za následek neplatnost právních jednání. Účel, který obcházením zákona sledujeme, je zpravidla dobře zjištělný ze zákona či z důvodové zprávy.⁴²

Obstrukce a zneužití práva se vzhledem k cílům, ke kterým směřují, příliš neliší. I proto může docházet k zaměňování těchto institutů, které jsou si příbuzné. Vztah mezi nimi je takový, že obstrukce lze podřadit jako jeden z případů zneužití práva. Zneužití práva je pojmem širším. Na druhé straně zároveň platí, že skrze zneužití právo dochází k obstrukcím. Obstrukcí se rozumí zdržování, ztěžování průběhu řízení či zisk jiné výhody. Rozdíl spočívá v tom, že obstrukce jsou ryze procesním institutem. Zneužit se dají i normy hmotného práva. Obstrukce v hmotném právu lze těžko provést. Procesní práva požívají minimum právní ochrany. Nejvíce

⁴⁰ ELIÁŠ, Karel. *Porušení zákona oklikou: fraus legis fakta v civilním právu*. Právník [online]. 2018, č. 11, s. 897-921. In: Právní prostor [cit. 25. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/poruseni-zakona-oklikou-fraus-legis-facta-v-civilnim-pravu>.

⁴¹ ELIÁŠ, Karel. *Obcházení zákona*. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 15-16, s. 515. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 25. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhpxa4s7ge2v6mjw15zv6njrgu&groupIndex=0&rowIndex=0>

⁴² HURDÍK, Jan. *Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada*. Právník, roč. 158, č. 12 (2019), s. 1077-1090.

zákonodárce chrání práva hmotná. Obstrukcí se může dopouštět jak adresát práva, tak i orgán veřejné moci.⁴³

Obstrukce jsou nejtypičtější pro řízení o dopravních přestupcích. Příkladem lze uvést obstrukce v souvislosti s doručováním. Účastník správnímu orgánu jako adresu pro doručování sdělil elektronickou adresu a emailovou adresu. Obě adresy byly stejné, ale jedna postrádala diakritiku. Cílem mělo být zmatení správního orgánu, na kterou adresu má doručovat.⁴⁴ Jiným příkladem je situace, v níž účastník řízení uvede jako trvalý pobyt adresu obecního úřadu. Při doručování písemností není opakovaně zastížen a nevykonává žádnou aktivitu, aby se o písemnostech dozvěděl a převzal si je.⁴⁵

Dobré mravy napravují nesoulad mezi dvěma stranami, zatímco veřejný pořádek nehledá rovnováhu pouze mezi dvěma stranami, nýbrž se snaží o spravedlivé přijetí určitého jednání společnosti.⁴⁶ Z toho vyplývá, že nelze ztotožňovat zneužití práva a obcházení zákona. S tímto názorem souhlasím. V obcházení zákona vidím zásah do narušení fungování celého právního řádu, ve zneužití práva vidím zásah „jen“ do právní normy jednoho právního odvětví.

Měla-li bych shrnout společné znaky zneužití práva a obcházení zákona, jedná se o tyto znaky: oba instituty nejsou v souladu se zákonem, potažmo s právní úpravou jako celek. Za oba instituty by měla přicházet nějaká sankce. Oba instituty vychází z výkonu práva jedince. Při jednání v obou případech se jedinec snaží domoci něčeho, na co nemá právo.

Rozdílné znaky jsou tyto: dochází k výkonu subjektivního (u zneužití práva) a objektivního práva (u obcházení zákona). Následky, které s sebou instituty přinášejí, jsou rozdílné. Narušeny jsou buď dobré mravy (u zneužití práva), nebo veřejný pořádek (u obcházení zákona).

Ačkoli se zákaz zneužití práva jeví jako speciální, zvláštní institut, může se dostat do střetu s dalšími důležitými a jedinečnými zásadami, které je rovněž nutné respektovat. Nelze říci, že jakmile jednání vykazuje znaky zneužití práva, dopadne na daný případ úprava zneužití

⁴³ SKULOVÁ, Soňa a spol. *Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích*. Právní rozhledy. [online]. 2019, č. 11, s. 393. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfxa4s7geyv6427gm4tg&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2015, sp. zn. 8 As 55/2015.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2014, sp. zn. 1 As 106/2013.

⁴⁶ LAVICKÝ, Petr. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1-38.

práva. V každém případě je nutné proporcionálně posoudit dotčené zájmy, následky, situaci účastníků se zneužitým právem a bez něho.

Zneužití práva se v některých případech může dostat do střetu s právní jistotou. Pokud např. účastník zneužije svého práva a podá opravný prostředek poslední den lhůty k podání opravného prostředku a jeho úmyslem není oprava, nýbrž např. zatěžování správního orgánu, právní jistota není dotčena. V řízení byl pouze účastník a správní orgán, který nemá důvod k právní jistotě. Opakem by byla situace, kdy jsou v řízení účastníci dva. Jeden účastník by doufal v nějaký procesní postup a druhý účastník by zneužil své právo k podání opravného prostředku, prvního účastníka by mohl znejistit důsledky, které by opravný prostředek mohl přinést a byla by narušena právní jistota prvního účastníka.

Jedním z klíčových projevů právní jistoty je dobrá víra.⁴⁷ Dobrou vírou je míněn postoj osoby, která je přesvědčena o oprávněnosti svého jednání.⁴⁸ Detailnější rozbor definice dobré víry je v komentářové literatuře k soukromému i veřejnému právu. Při každém jednání musí být osoba v dobré víře k určitým aspektům. Se zneužitým právem tedy automaticky absentuje dobrá víra. Osoba, které se zneužití právo projevilo v právní sféře, může postrádat právní jistotu, kterou doposud měla. Zneužití práva není pouze despekt vůči právnímu řádu, nýbrž je to celý sled okolností, které na zneužití právo mohou navazovat.

⁴⁷ ELIÁŠ, K. a spol. *Principy a východiska pro nový kodex soukromého práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2001, s. 133.

⁴⁸ KORECKÁ, Věra in: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 12. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpw64zrguxgi33cojqv65tjojqq>.

2 Zdroje správního práva, které zneužití práva ne/přímo obsahují

Z první kapitoly vyplynulo, že zjevné zneužití práva bylo poprvé zakotveno do soukromoprávního předpisu, tj. § 8 občanského zákoníku. Má práce je koncipována do práva veřejného. Pro chápání pojmu zjevného zneužití práva zahrnu do rešerše zdrojů vedle veřejnoprávních předpisů i předpisy soukromoprávní. Činím tak z důvodu, jelikož zákonodárce nikde doslovně nezakotvil zjevné zneužití práva do veřejnoprávních předpisů.⁴⁹

Na podzim roku 2022 byl vložen zákaz zneužití práva do zákona o svobodném přístupu k informacím. Zavedení tohoto institutu do speciálního zákona nemá podle mého názoru obecnou platnost a praktický dopad. Veřejná správa je velmi široká. Pojímá velké množství zákonů, jako je např. zákon o státní památkové péči, zákon o matrikách, jménu a příjmení či zákon o vysokých školách. Bylo by pro mě nepředstavitelné pracovat např. s těmito zákony a v případě pochybnosti o zneužití práva hledat jeho výklad do zákona o svobodném přístupu k informacím. Právník či úředník by měl mít maximální možnou znalost o právních normách, se kterými běžně v rámci pracovní náplně pracuje. Dále by podle mého názoru mělo existovat pravidelné vzdělávání pracovníků. Je bohužel nepředstavitelné, aby úředníci, kteří pracují např. se zákonem o matrikách, měli okrajovou znalost zákona o svobodném přístupu k informacím a o existenci zneužití práva.

Pokud shrnu mou myšlenku, zákaz zneužití práva je okrajově zakotven ve veřejnoprávním předpisu, tj. zákona o svobodném přístupu k informacím. Nicméně pro povahu tohoto zákona jako zákona speciálního se s ním nemusí v pracovním životě dostat pracovníci do styku a tím klesá povědomí o zakotvení zneužití práva v tomto zákoně. Za vhodnější právní předpis, v němž by byl zákaz zneužití práva zakotven, bych považovala správní řád. Zákaz zneužití práva bych zakotvila do § 2-8, a to jako jednu ze základních zásad ovládajících činnost správního orgánu. Zneužití práva bych podřadila do § 2 odst. 5 ve shodném znění, jaké je v § 8 občanského zákoníku. Díky tomu by zákaz zneužití práva získal statut univerzální zásady dopadající na aplikaci norem správního řádu, podpůrného právního předpisu správního práva.

Někteří pracovníci veřejné správy se ani se správním řádem nemusí ve své praxi setkat. Uvažovala bych tedy, zda zneužití práva ve spojení s veřejnou správou neupravit na takové úrovni, která by nebyla žádně profesi speciální, měli by k ní přístup všechny složky veřejné

⁴⁹ STAŇKOVÁ, Kateřina a kol. *Změny v ochraně před zjevným zneužitím práva*. Právní rádce [online databáze]. 2021, [cit. 29. 1. 2023]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-66865960-zmeny-v-ochrane-pred-zjevnym-zneužitim-prava>.

správy. Tím by se pojem dostal do širšího povědomí. Jednotlivé podoby zneužití práva, sankce by pak mohly být upraveny na úrovni speciálních zákonů.

Před výčtem právních předpisů obsahujících pojem zneužití práva podotknu, že veřejné a soukromé právo nemá jasně definované hranice. Podle § 1 občanského zákoníku je uplatňování veřejného a soukromého práva navzájem nezávislé. Domnívám se, že není chybou, pokud v této práci z veřejnoprávní oblasti pracuji s instituty práva soukromého.

Cílem této kapitoly bude vyabstrahovat z právních předpisů ty zákony a jejich ustanovení, které zneužití práva zakotvují doslovně, nepřímou, nebo z nichž lze zneužití práva dovodit teologickým výkladem. Tento přehled nebyl doposud nikde uveden. Na druhé straně není možné do přehledu zahrnout veškeré předpisy. Zaměřím se jen na ty z mého pohledu praxí nejvyužívanější.

Nejprve rozeberu zdroje soukromoprávní, které pojem zneužití práva obsahují. Vedle již zmíněného občanského zákoníku je významným zdrojem občanský soudní řád⁵⁰. V § 6 je napsáno, že „*ustanovení občanského soudního řádu musí být vykládána a používána tak, aby nedocházelo k jejich zneužívání*“. Zneužití práva je zde obsaženo skrytě. Komentářová literatura nerozvádí § 6 nijak detailně. Judikatura a články reagující na § 6 občanského soudního řádu jsou v tomto směru o mnoho bohatější. Pravdou je, že vymezení zneužití práva je mnohdy úzké a specifické vzhledem k judikované věci, např. zneužití práva na soudní ochranu oprávněným z exekučního titulu s důsledkem zastavení exekuce podle ustanovení občanského soudního řádu⁵¹ či zjevné zneužití práva na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví⁵².

Na druhé straně některé situace v občanském soudním řádu mohou vyvstat i v soudním řádu správním, např. zneužití práva na soudní ochranu podáváním mnohočetných návrhů na zahájení řízení⁵³, zneužití procesního práva založené podáváním rozsáhlých podání obsahujících irelevantní argumentaci⁵⁴ či nezpůsobilá námitka podjatosti⁵⁵. Judikatura a články k občanskému soudnímu řádu rozšiřují povědomí o zneužití práva, lze je však použít na veřejnou správu jen přiměřeně co do podobnosti řízení a problematiky. Námitka podjatosti se vyskytuje i v soudním řádu správním, to samé platí i o procesních právech.

⁵⁰ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17.12.2015, sp. zn. IV. ÚS 3216/14.

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2016, ssp. Zn. 22 Cdo 2135/2016.

⁵³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2022, sp. zn. 28 Cdo 666/2020.

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2016, sp. zn. 22 Nd 159/2016.

⁵⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2018, sp. zn. 29 NSČR 81/2018.

Budeme-li postupovat v hierarchii právních předpisů směrem výš, z běžných zákonů se dostaneme nad jimi nadřazenou Listinu základních práv a svobod⁵⁶. Zneužití práva je zde zakotveno v čl. 11 odst. 3. Podle ustanovení „*vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem*“. Ve srovnání s občanským zákoníkem nedopadá Listina základních práv a svobod na ochranu všech subjektivních práv, nýbrž jen na právo vlastnické. Zjevné zneužití práva má v občanském zákoníku daleko širší aplikační rámec, než který nabízí Listina základních práv a svobod.

Výše tři zmíněné právní předpisy jsou jediné, které v soukromém právu poskytují zneužitým právům ochranu. Jeden předpis je na ústavní úrovni (Listina základních práv a svobod), zbylé dva mají povahu běžných zákonů (občanský zákoník, občanský soudní řád).

V právu veřejném je zneužití práva formováno především judikaturou. Neexistuje jediné stěžejní ustanovení veřejného práva, které by formuli zjevného zneužití práva obsahovalo. Na druhé straně lze pojem zneužití nalézt v řadě zvláštních zákonů. Lze výklad zneužití práva ze zvláštních zákonů aplikovat i na situace zákonem neupravené? Odpověď je uvedena v následujících odstavcích.

Správní řád⁵⁷, který považuji za stěžejní právní předpis správního práva, se zjevným zneužitím práva přímo nepracuje. V § 2 správního řádu je v hranatých závorkách vytknuto, že tento paragraf upravuje zásadu legality, zákaz zneužití správního uvážení, ochranu dobré víry a soulad s veřejným zájmem. Není však upřesněno, které odstavce upravují zákaz zneužití. Proto § 2 správního řádu rozeberu podrobněji.

V § 2 odst. 1 je dáno, že „*správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu*“. Tento odstavec odkazuje na zásadu legality, podle které správní orgán musí vždy postupovat v souladu se zákony a s mezinárodními smlouvami⁵⁸. Dílčí závěr k § 2 odst. 1 správního řádu – zjevné zneužití práva zde není zakotveno.

V § 2 odst. 2 „*správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*“. Je zde

⁵⁶ Listina základních práv a svobod.

⁵⁷ Zákon č. 500/2004 Sb, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ POTĚŠIL, L. in: POTĚŠIL, L. a spol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 33–53.

vyjádřen zákaz zneužití pravomoci správního orgánu a zákaz zneužití správního uvážení.⁵⁹ Komentářová literatura uvádí, že pravomoc správního orgánu musí být uskutečňována jen k těm účelům a takovým způsobem, pro jaký zákonodárce pravomoc správnímu orgánu svěřil. Pravomoc je okruh právních prostředků, kterými správní orgán realizuje svou působnost, tj. předmět činnosti. Správní orgán může vydávat rozhodnutí, uzavírat veřejnoprávní smlouvy či činit jiné úkony. Pokud by podle komentářové literatury správní orgán pravomoc překročil, zneužil by svou pravomoc⁶⁰. Každý správní orgán by proto měl vědět, jaké jsou jeho pravomoci a v jaké působnosti je může uplatňovat. Dílčí závěr k § 2 odst. 2 správního řádu – zjevné zneužití práva je zde vázáno pouze ve vazbě na pravomoc a působnost správního orgánu, detailněji je zde demonstrován případ zneužití správního uvážení.

V § 2 odst. 3 správního řádu „*správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*“. Podle zásady subsidiarity a proporcionality zasahuje správní orgán do práv a povinností jen v nezbytných případech a za podmínek stanovených zákonem. Komentářová literatura o zneužití práva k tomuto odstavci nic neuvádí⁶¹. Já si dovoluji tvrdit, že i zde je skrytě zákaz zneužití zakotven. Pokud správní orgán uplatní svou pravomoc i k jiným účelům, než měl, zneužije svou pravomoc. Podle důvodové zprávy je v tomto odstavci vyjádřena zásada ochrany dobré víry.⁶²

V § 2 odst. 4 „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“. Tento odstavec je věnován zásadě ochrany veřejného zájmu, zásadě individualizace a zásadě legitimního očekávání. Veřejná správa by měla přijímat taková řešení, která jsou pro společnost všeobecně přijatelná. Řešení by měla být v souladu s ústavním pořádkem. Veřejný zájem je neurčitý právní pojem. Proto veřejný zájem bude v každém konkrétním případě jiný v závislosti na okolnostech daného případu.⁶³ Zákaz zneužít právo v tomto ustanovení zakotven není.

⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, Beck online [online databáze]. 2003, [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>.

⁶⁰ POTĚŠIL, L. in: POTĚŠIL, L. a spol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 33–53.

⁶¹ Tamtéž.

⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, Beck online [online databáze]. 2003, [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>.

⁶³ POTĚŠIL, L. in: POTĚŠIL, L. a spol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 33–53.

Soudní řád správní⁶⁴ je druhým veřejnoprávním předpisem, který bych chtěla podrobit analýze ve vazbě na zjevné zneužití práva. Termín zneužití se vyskytuje v § 78 odst. 1 – „*pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil*“. Toto ustanovení je ve své podstatě velmi podobné ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu. Dílčí závěr je tedy takový, že soudní řád správní o zjevném zneužití práva hovoří, nicméně ve stejném rozsahu jako správní řád.

Nyní se podíváme na zvláštní zákony veřejného práva, které budou zjevné zneužití obsahovat, nicméně ve velmi specifické podobě. Pokud je zákon zvláštní, zaměřený jen na určitou právní agendu, i zjevné zneužití práva v něm obsažené nebude obecně platné a použitelné na jiné situace.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich⁶⁵ je právní předpis, který upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, upravuje druhy správních trestů, ochranných opatření, sumarizuje zásady pro ukládání trestů a ochranných opatření, dále obsahuje procesní ustanovení týkající se řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku⁶⁶. Zneužití práva zde nalezneme v § 40 písm. d) jako přitěžující okolnost. Zákon stanoví, že „*jako k přitěžující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce*“. Přitěžující okolnost svědčí v neprospěch pachatele, má rozhodující význam, zda jde o méně či více závažný delikt. Přitěžující okolnost v sobě zahrnuje společenskou škodlivost a zvyšuje ji.⁶⁷ Pojem zaměstnání, postavení a funkce je definován v zákoníku práce⁶⁸. Přitěžující okolností bude, pokud pachatel spáchá přestupek v souvislosti se svým zaměstnáním, postavením, nebo funkcí. Osoba zneužije situace, popř. její zaměstnání osobě nahraje jiné příležitosti, kterých zneužije, popř. zaměstnání osoby spáchání přestupku usnadní⁶⁹. Zneužití práva je v zákoně o odpovědnosti za přestupky uvedeno, nicméně jeho využití je velmi úzké.

Zákon o některých přestupcích⁷⁰ je zvláštní právní předpis, který upravuje přestupky podle úseků veřejné správy. Ustanovení § 3 je věnováno přestupkům na úseku všeobecné

⁶⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁶ § 1 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.

⁶⁸ § 2 ods. 4, § 6, § 7, § 33 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ VETEŠNÍK, P. in: JEMELKA, L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, s. 328-335.

⁷⁰ Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

vnitřní správy. Přestupku se dopustí fyzická, právnická či podnikající fyzická osoba, která „úmyslně zneužije jiný než zákonem chráněný symbol“. Zde je zneužití práva vztaženo pouze na jiné symboly České republiky. Zneužitím se rozumí např. neoprávněné užívání symbolů k soukromým účelům. Jinými symboly České republiky je myšlena např. vlajka obce či znak obce⁷¹. Skutková podstata zneužití práva v zákoně o některých přestupcích je velice konkrétní.

Zákon o svobodném přístupu k informacím⁷² uvádí zneužití práva v § 11 odst. 3. Je zde řečeno, že povinný subjekt získává informaci od třetích osob při kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti. Na povinný subjekt dopadá povinnost mlčenlivosti. Povinný subjekt musí usilovat a postupovat tak, aby informace chránil před nedůvodným zveřejněním a zneužitím. Dále § 11a má přímo v nadpisu paragrafu uvedeno zneužití práva. Povinný subjekt má zákonem uloženou povinnost poskytovat informace, pokud se vztahují k jeho působnosti. Poskytování informací není absolutní. Zákonem je vyloučeno poskytovat např. informace o průmyslovém vlastnictví, informace volně dostupné v evidencích⁷³. Vedle toho správní judikatura dovozuje neposkytnutí informací v případě zneužití práva. Potenciálním příkladem zjevného zneužití práva může být např. podání žádosti, které by sledovalo nepřiměřené zatížení povinného subjektu. Na zneužití práva nelze poukázat pouze vzhledem k množství požadovaných údajů či rozsah požadovaných informací. Situaci je nutné posuzovat komplexně. Představme si např. podání žádosti, která na první pohled nepůsobí nepřiměřenou zátěží. Povinný subjekt by se žádostí zabýval a vyřídil ji. Za zneužití práva by šlo označit, pokud by žadatel podal žádosti vůči několika subjektům ve stejný časový moment, přičemž žádosti by spolu věcně nesouvisely. Kvůli žadateli by bylo zaneprázdněno několik povinných subjektů.⁷⁴ Zákonu o svobodném přístupu k informacím se v kapitole šesté věnuji detailněji.

Zákon umožňuje žádosti tendující ke zneužití práva odmítnout. Povinný subjekt je povinen rozhodnutí o neposkytnutí informace odůvodnit. Třetí osoba se může v případě nesouhlasu

⁷¹ VETEŠNÍK, P. in: JEMELKA, L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, s. 914-918.

⁷² Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷³ Viz § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

domáhat instančního přezkumu nadřízeným orgánem povinného subjektu. Vyloučen není ani přezkum ve správním soudnictví.⁷⁵

Závěrem ke druhé kapitole uvedu, že v českém právním řádu jsou právní předpisy, které zneužití práva obsahují výslovně, skrytě, či se zneužitím práva vůbec ve slovním znění nepracují. Ústavní soud⁷⁶ judikoval, že aplikace institutu zneužití práva může být i přesto v českém právu možná. Institut zákazu zneužít právo nemusí být explicitně v právním předpisu zakotven, aby byl využit. Situace, ve které daná právní norma neužije zákazu zneužití práva, automaticky neimplikuje, že by ke zneužití práva nemohlo dojít či že by zneužití práva nemohlo být postihnuo.⁷⁷ S tímto názorem se plně ztotožňuji. Stejně jako např. rozhodnutí soudce je ovlivněno jeho zkušenostmi a praxí, tak i rozhodování případů a zakomponování zneužití práva nemusí být přímo právní normou předurčeno. Aby osoba přistoupila k myšlence, že daný případ vykazuje znaky zneužití práva, vyžaduje přístup osoby jistý nadhled nad případem a logické myšlení. Právník by podle mého názoru neměl pracovat pouze se slovy a neměl by k případu přistupovat administrativně. Právník či jiná osoba pracující s právním textem by měla být do jisté míry kreativní. „Kreativita“ takové osoby musí být v zákonných mezích, aby nedošlo k překročení jejích zákonných kompetencí. Pokud bude úřední osoba znaky zneužití práva shledávat a odůvodní svůj postup, je podle mého názoru patřičně na místě institut zneužití práva využít. Díky tomuto přístupu bude otevřen prostor pro vývoj práva a judikatury, pro nové směry, pro odhalení tendence osob protiprávně konat.

Zneužití práva vnímám jako konstrukci nad právem, které nikdo nevěnuje patřičnou pozornost, jakou by si zasloužila. Hodnotu zneužití práva vidím v tom, že se může dotknout jakéhokoli práva, jakékoli oblasti, kdykoli a kýmkoli. Každý by měl svá práva, potažmo povinnosti vykonávat tak, aby výkon byl v souladu se zákonem a zároveň by každý měl vykonávat práva jen v nezbytném rámci a výkonem neškodit jiným. V opačném případě právo či povinnost zneužívá a je na místě činit konkrétní kroky proti zneužitému právu.

⁷⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 31.10.2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.

⁷⁷ PETR, David. *Institut zneužití práva v českém právu*. [online] Komorní listy 1/2009, s 14. [cit. 23. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfppww3c7gfpxgxzrgrqq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

3 Kdo a kdy zneužívá právo

V následujících třech podkapitolách poukazuji na fakt, že zneužití práva není pouze doménou fyzických osob, ať už jsou např. v postavení účastníka řízení či žadatele o informaci. Jednání, které obsahuje prvky zneužití práva, je mnohdy viděno i u orgánů veřejné moci. Je otázkou, zdali můžeme vyřknout slovní spojení „zneužití práva orgánem veřejné moci“. Orgán veřejné moci nemá práva ani povinnosti, má svou působnost, ve které realizuje svou pravomoc. Má své kompetence. V této kapitole tedy vyvrátím, že lze zneužít jen právo. Lze zneužít i pravomoc. Podle mého názoru je terminologickou chybou, pokud někdo vysloví, že orgán zneužil právo nebo povinnost. Orgán mohl zneužít svou pravomoc, nikoli právo či povinnost.

Zneužití práva by dále mohlo být podle mého názoru spatřováno i v činnosti právnické osoby. Právnická osoba je vedle fyzické osoby taktéž subjektem práva.⁷⁸ V kapitole se pokusím demonstrovat, v jakém případě bude zneužití práva přičitatelné fyzické osobě a v jakém případě bude zneužití práva přičitatelné právnické osobě reprezentované fyzickou osobou.

Součástí této kapitoly bude zamyšlení se nad tím, jakou roli hraje zneužití práva ve vazbě na čas. Dojde-li ke zneužití práva, jen včasné zaregistrování zneužitého práva orgánem veřejné moci bude mít smysl. Pokud by orgán veřejné moci zpozoroval zneužitě právo v několik let staré záležitosti, může tento poznatek obohatit judikaturu. Nijak se již ale nepromítne do daného případu. Nabízí se další otázka s tím spojená. Existuje nějaká doba, lhůta, během níž lze zneužitě právo namítat? Může dojít k promlčení zneužitého práva? Dalo by se v souvislosti se zneužitým právem hovořit o prekluzi? Jednotlivé odpovědi uvedu ve druhé podkapitole.

3.1 Adresáti a subjekty veřejné správy zneužívající právo

V této kapitole se zaměřuji na činitele, kteří mohou zneužít právo. Z předchozích kapitol v převážné většině případů vyplývá, že právo zneužívají adresáti veřejné správy. Adresáti podávají žádosti, adresáti se mohou proti rozhodnutím bránit ve správním soudnictví, adresáti mohou podávat stížnosti a žádat o přezkum nadřízený správní orgán. Proč je tomu tak?

Myslím se, že adresáti zneužívají právo proto, že ze zákona pramení obrovský katalog práv. Bohužel i ten nejdokonaleji zpracovaný právní předpis nemůže veškerá pravidla chování zakotvovat doslovně. Zákonodárce není schopen při tvorbě právní normy myslet na veškeré

⁷⁸ HURDÍK, Jan a spol. in: HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 24. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpw64zrguxha4tbozxgsy3lmfpw643pmjqj&refSource=toc>.

možné modifikace kodifikovaného pravidla chování. Adresát tak hledá v právních normách nedokonalosti, které by si mohl vyložit ve svůj prospěch. Takto zneužívají právo adresáti právních norem.

Podle Pomahače není zneužití práva náhoda. Pomahač rozlišuje zneužití správního práva subjektivního a objektivního. V prvním případě hrozí vznik individuální újmy, ve druhém případě můžeme uvažovat o újmě sociální. Díky této myšlence se zamýšlím nad tím, že zneužití práva v soukromém právu a ve veřejném právu se liší co do následků. V soukromém právu utrpí újmu jedinec. Nevýhoda jednoho se projeví na úkor druhého. Ve veřejném právu je nutné zkoumat důkladněji, proč ke zneužití práva došlo. Vůle správního soudu vyhodnotit zneužití práva není vázána na vůli vlastní, nýbrž na vůli obecného zájmu.⁷⁹ Veřejná správa se potýká s dvěma póly, které při vyhodnocení vyvažuje. Na jedné straně je zásada legality⁸⁰, na druhé straně zůstává povinnost úředníka zachovat vlastní úsudek a svědomí. Dalo by se hovořit o správní racionalitě. Nesmí dojít k nedůvodnému vyloučení správního uvážení a vedle toho nesmí být znevážena právní jistota a ohrožena základní lidská práva.⁸¹

V následujících odstavcích detailněji uvedu několik konkrétních příkladů, v nichž adresát veřejné správy zneužil právo. Doposud vyjmenované výčty mohly svým rámcem spadat i pod právo soukromé.

Z praxe Nejvyššího správního soudu, za současného uplatnění zákazu zneužití práva, je dobře znám přístup Pavla Černoty, který v roce 2015 vystupoval v pozici stěžovatele celkem v tisíci spisech⁸². Skutečnost, že Pavel Černota byl stěžovatelem v takovém množství spisů, sama o sobě zákaz zneužití práva nepředpokládá. Podobně nelze bez dalšího tvrdit, že Pavlu Černotovi by nemělo být vyhověno. K opačným závěrům lze přistoupit až po zhodnocení všech okolností případu. U Pavla Černoty se jednalo o sériovost, stereotyp vedení sporů. V jeho podáních byly shledávány opakované či identické argumenty. Pokud by správní soudy postupovaly nadále formálně a Pavla Černotu s každým návrhem poučovaly, nemohly by se věnovat jiným pracovním povinnostem. Pavel Černota zatěžoval činnost správních orgánů. Nejvyšší správní soud proto zaujal stanovisko, že v případě Pavla Černoty se jednalo o jednání

⁷⁹ POMAHAČ, Richard. *Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva?* In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s.43.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2016, sp. zn. 5 As 155/2015-35.

⁸¹ POMAHAČ, Richard. *Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva?* In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 50.

⁸² např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2010, sp. zn. 3 Aps 5/2010-41.

naplňující znaky zneužití práva.⁸³ Pavel Černota vystupoval vůči správním orgánům aktivně. Podílel se na zatížení soudního systému, jednal na základě jeho vůle.

Zneužití práva lze činit i pasivně. Osoba se zdrží jednání, které by bylo na místě. Napadá mě příklad, v němž by osoba jako držitel datové schránky a současně žijící v zahraničí, podávala svá podání prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb v zahraničí. V takovém případě by datová schránka byla úspornější jak z hlediska peněžních prostředků, tak z hlediska času. Procesní postup takové osoby na první pohled nepůsobí zjevné nevýhody v řízení, nicméně takové jednání může ohrožovat plynulý postup řízení. V takovém případě nemá správní orgán žádné procesní prostředky obrany. Pokud by správní orgán chtěl na takové jednání zareagovat, musel by dané jednání podřadit pod zneužití práva.

Zneužití práva se žadatelé často dopouštějí v souvislosti s právem na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje, aby se za daných okolností žadatelé obraceli na povinné subjekty s žádostí o poskytnutí informace. Povinný subjekt však v každé jednotlivé žádosti musí zkoumat, zda informaci může poskytnout. Tento přístup není dostačující. Je nutné se, podle mého názoru, zaobírat i myšlenkou, k čemu by daná informace mohla konkrétnímu žadateli sloužit. Představme si případ, v němž žadatel bude žádat informaci o výši platu ředitele školy. Pokud by mě zajímalo, jaký plat pobírá ředitel, pokud bych chtěla na takové místo nastoupit, povinný subjekt by mi měl informaci sdělit. Pokud bych jako žadatel využila/zneužila informaci o platu k šikaně, vydírání, vyprovokovala nenávist, není na místě, abych danou informaci obdržela. Víím, že je obtížné, aby povinné subjekty zkoumaly u každé žádosti pravý, skutečný důvod zájmu o informace. Problém je v tom, že povinný subjekt má zákonem stanovené možnosti, ve kterých může odepřít poskytnutí informací, viz § 11 informačního zákona. Uvedené důvody možného odepření jsou taxativní a dopadají na rozdílné a zároveň podle mého názoru specifické oblasti. Jako příklad uvedu neposkytnutí informací, v jejímž důsledku by byla porušena ochrana autorského práva, informace o probíhajícím trestním řízení či informace o probíhající kontrole v orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu. Zde správní orgán omezí poskytnutí informace, nebo ji neposkytne v celém rozsahu. Neposkytnutí takové informace se nedotýká pracovní náplně a vytíženosti konkrétního pracovníka, nýbrž souvisí s informací z nějaké agendy či procesu.

⁸³ POMAHAČ, Richard. *Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva?* In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 54.

V souladu s § 11a informačního zákona lze odmítnout žádost o poskytnutí informace tehdy, pokud by konkrétní pracovník byl nepřiměřeně zatížen či pokud by poskytnutou informací mohl žadatel o informaci způsobit nátlak na osobu, které se informace týká. Nepřiměřená zátěž a působení nátlaku jsou podle důvodové zprávy nejtypičtější potenciální případy zneužití práva na informace. V důvodové zprávě je demonstrativně uvedeno, co se rozumí nepřiměřenou zátěží. Půjde např. o situaci, v níž žadatel podá žádosti o informace několika povinným subjektům. Tyto žádosti podá přesto, že v souhrnu nebudou požadované informace zjevně obsahově souviset.⁸⁴ Není vyloučeno, aby žadatelé podávaly více žádostí. Jde o to, aby žádostmi cílily na společný zájem, určitý společenský problém. Ustanovení § 11a informačního zákona podle mého názoru poskytuje výčet případů, v nichž může správní orgán odmítnout žádost o poskytnutí informace. Výčet, byť přes svou demonstrativní povahu, nijak významně nerozšiřuje počet podob zneužití práva podle informačního zákona.

Podle mého názoru by mohl zákonodárce vnést do zákonné právní úpravy takové ustanovení, podle něhož by povinný subjekt nemusel poskytnout informaci pouze a jenom na základě svého vnitřního přesvědčení založeném na existenci zjevného zneužití práva při podání žádosti žadatelem. Byť by na první pohled poskytnutí informace bylo v souladu se zákonem, tak z nějakého racionálního důvodu a z místní znalosti osoby by povinný subjekt mohl vycítit jako vhodné neposkytnout informaci. Jsem si zároveň vědoma toho, že by tím byl otevřen prostor pro zneužití takového ustanovení z pozice povinného subjektu.

Poskytne-li správní orgán informaci, která neměla být poskytnuta, nastává prostor pro možné zneužití práva. Myslím si, že pokud je poskytnuta informace, která neměla být poskytnuta a žadatel její obsah nezveřejní, nezneužije informaci a nelze o zneužití práva hovořit. Zneužití práva, jak již bylo naznačeno, musí dosahovat určité intenzity, viditelnosti. Zneužitím by bylo až samotné jednání žadatele, který by s informací úmyslně naložil v něčí neprospěch. Myslím si, že zneužití práva v souvislosti z žádostí o informaci musí mít negativní dopad úmyslně vyvolaný vůči druhé osobě/orgánu.

⁸⁴Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

Při poskytování informací by podle mého názoru bylo vhodné provádět test proporcionality. Povinný subjekt by nad rámec zákonných dovolení posoudil, co daná informace žadateli přinese a jaký dopad bude neposkytnutí informace mít.⁸⁵

V dílčím závěru shrnuji, že adresát veřejné správy zneužívá právo, a to nejrůznějšími způsoby, např. zneužití práva ve spojení s doručováním⁸⁶, změna trvalého pobytu v průběhu správního řízení, obstrukce se zastoupením účastníka⁸⁷, odmítání součinnosti účastníka⁸⁸, podání blanketních odvolání⁸⁹, nedůvodné námítky podjatosti, nepřiměřené množství podaných žádostí o poskytnutí informací aj. Při psaní práce zdaleka nevím o všech možných situacích, ve kterých došlo a dojde ke zneužití práva. Z tohoto důvodu nelze vytvořit perfektní výčet případů zneužití práva ve veřejné správě. Tento výčet by nikdy nebyl konečný. K obrovskému výčtu zákazu zneužití práva přispívá i charakter správního práva jakožto nekodifikovaného právního odvětví. Správní právo, které si lze stěží představit jako systematické, nemůže obsahovat vyčerpávající počet případů zneužití práva.⁹⁰

Vedle zneužití práva jednotlivcem Pipková ve svém komentáři uvádí, že druhou rovinou, v níž může dojít ke zneužití práva, je činnost orgánu veřejné moci⁹¹. Proto další myšlenkou, kterou jsem zařadila do této kapitoly, bude analýza vztahu zneužití práva a orgánu veřejné moci.

Orgán veřejné moci je orgánem veřejnoprávní korporace, státu či jiného veřejnoprávního subjektu. Tento orgán má pravomoc a působnost. Rozhoduje o subjektivních právech a subjektivních povinnostech těch subjektů, které mu nejsou bezprostředně podřízeny. Rozsah pravomoci a působnosti stanoví konkrétní zákon. Orgán veřejné moci může být státní či nestátní. Mezi státní orgány řadíme orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Mezi nestátní orgány patří např. zastupitelstvo či rada kraje.⁹²

⁸⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.3.2015, sp. zn. 8 As 12/2015.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2010, sp. zn. 8 As 65/2009 – 111.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5.2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81.

⁸⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 6 As 13/2013 – 33.

⁸⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, sp. zn. 9 As 61/2009 – 68.

⁹⁰ POMAHAČ, Richard. *Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva?* In: TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 47.

⁹¹ PIPKOVÁ, Petra. In: Petrov, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. [cit. 23.9.2023]. Dostupné z:

⁹² GERLOCH, Aleš in: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxg64thmxf65tfojswu3tfl5ww6y3j>.

Orgán veřejné moci, je-li mu svěřena působnost, je vykonavatelem veřejné správy. Ve své působnosti uplatňuje svou pravomoc. Lze říci, že pokud orgán veřejné moci nevykoná pravomoc v rámci své působnosti, zneužívá právo? Je zneužitím práva překročení pravomoci? Dalo by se na odmítnutí nedůvodné žádosti orgánem veřejné moci hledět jako na jednání mající charakter zneužití práva? Odpovědi jsou uvedeny níže.

Orgán veřejné moci rozhoduje o právech a povinnostech nepodřízených subjektů. Sám orgán veřejné moci z vlastní podstaty vlastními právy ani povinnostmi nedisponuje, byť se to může na první pohled znát. Uvedu příklad na povinném subjektu ve smyslu informačního zákona. Povinný subjekt je subjektem práva. Disponuje způsobilostí jednat. Má deliktní způsobilost. Může se tedy na první pohled zdát, že má práva a povinnosti. Ve skutečnosti, na rozdíl od fyzických a právnických osob, práva ani povinnosti nemá. Je to proto, že povinný subjekt je abstraktní, fiktivní osobou. Fyzická osoba je nositelem práv a povinností od narození do smrti. Fyzická osoba je nositelem odlišných práv a povinností než povinný subjekt. V případě žádosti o informace adresát žádá o vyřízení žádosti a povinný subjekt má pravomoc danou působností o žádosti rozhodnout. Není to vlastní vůle fyzické osoby, která reprezentuje povinný subjekt, že o žádosti rozhodne. Navíc povinný subjekt má zákonem dané možnosti, jak o žádosti musí rozhodnout. Rozhodne-li povinný subjekt jinak, než mu zákon ukládá, nezneužil právo, ale jednal v rozporu se svou pravomocí, popř. působností. Proto se domnívám, že nelze tvrdit, aby povinný subjekt, tj. orgán veřejné moci zneužil právo. Povinný subjekt může jednat tak, že v jeho jednání jsou spatřovány prvky zneužití práva. Terminologicky se však o zneužití práva jednat nemůže.

Ve veřejné správě mohou figurovat následující subjekty: stát a jiné subjekty, o kterých to Ústava nebo zákon stanoví, tj. veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy, veřejnoprávní podnik, státní fondy, nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti a veřejné výzkumné instituce. Jakékoli neetické, protiprávní jednání nebude zneužitím práva, ale překročení pravomoci nositele veřejné moci. Hurdík přisuzuje nositeli veřejné moci určitý prostor pro uplatnění jeho pravomocí a kompetencí. Porušení těchto hranic má právě a pouze za následek překročení pravomoci nositele veřejné moci.⁹³

Vedle nositelů veřejné moci existují podle teorie ještě vykonavatelé veřejné správy, a to vláda, prezident republiky, ministerstva, veřejné bezpečnostní sbory či správní úřady. Tito vykonavatelé fakticky vykonávají veřejnou správu, jednají jménem státu, nebo jiného subjektu.

⁹³ HURDÍK, Jan. *Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada*. Právník, roč. 158, č. 12 (2019), s. 1077-1090.

Mohou oni zneužít právo? Nemohou. Podobně jako nositelé veřejné moci mohou vykonavatelé opět a pouze překročit pravomoc, kterou disponují.

Jak nahlížet na osobu prezidenta České republiky? Na jedné straně je fyzickou osobou, na druhé straně je vykonavatelem veřejné moci. Bude-li osoba prezidenta jednat mimo svůj úřad, bude mít práva a povinnosti a může zneužít právo. Bude-li prezident jednat jako představitel a hlava České republiky, lze jej chápat jako orgán veřejné moci, který má pravomoc a působnost.

V rámci této podkapitoly jsem chtěla osvětlit můj pohled na věc, a to ten, že mezi překročením pravomoci, nevykonáním pravomoci, zneužitím pravomoci a zneužitím práva nelze klást rovnítko. Důsledek bude stejný. Jednáním subjektů i vykonavatelů dojde k jevu nežádoucímu, protiprávnímu. Co se týče terminologie, tak ta by měla být užívána přesně, jelikož je právo exaktní věda. Zneužití práva a překročení pravomoci nemůže být směřováno.

Dalším důvodem, který stojí za rozlišováním zneužití práva a překročení pravomoci, je podle mého názoru dovozování právních následků. Zneužití práva je institutem ultima ratio. Pokud nelze jednání vykazující znaky zneužití práva podřadit pod jinou skutkovou podstatu, podřadíme jednání pod zneužití práva. V úvahu budou přicházet následky uvedené v šesté kapitole, např. odepření právní ochrany, nevydání rozhodnutí, udělení pořádkové pokuty. Pokud dojde ke zneužití pravomoci vykazující znaky zneužití práva, nemohou být následky pro fyzickou osobu a orgán veřejné moci totožné. Orgánu veřejné moci nelze odepřít právní ochranu, nelze mu udělit pořádkovou pokutu. Stát by zaplatil peněžní prostředky sám sobě z vlastních zdrojů.

Pokud nositel či vykonavatel veřejné moci nevykoná/překročí svou pravomoc, na danou situaci dopadá např. zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V tomto zákonu je upraveno, kdy za dané jednání nese odpovědnost stát a kdy územní samosprávné celky.⁹⁴ Zákon dopadá na odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem. V zákonu jsou definovány podmínky pro uplatnění nároku a způsob, jak stát, popř. samosprávné celky uhradí způsobenou škodu. V zákonu jsou stanoveny limity pro náhradu škody.

⁹⁴ § 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

3.1 Zneužití práva právnickou osobou

Zneužití práva právnickou osobou, které jsem se rozhodla vyčlenit do samostatné podkapitoly, je podle mého mezičlánkem mezi zneužitím práva fyzickou osobou a překročením pravomoci orgánem veřejné moci. Právnická osoba má s fyzickou osobou společné to, že disponuje právy a povinnostmi. S orgánem veřejné moci má právnická osoba společné to, že se jedná o abstraktní útvar, reprezentovaný lidmi. Právo považuje právnickou osobu vedle fyzické osoby za subjekt práva. Ačkoli se jedná o umělý právní útvar, právnická osoba je odvozena od fyzické osoby a je vybavena právní způsobilostí adekvátní fyzické osobě. Pro vznik právnické osoby je nutný zápis do rejstříku, uznání zákonem či prosté zřízení. Právnická osoba zaniká dohodou, splněním účelu, pro který byla zřízena, či výmazem z rejstříku.⁹⁵

Právnická osoba má taková práva a povinnosti, které se slučují s její povahou a předmětem činnosti. Může být tvořena členy a majetkem. Členové nahrazují vůli právnické osoby a jednají za ni. Dopustí-li se člen při plnění svých povinností protiprávního jednání, následky jsou přičitatelné právnické osobě.⁹⁶

V této podkapitole bych chtěla poukázat na to, že i právnická osoba může zneužít právo. Odpovědnost právnických osob je velmi detailně upravena trestněprávními normami.⁹⁷ Stěžejním právním předpisem je zákon o trestní odpovědnosti právnických osob⁹⁸. Právnická osoba může spáchat všechny trestné činy uvedené v trestním zákoníku s výjimkou těch trestných činů, jejichž výčet je uveden v § 4 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. V trestním zákoníku je dále uvedeno, že trestní odpovědnost nastupuje v případě, pokud byl protiprávní čin spáchán v zájmu nebo v rámci činnosti právnické osoby. V předpisu nalezneme tresty a ochranná opatření. Některé tresty, které jsou ukládány právnickým osobám, nalezneme v trestním zákoníku taktéž jako tresty ukládané fyzickým osobám. Některé tresty jsou výlučně ukládány jen osobám právnickým, např. zrušení právnické osoby.

Odpovědnosti právnických osob se dále věnuje zákon o některých přestupcích, zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, zákon o odpovědnosti za

⁹⁵ HURDÍK, Jan a spol. in: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxha4tbozxsy3lmfpw643pmjqj>.

⁹⁶ § 118 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁹⁷ BERAN, Karel. *Trestní odpovědnost právnických osob z hlediska fikce*. Trestněprávní revue [online]. 5/2014. s. 107. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgrpxi4s7gvpxgxzrga3q&groupIndex=9&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

⁹⁸ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob.

přestupky a řízení o nich. V následujících odstavcích rozeberu, co mají tyto správní předpisy společné s trestním zákoníkem, zda vykazují nějaké odlišnosti co do posouzení odpovědnosti právnické osoby a jaké mohou náležet za protiprávní jednání právnické osoby následky.

Zákon o některých přestupcích. Právnická osoba se může podle § 4 zákona o některých přestupcích dopustit přestupku na úseku všeobecné vnitřní správy tím, že mimo jiné zneužije jiný zákonem chráněný symbol než státní symbol České republiky. Za tento přestupek může být uložena právnické osobě pokuta do výše 3.000 Kč. K bližší charakteristice tohoto přestupku není v komentářové literatuře příliš řečeno. Právnická osoba, se stejně jako fyzická osoba dopustí tohoto přestupku např. tím, že použije vlajku obce k soukromým účelům.⁹⁹

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Odpovědnosti právnické osoby za přestupek jsou věnována ustanovení § 20 a § 21. Je zde shodně se zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob stanoveno, že právnická osoba je pachatelem, pokud k protiprávnímu jednání došlo jednáním fyzické osoby a toto jednání je přičitatelné osobě právnické. V zákoně je uveden výčet, o jaké fyzické osoby se musí jednat, tj. např. zaměstnanec či fyzická osoba, která jednala za právnickou osobu.¹⁰⁰ Pojem zneužití figuruje v tomto zákoně v § 40, a to jako přitěžující okolnost.

Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Tento zákon vnímám jako zdroj inspirace pro sankce, které by mohly být uloženy právnické osobě ve správním řízení za přestupek. Právnické osobě lze podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. V zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob lze za trestný čin zrušit právnickou osobu, lze uložit zákaz plnění veřejných zakázek a účasti na veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí, uveřejnění rozsudku, propadnutí majetku, peněžitý trest, zákaz držení a chovu zvířat. Na první pohled má trestní právo propracovanější úpravu skutkových podstat a sankcí. Myslím si, že ve správní právu mohou zvláštní zákony taktéž upravují protiprávní jednání právnických osob a sankce. Neplatí, že by podle trestního práva byly ukládány sankce, které by měly výrazně větší dopad na právnickou osobu a na její okolí než sankce ukládané podle správního práva.

S tím souvisí i katalog podob zneužití práva právnickou osobou. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, respektive trestní zákoník obsahuje velký výčet trestných činů, kterých se právnická osoba může dopustit, viz § 140-418 trestního zákoníku vyjma paragrafů, které jsou taxativně vyjmenovány v § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Ve

⁹⁹ VETEŠNÍK, P. in: JEMELKA, L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, s. 914-918.

¹⁰⁰ § 20 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

správním právu je možnost trestat protiprávní jednání právnické osoby podle mého názoru omezena z důvodu absence skutkových podstat.

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V tomto zákoně je stanoveno, že stát odpovídá mimo jiné za škodu, kterou způsobila právnická osoba při výkonu státní správy. Škoda může být způsobena vydáním rozhodnutí či nesprávným úředním postupem. Adresátu práva vznikne škoda. Po právnické osobě je poté státem vyžadována regresní náhrada. Ta tvoří určitý poměr příjmu osoby, která nese za protiprávní jednání odpovědnosti.¹⁰¹ Zákon o odpovědnosti za škodu upravuje způsob náhrady za jednání právnické osoby, jež vykazuje znaky zneužití práva a v jehož důsledku bylo vydáno rozhodnutí nebo byl proveden nesprávný úřední postup.

Při rešerši slovního spojení „právnická osoba a zneužití práva“ se mi nepodařilo nalézt žádného výsledku. Právnická osoba může podle mého názoru zneužívat právo, ovšem český právní řád uvedené slovní spojení postrádá.

Dílčí závěr. Ve veřejné správě může dojít k protiprávnímu jednání a odpovědnost může nést právnická osoba. Existuje několik veřejnoprávních předpisů, které stanovují podmínky odpovědnosti právnických osob. Ve správním právu není výslovně zakotveno slovní spojení „zneužití práva právnickou osobou“. Může tomu být z důvodu, že se právnické osoby zneužití práva nedopouštějí vůbec, nebo se zneužití práva nedopouštějí v takové míře, aby tato jednání upravovala v příslušném zákonu právní norma.

Problematiku odpovědnosti právnických osob by podle mého názoru měly nadále řešit jak správní orgány, tak trestní orgány. Zároveň nelze říci, že ve správním právu mohou právnické osoby dosahovat svými činy nižší škodlivosti než v trestním právu a nelze tvrdit, že ve správním právu jsou ukládány mírnější sankce za protiprávní jednání. Správní právo obsahuje mnoho zvláštních zákonů, které jsem z důvodu rozsahu práce nemohla podrobit analýze. V případě, že bude ve správním právu uložen právnické osobě peněžitý trest, může jeho výše právnickou osobu zlikvidovat podobně, jako v trestním právu uložení trestu zrušení právnické osoby. Na první pohled se ale zdá, že trestní právo obsahuje širší katalog skutkových podstat a sankcí, jelikož jejich výčet je uveden ve dvou právních předpisech, tj. trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Správní právo taktéž upravuje skutkové podstaty protiprávního jednání právnických osob a ukládá sankce, nicméně výčty jsou uvedeny v zákoně o některých přestupcích, v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,

¹⁰¹ Vojtek, P. a spol. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 206-211.

v zákoně o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci a v řadě zvláštních zákonů.

3.3 Zneužití práva ve vazbě na časový úsek řízení

V této podkapitole bych se ráda zamyslela nad významem času v kombinaci se zneužitím práva. Zneužitím práva nedochází pouze k protiprávnímu jednání, ale v mnoha případech se zneužití práva odrazí v čase. Jedinec podáváním nedůvodných námitek ve správním řízení připravuje o čas nejen druhého účastníka řízení, ale i orgán veřejné moci, který se musí nedůvodnými námitkami zabývat.

Dílčí závěr: zneužití práva je nežádoucí jednak proto, že jde proti smyslu a účelu právních norem, potažmo právního řádu. Dále je zneužití práva projevem neohleduplnosti vůči dalším osobám, které se řízení účastní a proti orgánu veřejné moci, který v řízení vystupuje.

Má-li dojít ke zneužití práva, existuje fáze řízení, která jej předpokládá? V jaké fázi řízení může dojít ke zneužití práva a v jaké fázi řízení je zneužití práva ze své podstaty nemožné? Lze zneužití práva s ohledem na konkrétní fázi řízení presumovat? Na tyto otázky jsem v judikatuře nenašla odpověď. Domnívám se, že zneužití práva se může vyskytovat v jakékoli fázi řízení, a to jak před zahájením řízení, v jeho průběhu, ale i v samotném konci řízení. Myslím si, že zneužití práva nelze presumovat. Mohou existovat procesní postupy, kde se zneužití práva s ohledem na právní úpravu vyskytuje častěji, např. žádosti o poskytnutí informace. Myslím si, že by bylo nevhodné, pokud bychom v každém řízení již od svého počátku hledali zneužití práva. Věnovali bychom patřičnou pozornost hledání zneužitému právu a mohli bychom opomenout jiné nesrovnalosti případu.

Dílčí závěr: zneužití práva se může vyskytovat v jakékoli fázi řízení bez ohledu na druh řízení a způsob vedení řízení.

Dojde-li ke zneužití práva, v jakém časovém horizontu zákonodárce neposkytuje právní ochranu zneužitému právu? S jakým časovým odstupem se lze na již působící zneužitě právo odvolávat, reagovat na něj? Může být zneužitě práva po určitém času promlčeno, prekludováno? Tyto otázky rozeberu v následujících odstavcích.

Neposkytnutí právní ochrany zneužitému právu. Zodpovězení otázky, v jakém časovém horizontu zákonodárce poskytuje právní ochranu zneužitému právu, hledám v komentáři k občanskému zákoníku k § 8, v němž je uvedeno, že „*zjevné zneužití práva*

*nepožívá právní ochrany*¹⁰². Zde je řečeno, že neposkytnutí právní ochrany je zamezení vyvolání právních následků práva, které by za normálních okolností právní následky vyvolalo. Ochrana je poskytnuta tomu, komu bylo zasaženo zneužitým právem do právní sféry. Neposkytnutím právní ochrany se automaticky nerozumí neplatnost jednání či vznik nového práva. V komentáři jsou dále uvedeny příklady neposkytnutí ochrany, a to např., že se k úkonu nepřihlédne, omezí se původní právo, právo ztratí vymahatelnost, vznikne náhrada škody jako nepřímý důsledek zneužití práva.

V komentáři ani v judikatuře není uvedeno, v jakém časovém horizontu lze zneužití práva namítat. Podle mého názoru dosavadní praxe reaguje na bezprostřední nalezené zneužití právo. Na druhé straně správnímu orgánu může zneužití práva uniknout a může jej zpozorovat až s časovým odstupem, ovšem již s působícími následky. Je zákonem upraven nějaký postup, který by v tomto momentě vyřešil možnost domáhat se ochrany proti již působícímu zneužitému právu?

V nynější právní úpravě není zakotvena žádná lhůta. Bylo by vhodné nějakou lhůtu zákonodárcem zakotvit? Na tuto otázku mám dva rozdílné pohledy. Pakliže žádná lhůta na namítnutí zneužitého práva v právním řádu neexistuje, je tím v důsledku ochráněna osoba, která právo zneužila. Pokud by v právním předpisu existovala norma upravující podmínky námítky, napadá mě mnoho otázek. Byla by lhůta na podání námítky v řádu dnů, měsíců? V jaké podobě by namítnutí zneužitého práva dostačovalo? Stačilo by pouhé tvrzení osoby, v jejíž neprospěch bylo právo zneužito? Námítka o zneužitém právu by byla součástí původního řízení? Nebo by se jednalo o prejudiciální otázku, která by byla řešena v jiném řízení? Nebyl by v konečném důsledku zatíženo hlavní řízení o další vedlejší řízení?

Podle mého názoru by zakotvení lhůty pro namítnutí již působícího zneužití práva zatížilo řízení. Souhlasím, aby právní řád reagoval pouze na bezprostřední zneužití právo. Podle zásady „vigilantibus iura scripta sunt“¹⁰³ je povinností každého si střežit svá práva. Případnou lhůtu pro zavedení námítky proti již působícímu zneužitému právu bych do právnímu řádu zakotvila až v případě, kdy bude propracovanější úprava institutu zneužití práva. Nad institutem zneužití práva v současné době vyvstává mnoho otázek ohledně jeho aplikace. Podle mého názoru zakotvení lhůty pro podání námítky proti již působícímu zneužitému právu aplikaci a porozumění institutu zneužití práva neusnadní, ba zkomplikuje.

¹⁰² PETROV, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023.

¹⁰³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2017, č.j. 10 As 24/2015-71.

Promlčení a prekluze zneužitého práva. Slovní spojení promlčení a prekluze zneužitého práva považuji na jedné straně za nonsens, pokud jsem v předchozím odstavci zavrhl možnost zakotvení lhůty pro podání námítky zneužití práva. Ráda bych uvedla příklad z reálného života, na jehož základě se domnívám, že zneužitě právo může být promlčeno.

Předpokladem promlčení a prekluze je plynutí času. Důsledkem marného uplynutí času u promlčení, tzv. promlčecí lhůty, dochází k oslabení práva. Právo sice trvá dál, ale ztrácí svůj nárok. Na příkladu soukromého práva to znamená, že pokud věřitel nežádá o své plnění u dlužníka do zákonem stanovené lhůty, po jejím uplynutí ztrácí věřitel nárok plnění po dlužníkovi vymáhat. Dlužník může svému plnění dostat i po zákonem stanovené lhůtě, ovšem pouze dobrovolně. K plnění nelze dlužníka nutit. Význam promlčení spočívá v tom, že při vedení dlouholetých sporů lze práva u orgánů veřejné moci uplatňovat jen do určité doby. Je tomu z důvodu snadnějšího dokazování. Pro daný postup svědčí i zásada, podle které práva náleží bdělým (*vigilantibus iura scripta sunt*). Některá práva promlčení podléhají, jiná nikoli.¹⁰⁴ Přehled práv podléhající promlčení není pro tuto kapitolu stěžejní.

Prekluze má s promlčením společné to, že uplynutím času zaniká nárok na subjektivní právo. Od promlčení se prekluze liší tím, že právo zaniká jako takové. Prekluze nastává jen u těch práv, u kterých to zákon výslovně stanoví. Jedná se proto o velmi výjimečný institut.¹⁰⁵

Dílčí závěr: aby mohlo být zneužitě právo prekludováno, musí být podle mého názoru jeho prekluze stanovena zákonem. Nejprve tedy musíme zkoumat primární vztah zneužitého práva a prekluze, zdali je vůbec možná. Myslím si, že takových případů příliš nebude s ohledem na specifčnost institutu prekluze.

Nyní uvedu praktický příklad, na jehož základě si myslím, že by zneužitě právo mohlo být promlčeno. Příklad z praxe mi představil zaměstnanec správního úřadu. Orgán veřejné moci vydal ve správním řízení rozhodnutí. Účastník řízení měl v souladu se zákonem se vůči tomuto rozhodnutí bránit opravnými prostředky. Správní orgán v reakci na obranu účastníka řízení může v odůvodněných případech vzhledem ke konkrétním okolnostem případu vydat nové rozhodnutí. V takovém případě je účastníku řízení dána nová možnost se vůči nově vydanému rozhodnutí bránit opravnými prostředky.

¹⁰⁴ LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. (Velký komentář. S. 2167.

¹⁰⁵ FIALA, Josef in: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 7. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpw64zrguxha4tfnnwhk6tf>.

Zaměstnanec správního úřadu mi sdělil, že účastník řízení reagoval na nová rozhodnutí podáváním opravných prostředků. Správní orgán vydal nové rozhodnutí, účastník podal opravný prostředek. Tyto procesní úkony trvaly přibližně jeden kalendářní rok. A jakou má spojitost zneužití práva podat opravné prostředky, četnost podaných opravných prostředků a délka řízení? Po jednom roce¹⁰⁶ správní orgán přestal v řízení jednat, jelikož se původní právo, pro které se řízení vedlo, promlčelo.¹⁰⁷ Zneužití práva zde shledávám v zákonem dané možnosti podávat opravné prostředky do nového rozhodnutí. Účastník v tomto případě podával opravné prostředky, aby zdržel vydání konečného rozhodnutí a jeho počítání zapříčinilo promlčení práva.

Dílčím závěrem k otázce promlčení a prekluze zneužitého práva uvedu, že zneužitě právo může být promlčeno, výjimečně prekludováno. Takových situací nebude mnoho, ale mohou nastat. Pro závěr, že zneužitě právo podléhá promlčení, svědčí ve svém souhrnu zneužitě právo, zjištění, zda dané právo podléhá promlčení, četnost dílčích zneužitých práv a časové období, v němž ke zneužívání práv došlo.

¹⁰⁶ § 20 odst. 1 zákona o přestupcích.

¹⁰⁷ PEČINKA, Hyněk. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce. [online databáze]. 2009, [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfpxa4tbl44f6427gqyq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

4 Zakotvené podoby zneužití práva zákonem

Zneužití práva má v současném právním světě řadu podob. Neexistuje demonstrativní, natož taxativní výčet podob zneužití práva, a to ani ve veřejném, ani v soukromém právu. Domnívám se, že podobu zneužití práva formuje ve většině případů praxe. Pokud někdo zneužije právo v jednom případě, nemyslím si, že se hned jedná o podobu v pravém slova smyslu. O podobu zneužití práva se bude podle mého názoru jednat tehdy, když se zneužití práva bude týkat podobné právní oblasti a bude o něm rozhodovat totožný orgán. Dále si myslím, že pro podobu zneužití práva je nutná časová souvislost. Pokud by nějaké jednání vykazovalo znaky zneužití práva a takové jednání se uskutečnilo např. před pěti lety a nyní, nemyslím si, že lze hovořit o podobě zneužití práva.

Jde o to, že za zneužití práva může být považováno cokoli, co naplňuje intenzitu, tj. zjevnost, dále naplňuje znaky zneužití práva a toto jednání není v souladu s teleologickým výkladem. Za podobu zneužití práva považuji opakovanou praxi osob, které právo zneužívají v podobných, ne-li v totožných případech.

Český právní řád neupravuje podoby zneužití práva v jednom konkrétním právním předpisu. Jakých podob může zneužití práva dosahovat, je v této kapitole pouze mou myšlenkou, neodvozenou od úvah zákonodárce. Podrobila jsem analýze některé zákony a sledovala, jaké právní normy vykazují znaky zneužití práva. Tyto normy jsem následně označila za „podoby zneužití práva“. Velké množství podob zneužití práva vychází z judikatury, viz následující kapitola. Obsahem této kapitoly jsou podoby zneužití práva, které lze nalézt v zákonech veřejné správy. Výčet nemůže být absolutní. Veřejná správa je tvořena speciálními zákony. Mým cílem je ve zkratce rozebrat tři podoby zneužití práva, které vycházejí ze správního řádu a Listiny základních práv a svobod a dopadají na celou veřejnou správu. Poznatky o těchto podobách zneužití práva jsou již dávno zákonodárcem rozebrány. Mým cílem je, aby se tyto instituty, tj. průtahy v řízení, nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a překročení správního uvážení, nepovažovaly pouze za instituty nečinnosti a nekompetentnosti orgánů veřejné moci, ale aby se na ně hledělo i ve světle zneužití práva.

V této kapitole rovněž naznačuji, že prvky zneužití práva mohou pramenit z jednání účastníka, popř. adresáta, ale mohou vyvěrat i z činnosti orgánu veřejné moci. Účastník, popř. adresát může zneužívat právo úmyslně či neúmyslně. Pokud orgán veřejné moci nejedná tak, jak by měl, můžeme v jeho jednání spatřovat zneužití jeho postavení. Orgán veřejné moci nejedná, jak by měl. V žádném případě však orgán veřejné moci nezneužívá povinnosti, popř.

práva. Orgán veřejné moci žádnými právy ani povinnostmi disponovat nemůže. Orgán veřejné moci zastupuje stát a jeho úkolem je činit příslušné procesní kroky a rozhodovat v rámci a mezích jeho kompetencí.

Tímto se dostávám k tomu, že níže uvedené podoby zneužití práva nejsou automaticky ve všech případech zneužitím práva. Vezměme si např. průtahy. Pokud bude za průtah odpovědný účastník řízení, může se jednat o zneužití práva. Nepřinesl např. potřebné materiály, nebo je přinesl až v poslední den lhůty, byť je měl k dispozici. Pokud ale bude za průtah odpovědný orgán veřejné moci, nejedná se o zneužití práva, ale o nevykonání jeho kompetence.

Průtahy v řízení, nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Každý účastník správního řízení má právo na spravedlivý proces¹⁰⁸, který je základním pilířem právních řádů demokratických států.¹⁰⁹ Podstata spravedlivého procesu spočívá v tom, že každý účastník řízení může využít všech institutů nabízených právním řádem. Definice práva na spravedlivý proces byla vytvořena judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Garance nezávislé a nestranné soudní moci je chráněna nejenom na zákonné a ústavní, ale i na mezinárodní úrovni.¹¹⁰

Primárně je právo na spravedlivý proces zakotveno v Úmluvě o ochraně základních práv a svobod. Ve vnitrostátních pramenech je právo na spravedlivý proces vyjádřeno v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod. Garance ochrany práv dopadá na trestní řízení, civilní řízení a správní řízení.¹¹¹

Právo na spravedlivý proces se skládá z následujících komponentů: právo na přístup k soudu, požadavky na soud a soudce (nezávislost a nestrannost soudu a soudců, zásada zákonného soudu a soudce) a v neposlední řadě požadavky na řízení (zásada rovnosti, veřejnosti, kontradiktornosti, předvídatelnost soudního rozhodování a další zásady).¹¹² Je patrné, že třetí komponent je nejobsáhlejší. Proč na třetí komponent poukazují? Je to z důvodu, že součástí třetího komponentu je mimo vyjmenované zásady i rychlost projednání věci. Každý

¹⁰⁸ Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁰⁹ KMEC, Jiří a spol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře. s. 573.

¹¹⁰ WAGNEROVÁ, Eliška in POSPÍŠIL, Ivo a spol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 728–729.

¹¹¹ KMEC, Jiří a spol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře. s. 574.

¹¹² WAGNEROVÁ, Eliška in POSPÍŠIL, Ivo a spol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 725.

má právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů lze vyjádřit též jako vyřízení věci v přiměřené lhůtě.

Definovat průtah v řízení nemusí být snadné. Průtahem se rozumí časová prodleva mezi jednotlivými úkony. Není nikde uvedeno, jak musí být časová prodleva dlouhá, aby se jednalo o průtah. Při úvaze o existenci průtahů je nutné zohlednit konkrétní okolnosti případu, náročnost předmětné věci, počet dílčích věcí, které soud či správní orgán řízení projednává, postoj účastníků, jejich aktivitu a pasivitu a konečně i druh řízení.¹¹³

Vzniku průtahů se nedá zcela zabránit. Projednávaná věc může být časově náročná a vyžaduje množství úkonu a přítomnost většího okruhu lidí. Ačkoli se průtah jeví jako negativní jev, myslím si, že ne každý průtah je nežádoucí. Než účastník řízení přinese nějakou listinu či než správní orgán učiní nějaké procesní kroky, v některých případech vyžaduje čas. Existence průtahů nebrání vydání rozhodnutí. Proto je nezbytné se na konkrétní případ dívat s určitým nadhledem. Podle mého názoru není správné jakýkoli průtah označit za negativní. Nelze automaticky podřadit průtah pod zneužití práva. Průtah, jehož vznik odůvodňuje náročnost případu a počet účastníků na řízení zúčastněných, je podle mého názoru přirozenou a nevyhnutelnou součástí řízení.¹¹⁴

Problém nastává tehdy, pokud jsou průtahy vyvolány úmyslně. To znamená, že účastník úmyslně např. podává neodůvodněné žádosti, podává podání v poslední den lhůty, vezme zpět své návrhy či se nedostavuje k jednání v daný termín. Taková jednání jsou odročována a řízení nabývá na délce. Účastník zneužívá právo a přispívá k průtahům dále i tím, že vyžaduje po správním orgánu informaci, na které má sice právo, ale jejichž zodpovězení nijak účastníku nepřinese výhody. Průtahy nevznikají automaticky s každým jednáním účastníka. Průtahy vznikají až jako důsledek nesprávného či nezákonného postupu.

Jaká je prevence proti průtahům ze strany účastníků řízení? Myslím si, že na tyto průtahy může procesně reagovat orgán veřejné moci, popř. jiný účastník, jedná-li se o řízení před správním orgánem. Pokud pro nějaký úkon účastníka řízení zákon stanoví lhůtu, do které je možné úkon učinit, účastník má zákonem dovoleno učinit procesní úkon i poslední den lhůty,

¹¹³ NEZDAŘIL, Aleš. *Možnost obrany proti průtahům v soudním řízení*. Právní rádce [online databáze]. 2006, [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgzpxa4tbl4ytcx3tl4zdi&groupIndex=9&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

¹¹⁴ VLACHOVÁ, Alena. *Možnost obrany proti průtahům v řízení a náhrada způsobené újmy*. Epravo.cz [online]. 2015 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/moznosti-obrany-proti-prutahum-v-rozeni-a-nahrada-zpusobene-ujmy-98979.html>.

byť by tak mohl učinit dříve. V takových případech se podle mého názoru průtahům zabránit nedá.

Za průtahy je podle mého názoru odpovědný jak účastník řízení, tak i orgán veřejné moci. Příkladem průtahu přičitatelných správnímu orgánu jsou situace, v nichž správní orgán během určité doby nečiní či neuskutečňuje žádný úkon ve věci. Průtahem může být též, pokud správní orgán nepostupuje dostatečně rychle, aby rozhodl věc. Mám tím na mysli nedůvodné odročování řízení, vedení rozsáhlého a složitého dokazování v jednodušších věcech.¹¹⁵ Průtahy vzniklé nečinností správního orgánu se nedají podřadit pod zneužití práva, nýbrž pod nesprávný úřední postup, nevykonání, překročení pravomoci, popř. kompetence.¹¹⁶

Průtahy vzniklé ze strany správního orgánu mohou mít dvojí povahu. Záleží, zda na nečinnosti a na nevydání rozhodnutí správním orgánem se podílel pouze správní orgán, či zda se tak stalo v důsledku nečinnosti účastníka. Pokud by byl správní orgán nečinný, či nevydal rozhodnutí v důsledku pasivity účastníka řízení, takového postupu se účastník řízení nemůže dovolávat, jelikož se na průtahů sám podílel. Pokud byl správní orgán nečinný a nevydal rozhodnutí z důvodů vzniklých na jeho straně, o průtah se jedná a účastník se může procesně bránit.¹¹⁷

Pokud účastník řízení činí průtahy, správní orgán má k dispozici tyto procesní prostředky, kterými může průtahy zmírnit. Správní orgán může přerušit řízení či stanovit lhůtu pro provedení úkonu účastníka. Cílem správního orgánu je vést řízení v souladu se zásadou procesní ekonomie.

Zákonodárce umožňuje na ochranu před nečinností správního orgánu reagovat. Postupovat rychle a hospodárně je princip zakotvený v § 6 správního řádu jako jedna ze základních zásad činnosti veřejné správy. Správní orgán by měl věc vyřídit bez zbytečných průtahů v zákonem stanovené lhůtě. Pokud lhůta v zákoně chybí, správní orgán má lhůtu přiměřenou.

Lhůta stanovená zákonem, popř. lhůta přiměřená je vyjádřením prevence předcházet nečinnosti, průtahům. Nečinnost je tam, kde měla být realizována ve stanovené lhůtě zákonem

¹¹⁵ NEZDAŘIL, Aleš. *Možnost obrany proti průtahům v soudním řízení*. Právní rádce [online databáze]. 2006, [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgzpxa4tbl4ytcx3tl4zdi&groupIndex=9&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

¹¹⁶ PEČINKA, Hynek. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce. [online databáze]. 2009, [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfpxa4tbl44f6427gqyq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

¹¹⁷ Tamtéž.

předvídaná forma činnosti. Nečinností dochází k porušení zásady legality a principům dobré správy. Správní orgán nevystupoval důvěryhodně, spolehlivě.¹¹⁸

Účastník řízení se může průtahům vzniklých na straně správního orgánu a bez zavinění účastníka řízení bránit v souladu s ustanoveními o ochraně před nečinností, tj. § 80 správního řádu. V souladu s tímto ustanovením na nečinnost reaguje opatřeními nadřízený správní orgán.¹¹⁹ Může přikázat, aby „*nečinný správní orgán zjednal nápravu nebo vydal rozhodnutí. Nadřízený správní orgán může věc převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu. Nadřízený správní orgán může pověřit jiný správní orgán vedením řízení. Nadřízený správní orgán může správnímu orgánu stanovit prodlouženou zákonnou lhůtu*“.¹²⁰

Výhodou ustanovení o ochraně před nečinností je fakt, že této ochrany se může účastník řízení domáhat v jakémkoli postupu správního orgánu, na který dopadá působnost správního řádu. Dále se této ochrany může účastník řízení domáhat jak v prvním, tak ve druhém stupni řízení.¹²¹

Nebude-li náprava podle správního řádu dostačující, má účastník řízení možnost dále postupovat podle soudního řádu správního a podat podle § 79 žalobu na ochranu proti nečinnosti.¹²² Podání žaloby je omezeno lhůtou jednoho roku ode dne, kdy marně uběhla lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí.¹²³

K průtahům a nečinností je uvedeno několik poznatků v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Apicella vs. Itálie*¹²⁴. V daném rozhodnutí mě zaujaly tyto tři poznatky: průtah může vést ke vzniku nemajetkové újmy, za vzniklý průtah náleží kompenzace, průtahy nelze odstranit.

¹¹⁸ PEČINKA, Hynek. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce. [online databáze]. 2009, [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfpxa4tbl44f6427gqyq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

¹¹⁹ HALML, František. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?* Časopis pro právní vědu a praxi. [online databáze]. 2009, [cit. 8. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpwg4dwobptcx3tl44tk&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

¹²⁰ § 80 správního řádu.

¹²¹ PEČINKA, Hynek. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce. [online databáze]. 2009, [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfpxa4tbl44f6427gqyq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

¹²² § 79 soudního řádu správního.

¹²³ JIRKA, Vladislav. *Lhůty pro vydání rozhodnutí a ochrana před nečinností a průtahy ve správním řízení*. Epravo.cz. [online databáze]. 2020, [cit. 8. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/lhuty-pro-vydani-rozhodnuti-a-ochrana-pred-necinnosti-a-prutahy-ve-spravnim-řízení-111616.html>.

¹²⁴ *Věc Apicella proti Itálii*. [online]. eslp.justice.cz [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/C886D67E483C35A9C1257D9400351688/\\$file/Apicella_I-GC-rozsudek.pdf?open&](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/C886D67E483C35A9C1257D9400351688/$file/Apicella_I-GC-rozsudek.pdf?open&).

V uvedeném rozhodnutí trpěla stěžovatelka z důvodu dlouhotrvajícího řízení úzkostí a tísní. Na tomto případě je vidět, že průtahy jsou případem zneužití práva a nesprávného úředního postupu. Průtahy jsou primárním následkem, vznik nemajetkové újmy sekundárním následkem. Přikláním se k názoru, že nepřiměřená délka řízení by měla být kompenzována. Na druhé straně některé procesní úkony vyžadují čas, např. znalecké posudky či překlady. Měla bych obavu, aby takové procesní úkony nebyly vytvářeny rychle jen za tím účelem, aby se předešlo možné kompenzaci za nepřiměřenou délku řízení. O výši přiměřeného zadostiučinění pojednává Nejvyšší soud ve svém stanovisku¹²⁵. Konkrétní ocenění nemajetkové újmy náleží do oblasti soukromého práva, proto jej nebudu v této pasáži více rozebírat.

S tvrzením, že průtahy v řízení nelze dopředu vyloučit, se taktéž ztotožňuji. S jistotou nelze nikdy předvídat, jaké procesní úkony budou v řízení vyžadovány. Nelze předvídat aktivitu a pasivitu účastníků řízení. Z tohoto důvodu ani při existenci propracovanější právní úpravy a profesionalitě správního orgánu, který řízení povede, nelze zamezit vzniku průtahů.

Dílčí závěr: průtahy a nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě jsou podle mého názoru případy zneužití práva, které upravuje zákon. Ne každý průtah a nevydání rozhodnutí je zneužitím práva. Zároveň se na průtahu a nevydání rozhodnutí musí podílet účastník řízení, aby o zneužití práva mohlo být hovořeno. V ostatních případech se jedná o nekompetentnost správního orgánu. Každé zneužití práva, popř. překročení pravomoci vyvolává následek. V případě průtahů a nevydání rozhodnutí přicházejí v úvahu tyto následky: příkaz, atrakce, delegace, prolongace, stavení či přerušování řízení, náhrada újmy a soudní ochrana podle příslušných ustanovení soudního řádu správního. V nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě shledávám podnět pro vznik průtahu. Průtah vnímám jako nadřazený pojem. Průtah totiž může vzniknout i tehdy, když správní orgán koná, avšak pomaleji.

Překročení správního uvážení. Správní orgán může při výkonu své pravomoci postupovat dvojnásobem. Buďto zákon předem nabízí řešení, jaké procesní kroky má správní orgán v konkrétní situaci učinit. Například v § 59 správního řádu je uvedeno, že „*správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná*“. Z uvedené právní normy vyplývá povinnost správního orgánu určitým způsobem jednat, tj. předvolat osobu.

Druhým způsobem, jak může správní orgán postupovat, je aplikace správního uvážení. Pro veřejnou správu je uvážení velmi typické. Veřejná správa organizuje, reguluje a řídí. Proto

¹²⁵ Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

musí existovat způsoby, jak zajistit pružnost veřejné správy. Právní oblasti, které správní právo reguluje, jsou dynamické a mají širší meze pro aplikační praxi.¹²⁶

Ke správnímu uvážení dochází např. tehdy, když zákonodárce stanovuje následky právní normy v nějakém rozmezí. Typickým příkladem je institut pořádkové pokuty. Správní orgán podle § 62 odst. 1 správního řádu může uložit pořádkovou pokutu ve až do výše 50 000 Kč. Je tedy na správním orgánu, zdali se bude držet při spodní či horní hranici. Zákon nestanoví žádné vzorce, na jejichž základě by správní orgán dospěl k výsledku. Správní orgán musí jednání osoby podřadit pod písmena § 62 odst. 1, popř. pod odst. 2. Poté musí správní orgán zachovat objektivitu, nestrannost a vycházet jen z okolností daného případu. Správní orgán musí trvat na rovnosti, proporcionalitě, učinit rozhodnutí v rozumné době a správní uvážení učinit takovým způsobem, aby bylo přezkoumatelné jiným orgánem.¹²⁷ Užití správního uvážení nesmí být nahodilé, nepodložené, neodůvodnitelné.¹²⁸

Mohou se správní orgány dopustit pochybení v souvislosti s užitím správního uvážení? Podle mého názoru správní orgány pochybí, pokud uloží např. nepřiměřeně nízkou pořádkovou pokutu v závažném případě, uloží vysokou pořádkovou pokutu v případě malé závažnosti, nebo pokud správní orgán rozhodne nad rámec mezi daných zákonem a uloží pořádkovou pokutu mimo zákonnou mez. Pořádkovou pokutu lze ukládat opakovaně. Správní orgán by tedy mohl pochybit, pokud by pořádkovou pokutu ukládal opakovaně, ovšem nedůvodně. Správní uvážení je ponecháno na vůli správního orgánu, ovšem ne na jeho libovůli. Správní uvážení nesmí podle mého názoru nahrazovat sankci. Správní orgán nemůže správní uvážení využívat jako prostředek msty, odplaty. V takovém případě by správní orgán nepostupoval v souladu se zákonem. Správní orgán by nectil účel, pro který správní uvážení existuje. Správní orgán by jednal mimo svou pravomoc. Postup správního orgánu by se tak za daných okolností dal podřadit pod jednání mající znaky zneužití práva. Ovšem z terminologického hlediska, podobně jak v předchozí kapitole, správní orgán překročí či nesplní svou kompetenci.

Shrnutí: v této kapitole jsem se snažila vymezit zákonem stanovené podoby zneužití práva ve veřejné správě. Dospěla jsem k závěru, že zákonodárce jako zneužití práva upravuje

¹²⁶ Hanuš, Libor. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*, C. H. Beck, Praha 2008, str. 99.

¹²⁷ MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. Právní rádce. [online databáze]. 2010, [cit. 15. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgbpxa4tbl44f6427gm3a&groupIndex=1&rowIndex=0&refSource=search>

¹²⁸ Doporučení Rady Evropy č. 80/2, dále SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s.

pouze průtahy vzniklé na straně účastníků řízení. Průtahy vzniklé v důsledku procesního postupu orgánu veřejné moci, nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě jako podtyp průtahů, a překročení správního uvážení sice vykazují znaky zneužití práva, ovšem terminologicky se jedná o nesprávný úřední postup, popř. překročení kompetence, nikoli o zneužití práva. Zneužití práva na informace podle informačního zákona jsem do této kapitoly nezařadila z důvodu, jelikož do informačního zákona pronikl institut zneužití práva v důsledku působení judikatury.

5 Zakotvené případy zneužití práva judikaturou

Obecná, zákonodárcem vytvořená, definice zneužití práva využitelná pro veřejnou správu jako celek, nebo alespoň pro určitou výšeč neexistuje. O definici zneužití práva pro veřejné právo se významně přičinila judikatura. Který stěžejní judikát pojem zneužití práva přenesl do veřejného práva?

Nejvyšší správní soud v roce 2005 otevřel zneužití práva cestu skrze vydaný rozsudek¹²⁹. Kauza se týkala daně z příjmů a skutkový děj byl následující: občanské sdružení sestávalo z rodinných příslušníků, kteří příjmy spolku financovali ze svých darů, jejichž hodnotu odečítali od základu daně. Výdaje pro sdružení sloužily současně jako výdaje pro členy sdružení. Pro tento důvod a nakládání s peněžními prostředky nebylo podle Nejvyššího správního soudu zapotřebí zakládat sdružení. S výdaji, které sloužily pro uplatňování potřeb rodiny, nelze nakládat jako v popsaném případě. Sdružení totiž vynakládalo prostředky pouze pro uspokojení potřeb členů rodiny. Jednání členů rodiny se tedy nekrylo s jednáním, které mělo sdružení konat. Založení sdružení bylo účelové. Na daný případ dopadala zákonná ustanovení zákona o daních z příjmu.¹³⁰

Na první pohled jednání sdružení z formálního hlediska odpovídalo zákonu. Sdružení musí být právnickou osobou, a to doopravdy bylo. Sdružení musí sledovat účel, který zákon umožňuje. Sdružení si kladlo za cíl z darů financovat sportovní, kulturní a vzdělávací aktivity svých dětí. Konečně se jednalo o právnickou osobu mající sídlo v České republice. Co se Nejvyššímu správnímu soudu přičilo, bylo nakládání s dary. Členové sdružení totiž odečítali hodnoty darů od daňového základu. Nejvyšší správní soud toto považoval nikoli za výkon práva, ale za jeho zneužití. Tímto se Nejvyšší správní soud poprvé zabýval pojmem zneužití práva ve veřejném právu.

Soud konstatoval, že zneužití práva je výkon subjektivního práva k neodůvodněné újmě někomu jinému. Takové jednání se pouze zdánlivě tváří jako dovolené. Ve skutečnosti je nedovolené. Účelem a smyslem práva je regulace společnosti. Jedinci, tvořící společnost, nemohou sledovat výlučně své vlastní zájmy a ignorovat, nerespektovat zájmy, potřeby a prospěch druhých. Ve společnosti se musí jedinci shodnout na základních hodnotách, pravidlech vzájemného soužití. Právní řád prosazuje pravidla, která povedou

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.

¹³⁰ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

k bezporuchovému soužití lidí navzájem. Je vyloučeno, aby jedno pravidlo šlo interpretovat několika způsoby, které si navíc oponují.

Správná interpretace a aplikace právních norem není jen úkolem zákonodárce, ale i adresátů práva. Správný výklad práva bude takový, který respektuje uspořádání vztahů ve společnosti. Výklad postrádající racionalitu není řádný. Z toho důvodu nemůže být ani řádný výkon práva z takové právní normy pramenící. Zákonem se nerozumí pouze shluk slov. Důležitými faktory jsou smysl a působnost, pro které byla pravidla chování vytvořena. Soud spatřoval v jednání sdružení využití, přesněji řečeno zneužití právní normy. Uspokojování aktivit uvedených výše patří do součásti vyživovací povinnosti rodičů. Není zapotřebí, aby takové potřeby byly financovány sdružením.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že při dílčí změně skutkových událostí se o zneužití práva jednat již nemusí. Bylo by tomu např. pokud by členy sdružení byli i jiní lidé mimo rodinné příslušníky, kdyby sdružení přijímalo dary, nikoli např. od rodinných příslušníků. Pro zneužití práva nikdy nebude existovat výčet přesných pravidel, podle kterých se ještě o zneužití práva nejedná a kdy se už o zneužití práva jedná. Zneužití práva je velice pružný institut, co se obsahové stránky týče. Díky tomu může reagovat na nespočet životních situací, na které by obecná právní norma jen stěží reagovala.¹³¹

Tímto rozhodnutím Nejvyšší správní soud uvedl v platnost zneužití práva do veřejného práva a za pomoci již dostupné literatury vymezil jeho meze a uplatnění. Právo soukromé a veřejné nejsou dvě pevně oddělené sféry. Podle mého názoru bylo otázkou času, kdy se zneužití práva stane vedle soukromoprávního pojmu i pojmem veřejnoprávním. Pokud by se zneužití práva nepřeneslo do veřejného práva ze soukromého práva, vliv by mohla mít zahraniční právní úprava či evropské právo. Vznikne-li totiž někde nějaký institut, státy jej mají tendenci přebírat i do své právní úpravy.

Je tomu ovšem dobře? Zamýšlím se nad otázkou, zda má zneužití práva spíše pozitivní, či negativní charakter. Na jedné straně je univerzální, může dopadat na lecjaké situace a skutkové okolnosti. Chtěl by to ale zákonodárce? Není tím popřena role zákonodárce? Mám obavy, aby zneužití práva nebylo zneužíváno. Nebude-li někdo s něčím spokojen, bude argumentovat zneužitím práva a bude chtít popřít vyvolané následky. Zneužití práva je podle Nejvyššího správního soudu těžko uchopitelné. Neuchopil-li jej zákonodárce precizně doposud, zvládne to např. orgán veřejné moci, potažmo adresát práva? Roli zákonodárce nemůže nahrazovat ani

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.

orgán veřejné moci, ani adresát práva. Tito mohou upozorňovat na nedostatky právní úpravy, nemohou ale podle mého názoru určovat právo. Pokud konkrétní jednání např. orgán veřejné moci označí za zneužití práva, definuje pojem zneužití práva. Souhlasím s tím, že v některých případech se bude jednat o vhodné označení jednání jako podoba zneužitého práva. Otázkou je, kolikrát dojde k výkonu práva, o zneužití práva se jednat nebude a osoba bude zneužitím práva argumentovat.

Vezměme také v úvahu charakter veřejného práva. Zde lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanoveným zákonem, způsobem zákonem stanoveným.¹³² Není tedy protiřečením, že označení zneužití práva bude vycházet od někoho jiného než od zákonodárce? Po této úvaze bych byla dokonce přesvědčena, zdali má vůbec zneužití práva ve veřejném právu své místo.

Z judikatury jsem vybrala následující podoby zneužití práva, které jsou z části upraveny judikaturou, z části se promítly do zákonné právní úpravy. Původ těchto podob zneužití práva vznikl v důsledku působení judikatury, nikoli v důsledku role zákonodárce. Zaprvé, zneužitím práva se rozumí **podání nepodepsaných žádostí týmž účastníkem**.¹³³ Absence příslušného podpisu je vnímána jako cílená procesní obstrukce. Závěr o tomto zneužití práva může správní orgán učinit až tehdy, pokud taková osoba vystupovala i v jiných řízeních, v nichž si počítala stejně, tj. úmyslně nepodepisovala podání. Jelikož zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany, správní orgán nemusí na takové podání procesně reagovat.¹³⁴ Zadruhé, zneužitím práva se rozumí **zastoupení účastníka řízení ze zahraničí**. V případě si účastník řízení zvolí zmocněnce, který nerozumí českému jazyku. Mohl-li si účastník řízení zvolit česky hovořícího zmocněnce, dopustil se v tomto případě zneužití práva.¹³⁵ Zatřetí, zneužitím práva se rozumí **podání žádosti o informaci**, přičemž osoba žádostí nesleduje legitimní cíl a s dosaženou informací získá neoprávněné výhody.¹³⁶ Začtvrté, zneužitím práva se rozumí **opakovaná podání**, v nichž účastník řízení adresuje správnímu orgánu šablonovité zprávy.¹³⁷ Zapáté, zneužitím práva se rozumí **zneužití práva v souvislosti s daní z příjmu**. Hlavním cílem daňového subjektu je získání daňové výhody. Daňový subjekt naplňuje formální požadavky zákona, ale nenaplňuje jeho smysl a účel.¹³⁸

¹³² Čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2018, sp. zn. 4 As 113/2018.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2003, sp. zn. 5 Azs 34/2003.

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. 1 As 27/2011-81.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2022, sp. zn. 6 As 188/2021-57.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2022, sp. zn. 1 As 181/2021-68.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2022, sp. zn. 10 Afs 289/2021-42.

Tuto kapitolu uzavírám s tím, že za nejčastější podoby zneužití práva formované judikaturou považuji výše vypsané podoby. Judikatura pamatuje i na jiné formy zneužití práva, ty však nejsou podle mého názoru tak časté, aby si zasloužily označení „podoby zneužití práva“. V některých případech, v nichž judikatura označí nějaké zneužití práva za podobu, vtáhne tuto podobu zákonodárce do zákonné právní úpravy. Myslím si, že judikatura má na formování zneužití práva podstatný vliv.

6 Následky zjevného zneužití práva

„Zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany“, tak je uvedeno v občanském zákoníku v § 8. Sousední „nepoživá ochrany“ znamená, že nenastanou následky, které zamýšlela osoba zneužívající právo vyvolat svým jednáním. Podle mého názoru mohou nastat následky v užším a širším slova smyslu. Zaprvé, následky v užším slova smyslu určuje zákonodárce v právní normě, např. odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Zadruhé, následky v širším slova smyslu vzniknout v důsledku následků v užším slova smyslu, např. nemajetková újma vzniklá v důsledku existence průtahů, viz předchozí kapitola.

Na následky můžeme nahlížet z hlediska toho, kdo o konkrétním následku rozhoduje. Zaprvé, následek je přímo uveden v zákonné normě, např. k úkonu se nepřihlíží, řízení bude zastaveno, tj. následek určil zákonodárce. Zadruhé, o následku rozhoduje orgán veřejné moci. V zákonné normě je zákonodárcem uvedeno, že za dané jednání lze uložit pořádkovou pokutu v nějakém rozmezí. O konkrétní výši rozhoduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu orgán veřejné moci, musí se však pohybovat v mezích určených zákonem¹³⁹.

Následky se mohou dělit podle toho, kdo stojí za zneužitím práva. Zaprvé se jedná o následky, které reagují na zneužití práva fyzickou, popř. právnickou osobou. Zadruhé se jedná o následky, které reagují na jednání mající prvky zneužití práva, tj. překročení pravomoci orgánem veřejné moci. Podle tohoto kritéria je koncipována i tato kapitola. V první části rozeberu následky za zneužití práva ve vztahu k fyzickým, popř. právnických osobám, v druhé části kapitoly rozeberu následky za překročení pravomoci.

Na následky zneužití práva lze nahlížet ze dvou úhlů pohledu. Některé následky chce vyvolat účastník řízení, např. chce získat informaci, jejíž znalostí by někoho poškodil např. na pověsti. V této kapitole se nebudu této podobě následků věnovat, jelikož se ve své podstatě, spíše než o následky, jedná o podoby zneužití práva rozebrané v předchozích kapitolách. V této kapitole se zaměřím na následky, které za dané jednání uloží fyzické osobě orgán veřejné moci. Dále se zaměřím na následky, které budou uloženy orgánu veřejné moci za jednání mající prvky zneužitého práva.

Seznam následků zneužitého práva není souhrnně upraven zákonnou právní úpravou, ani judikaturou. V následujících odstavcích se pokusím o výčet nejčastějších následků. Také se

¹³⁹ Čl. 2 Listiny základních práv a svobod.

zamyslím nad tím, jakou povahu následky mají. Některé následky mohou být varovného charakteru, jiné mohou být reparativní, sankční povahu.

Podle mého názoru je vhodné, aby se následky lišily do intenzity, tj. v některých případech stačí ústně účastníka napomenout, v jiných případech je nutné přistoupit k udělení pořádkové pokuty. Fyzické a právnické osoby jsou ve zneužívání práva vynalézavé. Z tohoto důvodu si myslím, že na různé stupně zneužití práva by měl mít orgán veřejné moci pravomoc vybírat alespoň ze dvou následků. Aktuálně je zákonodárcem stanoven jeden konkrétní právní následek za zneužití práva. Výhodu výběru následků orgánem veřejné moci spatřuji v tom, že by se více vyvinula praxe a uchopení zneužití práva. V současné době panuje aplikační praxe, v jejímž rámci se dané jednání podřadí, nebo nepodřadí pod zneužití práva. Poté nastupuje jeden konkrétní následek. Podle mého názoru nemohou být všechna zneužitá práva stavena na stejnou úroveň. Zneužití práva by se mělo kategorizovat nejen do podob, ale také do stupně intenzity. Na zneužitá práva, která dosahují minimální společenské škodlivosti, právní řád nereaguje prostředky práva. Na druhé straně existují taková zneužití práva, které zákonodárce automaticky odsuzuje a ukládá sankci. Vidím zde dva protipóly, tj. zneužití práva si nevšímáme a na zneužití práva reagujeme. Na ose od 1 do 10, přičemž 1 a 10 jsou popsány protipóly, je podle mého názoru veliký prostor, v němž dochází ke zneužití práva, ale sám zákonodárce neví, jak tato jednání vnímat. Neměla by pro zneužití práva pod čísly blízkými se k číslu 10 také existovat sankce, byť mírnější, než náleží za zneužití práva pod číslem 10? Představená myšlenka je velice obecná. Bez praktických zkušeností je velice obtížné dovodit, jaký případ se pod zneužití práva ještě dá podřadit, a který případ pod zneužití práva pro svou nižší škodlivost či z důvodu jiných kritérií se podřadit nedá. Rovněž by bylo obtížné vytvořit škálu a určit kritéria závažnosti zneužití práva. Přišlo mi však zajímavé si tento fakt uvědomit.

Před pojednáním o jednotlivých následcích nesmím opomenout zmínit následující skutečnost: jednotlivé následky za zneužití práva popsány v této kapitole mohou být i následky za jiná jednání, která prvky zneužití práva nevykazují, např. odložení věci je dílem následků za zneužití práva, dílem procesní krok, který orgán veřejné moci musí podle zákona učinit z důvodu věcné nepříslušnosti.¹⁴⁰

V kapitole rozeberu následky v tomto pořadí: následky uložené fyzické, popř. právnické osobě za zneužití práva (neposkytnutí informace, odložení věci, odpovědnost za přestupek, přerušování či zastavení řízení, přitěžující okolnost, uložení pořádkové pokuty, vykázání),

¹⁴⁰ § 43 správního řádu.

následky za jednání orgánu veřejné moci mající prvky zneužití práva (zrušení rozhodnutí, kázeňský přestupek).

6.1 Následky za zneužití právo uložené fyzické osobě

Neposkytnutí informace. Neposkytnutí informace jako následek za zneužití právo vychází ze zákona o svobodném přístupu k informacím. Přesněji řečeno, neposkytnutí informace může nebo nemusí být následkem zneužití práva. V případě prosté nevědomosti, kdy žadatel žádá informace, na které nemá nárok, se o zneužití práva nejedná. V případě vědomého úmyslu získat informace, které žadatel nepotřebuje, nebo skrze které chce ublížit jiné osobě, se o zneužití práva jedná.

V § 11 odst. 1 je povinnému subjektu, který informace poskytuje, dána možnost poskytnout informace v omezené podobě. Podle § 11 odst. 2, odst. 4, odst. 5 a odst. 6 dokonce povinný subjekt informaci nemusí poskytnout. Jedná se např. o informace, které jsou předmětem autorského práva, informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení či informace stanovené na ochranu jiných osob. Z § 11 vyplývají zákonné důvody, při jejichž existenci povinný subjekt omezí, nebo neposkytne informace.

V § 11a jsou stanoveny další důvody pro odmítnutí žádosti. Důvody jsou obecnější a reagují na zneužití právo. Ustanovení uvádí, že povinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část, pokud lze dovést žadatelův nátlak na jinou fyzickou osobu, které se požadované informace týkají, a poskytnutí informací by nepřiměřeně zatížilo povinný subjekt.

Zneužití práva nebylo a ani není doslovně v informačním zákoně zakotveno. Teleologickým výkladem dojdeme k závěru, že na zneužití práva míří § 11a, který byl do informačního zákona vložen zákonem č. 241/2022 Sb., účinným od 1.9.2022. Novela zákona reagovala na povinnost transpozice evropské směrnice do českého právního řádu.¹⁴¹ Zneužití práva v informačním zákoně není ani rok v praxi. Jaký důvod vedl zákonodárce k zakotvení § 11a?

Zakotvení zneužití práva do zákona o svobodném přístupu k informacím bylo již po delší dobu nevyhnutelné. Zneužití práva ve veřejném právu upravovala pouze judikatura.

¹⁴¹ Weinhold Legal. *Novela zákona o svobodném přístupu k informacím*. Legal Update. [online]. 2022, In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgjpw5k7hfptc&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

Zákonodárce chtěl tento institut promítnout i do zákonné podoby. Důvodová zpráva připouští i jiné důvody zneužití práva. Ustanovení § 11a uvádí pouze demonstrativní případy zneužití práva, byť to z doslovného znění právní normy není patrné. Lze-li dovést mimo zákonem stanovené důvody jiné zneužití práva, povinný subjekt nemusí informace poskytnout.¹⁴²

Novelu vnímám jako pozitivní krok. Zneužití práva není podle mého názoru jev, o kterém by vědělo velké množství právníků a osob v právním světě. Mám za to, že kvůli nedostatečně přesné úpravě zjevného zneužití práva mnoho lidí nemá povědomí, co daný pojem zahrnuje a jak se s ním vypořádat. Povedlo se zákonodárci situaci vyřešit? Bude čím dál více lidí schopno při své práci zneužití práva registrovat a reagovat na něj? Domnívám se, že v tomto směru tato novela nepřinese úspěch. Novela sice upozornila na zneužití práva, ale pouze v souvislosti s žádáním o informace.

Můj názor na novelu je v souladu s názory soudů a rozhodovací praxí. Prozatím stále neexistuje jednoznačná doktrína, není zformulován podrobný návod s cílem jednoznačně určit, která žádost zneužívá právo. Ke každé žádosti je nutné volit individuální přístup. Je nezbytné zvažovat všechny okolnosti konkrétního posuzovaného případu. Osoby posuzující žádost musí hledat naplnění materiálních znaků zneužití práva. V případě jejich absence je žádost důvodná, nenaplnuje zneužití práva. Dalším krokem je posoudit, zda žádost nenabourává další zákonné důvody, pro které by bylo na místě omezit či odmítnout žádost.¹⁴³

Judikatura shrnuje tyto závěry: zneužití práva sleduje dosažení nedovoleného výsledku. Působí jako oprávněný výkon subjektivního práva. Cílem osoby je způsobit újmu osobě jiné. Žadatel o informace nebude prozrazovat svůj úmysl směřující ke vzniku újmy jiné osoby. Tento úmysl musí být dovozen z konkrétních okolností případu povinným subjektem, který danou žádost vyřizuje. Povinný subjekt si musí klást otázku, zda daná žádost primárně kontroluje veřejnou moc, či zda z žádosti plyne jiný účel. Žádost nemusí být odůvodněna. Žadatel ani nemusí mít vztah k informaci či k povinnému subjektu. Nicméně odpovědi na tyto otázky mohou významně napomoci identifikaci zneužití práva. Povinný subjekt by měl být schopen se na tyto informace v případě podezření na zneužití práva doptat. Jediný náznak o zneužití práva není dostačující. Zdali se jedná o zneužití práva, na to musí odkazovat jednotlivé okolnosti,

¹⁴² KORBEL, František a spol. *Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím*. Právní rozhledy [online]. 2023, s. 115. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxa4s7grpxgxzrge2q&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search>.

¹⁴³ Tamtéž.

samostatně i ve vzájemné souvislosti. Pokud povinný subjekt zaznamená zneužití práva a podnikne příslušné kroky, musí svůj postup odůvodnit.¹⁴⁴

Dalším okruhem vedle výslovného zakotvení zneužití práva do informačního zákona byl návrh na zálohu na úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací. Tento bod novely hodnotím pozitivně. Nejedná se o zneužití práva, které by bylo patrné z jedné žádosti. Povinný subjekt musí vyvinout značné úsilí k vyhledávání odpovědí na obsáhlou žádost. Standardní náklady se např. při pořizování kopií a při opatřování technických nosičů dat a pohybují v řádu desítek korun. Cena se odvíjí od počtu listů či kusů CD či DVD. Nově byly zakotveny náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Zde činí náklady 251 Kč za každou celou hodinu práce.¹⁴⁵

Novela obsahovala ještě další okruhy, a to např. zjednodušení administrativy s vyřizováním žádostí, prodloužení některých lhůt, důvody neposkytnutí informací. Tyto okruhy nejsou spojeny se zneužitím práva, proto je nepodrobují analýze.

Myslím si, že z identifikace zneužitého práva budou mít povinné subjekty spíše strach. Budou ve svém jednání zdrženlivé a k pokládání otázek a důkladnému šetření žádosti ani nepřistoupí. De iure se o změnu právního stavu ve své podstatě nejednalo. Správní soudy ve své judikatuře i před novelou upravovaly možnost odmítnout žádost z důvodu existence zneužití práva, ačkoli informační zákon důvod odmítnutí výslovně neupravoval.¹⁴⁶

Odložení věci. Správní orgán má v souladu s § 43 správního řádu oprávnění odložit věc, nebo řízení o žádosti nezahajovat, má-li za to, že vůči němu byl učiněn úkon, který není zjevně žádostí, nelze-li zjistit, kdo úkon učinil, či necítí-li se být v dané věci věcně příslušný. Jako jednání zneužívající právo považují právě úkon, který není zjevně žádostí.

Osoba, která činí podání vůči správnímu orgánu, může nedopatřením své vadné podání považovat za bezvadné. Není si vědoma, že její podání nesplňuje náležitosti nutné pro žádost.

¹⁴⁴ KORBEL, František a spol. *Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím*. Právní rozhledy [online]. 2023, s. 115. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxa4s7grpxgxzrge2q&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search>.

¹⁴⁵ Nařízení vlády ČR č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Jak žádat o informace [online]. mvcr.cz [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/jak-zadat-o-informace-453908.aspx>.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.6.2012, sp. zn. 9 Ans 7/2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2014, sp. zn. 8 As 55/2012.

V takovém případě zneužití práva neshledávám. Snažila-li se osoba úmyslně nerespektovat náležitosti žádosti a chtěla-li zatížit systém, takové jednání znaky zneužitého práva naplňuje.

Následek za nezneužitě i zneužitě právo bude bohužel v obou případech stejný, a to odložení věci. Myslím si, že se nedá dokázat, která osoba tak činila nevědomě a která úmyslně. Navíc správní orgán často nepřijde do styku s osobou, která podání činila. Odložení věci jako následek za zneužitě právo je čistě formální povahy. Správní orgán obdrží žádost a rozhodne tzv. „od stolu“, zda bude řízení zahájeno či nikoli. Vidím zde pružnost a rychlost.

Odpovědnost za přestupek. Fyzická osoba se podle § 3 zákona o některých přestupcích dopustí přestupku, pokud „*úmyslně poškodí, zneužije nebo hrubě zneváží jiný zákonem chráněný symbol než státní symbol České republiky*“. Tohoto přestupku se může dopustit i právnická osoba, pokud „*poškodí, zneužije nebo hrubě zneváží zákonem chráněný symbol než státní symbol České republiky*“. Právní ochrana si klade za cíl chránit celosvětově uznávané symboly. Skutková podstata dopadá na široké vymezení subjektů, tj. fyzické osoby i právnické osoby.

Odpovědnost za přestupek ponese osoba, která jiný zákonem chráněný symbol poškodí, částečně jej znehodnotí, zneužije jej tím, že jej neoprávněně využije k soukromým účelům. O hrubé znevážení symbolu by se dalo hovořit za situace veřejného spálení či pokálení.¹⁴⁷ Jiným chráněným symbolem mohou být znak a vlajka obce, znak a vlajka kraje. Znak a vlajku může užívat výhradně územní samosprávný celek, popř. jím zřízené organizační složky.

Jinými zákonem chráněnými symboly jsou symboly, které nespádají pod státní symboly. Zákon o užívání státních symbolů České republiky definuje výčet státních symbolů a přestupky, kterých se osoba „*může dopustit tím, že zneužije, hrubě zneváží, zničí, poškodí nebo odcizí státní symbol České republiky*“. ¹⁴⁸ Zákon o státních symbolech je ve speciálním poměru k zákonu o některých přestupcích. Úpravě v tomto zákoně se nebudu podrobně věnovat.

Co se pro představu rozumí jinými symboly kromě znaku a vlajky obce? Jsou to např. akademické insignie, jež používá vysoká škola¹⁴⁹, znak a název Červeného kříže¹⁵⁰ či

¹⁴⁷ VETEŠNÍK, P. In: JEMELKA, L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, s. 914 -918.

¹⁴⁸ § 13 zákona o užívání státních symbolů České republiky.

¹⁴⁹ Zákon o vysokých školách.

¹⁵⁰ Zákon o ochraně znaku a názvu Červeného kříže.

olympijská symbolika¹⁵¹. Tyto jiné symboly jsou upraveny ve speciálních zákonech, nebudu jim věnovat pozornost.

Pro jiné zákonem chráněné symboly (dále jen „symboly“) existuje demonstrativní výčet. Komentářová literatura uvádí případ zneužití symbolů tehdy, když je osoba využije k soukromým účelům. Stanovisko odboru a dozoru považuje za zneužití symbolů i pouhé použití vlajky či znaku obce bez předchozího souhlasu obce. Další případy zneužití symbolů neuvádí. Ba naopak ve stanovisku autor odkazuje na konkrétní okolnosti skutku, na základě kterých může teprve správní orgán zneužití vyhodnotit.¹⁵² Z uvedeného vyplývá, že zneužití práva ve vazbě na užívání symbolů není téměř upraveno ani na zákonné úrovni, ani judikaturou. Přesto zákonodárce na možné zneužití myslí a stanovuje následek ve formě odpovědnosti za přešůpek a uložení pokuty.

Jaké konkrétní právo je v souvislosti se zneužitím symbolů zneužito? Podle mého názoru se jedná o právo využívat symboly pro účel, pro který jsou určeny. Zároveň v daném jednání shledávám prvky zneužití pravomoci. Osoba, která má na starost nakládání se symboly, bude představitelem veřejné moci. Z toho plyne, že symboly smí používat jen v situacích a k účelům, které definuje např. zákonná úprava, či vyhlášky obce.

Na zákonu o některých přešůpcích v souvislosti se zneužitím práva je patrné, že zákonodárce předpokládá zneužití symbolů. Nicméně úprava se váže k období, v němž podle mého názoru k častému zneužívání symbolů nedocházelo. Postup zákonodárce je správný. Je vhodné pamatovat na možné situace a zákonnou úpravu preventivně zakotvit. Na druhé straně chybí v komentářové literatuře a judikatuře bližší pojednání o tom, co se rozumí zneužitím symbolů. Je otázkou, zdali při skutečném zneužití symbolů by správní orgán dané jednání pod ustanovení podřadil.

Mám-li se vyjádřit k následkům za zneužití symbolů, docházím k následujícímu dílčímu závěru. Neplatí tvrzení, že „co jedno zneužité právo, to jeden následek“. Následky za zneužité právo jsou zde dokonce dva. První následek je odpovědnost za přešůpek. Osoba se dopustila jednání, které není v souladu se zákonem a ponese odpovědnost. Druhým následkem je možnost správního orgánu uložit osobě pokutu. Správní orgán může uvažovat o výše pokuty, její horní hranice nesmí přesáhnout 3 000 Kč, viz zákon o odpovědnosti za přešůpky. Ve speciálních

¹⁵¹ Zákon o ochraně olympijských symbolik.

¹⁵² FUREK, Adam. *Obecní symboly – Stanovisko odboru dozoru a kontroly MV ČR*. Mvcr.cz. [online]. 2008, [cit. 26. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-symboly-stanovisko-odboru-dozoru-a-kontroly-mv-cr.aspx>.

zákoněch se horní hranice pokuty liší, např. 30 000 Kč v zákoně o státních symbolech, 2 000 000 Kč v zákoně o vysokých školách.

Přerušeni či zastavení řízení. Ve správním řádu není explicitně uvedeno, že správní orgán může reagovat na zneužití právo přerušeni či zastavením řízení. Pokusím se vysvětlit, proč mám za to, že tomu tak může být. Přerušeni a zastavení řízení je v správním řádu upraveno v dílu 5. Zákon zde taxativně uvádí důvody, pro které správní orgán přerušuje a zastavuje řízení. Některé důvody nemají se zneužitím práva nic společného. Např. probíhá-li řízení o předběžné otázce, správní orgán může řízení přerušit¹⁵³. Vyřešení předběžné otázky je procesní postup, který musí být naplněn, pokud vznikne potřeba zodpovědět otázku, která není hlavním předmětem řízení a jejíž zodpovězení je pro řízení potřebné. Zodpovězení předběžné otázky nemůže účastník sám iniciovat.¹⁵⁴

Naopak situace, ve které vidím zneužití práva, je § 64 odst. 1 písm. b) správního řádu. Správní orgán může řízení přerušit, pokud účastník řízení nezaplatil správní poplatek. V některých případech si nemusí účastník být povinnosti zaplatit poplatek vědom. V jiných situacích to může být úmyslem účastníka a poté dochází ke zneužití práva. Dokud účastník nezaplatí poplatek, v řízení se nepokračuje.

Přerušeni řízení se mi zdá jako vhodný prostředek proti případně existujícímu zneužití práva. Účastníkovi je dána ještě další šance, jak své podání napravit, doplatit správní poplatek a v řízení dále pokračovat. Přerušeni řízení nemá podle mého názoru povahu sankce, ba naopak v něm vidím možnost, jak v řízení pokračovat.

Zastavení řízení je v porovnání s přerušeni řízení razantnějšího charakteru. Přerušeni řízení vnímám jako předstupeň zastavení řízení. V § 66 správního řádu jsou vyjmenovány demonstrativně důvody, pro které musí správní orgán řízení zastavit. Některé případy nelze podřadit pod zneužití práva, např. že účastník zemřel nebo zanikla věc, která byla předmětem řízení. Na druhé straně je zde mnoho důvodů, pro které mohlo být řízení přerušeno, účastník svá pochybení nenapravit a správnímu orgánu nezbylo nic jiného než řízení zastavit. Jedná se např. o neodstranění podstatných vad žádosti, nezaplacení správního poplatku, či zpětvzetí žádosti účastníkem zpět.

Přerušeni a zastavení řízení je upraveno nejen ve správním řádu. Správní řád považuji na jeden z nejdůležitějších předpisů ve veřejné správě. Proto jsem na něm demonstrovala, kdy se o

¹⁵³ § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.

¹⁵⁴ § 57 správního řádu.

zneužití práva může a nemusí jednat a kdy přerušeni a zastavení řízení je a není následkem zneužití práva.

Přítěžující okolnost. Následek za zneužití práva v podobě přítěžující okolnosti je mezičlánkem v následcích za zneužití práva. Pokud se osoba dopustila přestupku, ponese správní odpovědnost a bude potrestána. Odpovědnost za protiprávní jednání a trest, popř. ochranné opatření jsou dva následky. Pokud osoba zneužila ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení, nebo funkce¹⁵⁵, bude jí toto jednání přičteno jako přítěžující okolnost. Vedle odpovědnosti za protiprávní jednání a sankce bude přítěžující okolnost třetím následkem zneužití práva.

Osoba se přestupku dopustí, pokud přestupek spáchá v souvislosti s činností zaměstnání, nebo jí zaměstnání poskytlo příležitost ke spáchání přestupku, nebo jí zaměstnání usnadnilo spáchání přestupku.¹⁵⁶ V komentářové literatuře ani v judikatuře jsem nenalezla jediný případ, který bych pod dané ustanovení mohla podřadit. Nacházela jsem případy, v nichž osoba zneužila své postavení. Její jednání bylo speciálně upraveno ve zvláštním zákoně. Z důvodu existence zásady zákazu dvojího přičítání jsem nemohla dané chování hodnotit podle speciálního zákona a současně jako přítěžující okolnost podle zákona o odpovědnosti za přestupky.

Příkladem by možná mohl být podvod či zpronevěra z přestupků proti majetku. Dokážu si představit zaměstnance obce či kraje, který by zpronevěřil peníze, které obec vybrala v nějaké sbírce, popř. by zaměstnanec mohl zpronevěřit peníze z rozpočtu obce. Výše škody by v obou případech musela činit do 10 000 Kč. Dále by možným příkladem mohlo být nalezení historického nálezu pracovníkem orgánu státní památkové péče. Pracovník by si tento nález ponechal, ačkoli jej měl odevzdat.¹⁵⁷

Uložení pořádkové pokuty. Řádný postup správního řízení a důstojnost správního řízení jsou základními kameny.¹⁵⁸ Pořádkovou pokutu může správní orgán uložit tomu, kdo by ztěžoval řádný postup řízení či nerespektoval důstojnost správního řízení.¹⁵⁹ V § 62 správního řádu jsou uvedeny konkrétní okolnosti, za které lze pokutu uložit, a to pokud „*se osoba bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, po předchozím napomenutí ruší pořádek,*

¹⁵⁵ § 40 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁵⁶ VETEŠNÍK, P. In: JEMELKA, L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, s. 328-335.

¹⁵⁷ § 8 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 9 As 69/2009.

¹⁵⁹ HEJČ, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 346-351.

neuposlechla pokynu úřední osoby, nebo učinila hrubě urážlivé podání“. Pokutu lze uložit do 50 000 Kč opakovaně.

Pořádková pokuta by podle mého názoru mohla být univerzálním prostředkem reagujícím na zneužití právo. Při uložení pořádkové pokuty je zasažena majetková sféra účastníka řízení, což není příjemné. I symbolická pořádková pokuta se projeví ve sféře účastníka. Na druhé straně by správní orgán mohl zneužít pravomoc neomezeného ukládání pořádkových pokut. Nedokážu si představit vzorec, podle kterého by se pořádková pokuta neomezeně ukládala. Pozitivum shledávám v dopadu do majetkové sféry. Negativní charakter takto uložené pořádkové pokuty shledávám ve zneužitelnosti jejího ukládání.

Pořádková pokuta reaguje podle mého názoru na dva typy zneužitých práv. Prvním typem je jednání osoby, které bezprostředně předchází uložení pořádkové pokuty. Jedná se o rušení pořádku, v některých případech i neomluvení se a nerespektování pokynu správního orgánu. V takových případech bych volila nižší výši pořádkové pokuty. Druhým typem jednání je hrubě urážlivé podání, které účastník řízení mohl vymýšlet s dostatečným časovým předstihem. Zde vidím větší závažnost, proto bych ukládala pořádkovou pokutu vyšší. Vždy však musí správní orgán sledovat závažnost případu a konkrétní okolnosti případu.

Nevýhodou uložení pořádkové pokuty je forma udělení a následná vymahatelnost. Např. vykázání z místa úkonu či přerušování řízení je bezprostředním následkem za zneužití právo. Uložení pořádkové pokuty má dvě fáze, její samotné uložení ve formě rozhodnutí a následně její vymození. Tím chci zdůraznit částečně negativní stránku ukládání pořádkové pokuty. Správní orgán musí napsat rozhodnutí o pořádkové pokutě, jehož obsahem bude popis skutku, uvedení místa, času, způsobu spáchání, uvedení jiných skutečností.¹⁶⁰

Účastník má i po vydání rozhodnutí o pořádkové pokutě možnost na vyšší pokuty reagovat. Může navrhnout žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a žádat moderaci uložené pokuty.¹⁶¹ Ať dojde k moderaci či nikoli, ať účastník řízení zaplatí pokutu či bude od vymáhání pokuty upuštěno, v případě následku za zjevné zneužití práva postrádá tato situace bezprostřední reakci na zneužití právo. Stejně tomu bude v případě, pokud účastník svědomitě nezaplatí pořádkovou pokutu co nejdříve. Stát je v takovém případě opět zatížen o další úkony, a to o vymození pořádkové pokuty po účastníku.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2011, sp. zn. 9 As 38/2011.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2005, sp. zn. 1 As 30/2004, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.7.2007, sp. zn. 6 As 39/2006.

Dílčí závěr k uložení pořádkové pokuty jako následku za zjevné zneužití práva uvedu následující pozitiva: pořádková pokuta se odrazí v majetkové sféře účastníka řízení. Pokud účastník bude výši pokuty respektovat a pokutu zaplatí, nacházím zde smysl a opodstatněnost uložení pořádkové pokuty. Negativa v uložení pořádkové pokuty spatřuji následující: uložení pořádkové pokuty vyžaduje sepsání rozhodnutí. Při nesouhlasu o výši pokuty má účastník možnost se bránit zákonnými prostředky a žádat o moderaci. V konečném důsledku nemusí k uložení pokuty dojít a systém bude zatížen několika kroky. V případě uložení pořádkové pokuty mohou nastat potíže s vymahatelností pokuty. Pořádkovou pokutu jako následek za zneužití práva vnímám smíšeně.

Vykázání. Správní řád v § 63 hovoří o vykázání z místa úkonu. Pokud někdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání, nebo při ohledání místa, či při jiném úkonu, může být správním orgánem z místa vykázán. Vykázání předchází upozornění, aby se dotyčná osoba rušení zdržela. Zároveň musí být osoba upozorněna, že při neuposlechnutí výzvy bude vykázána. Výjimkou z vykázání je situace, při které je osoba vlastníkem, nebo disponentem užívacího práva k prostoru, kde se úkon koná.¹⁶²

Vykázání z místa úkonu je institutem zajišťujícím plynulý průběh řízení. Jedná se o donucovací prostředek, kterým se předchází průtahům a reaguje se jím na možné komplice vyvstalé během řízení.¹⁶³ Nejvyšší správní soud za nepřístojné chování považuje např. hlasitý ústní projev, urážení přítomných osob účastníkem řízení, či jednání, které má znaky snižující vážnost řízení.¹⁶⁴

Vedle vykázání z místa může správní orgán reagovat na chování účastníka řízení i pořádkovou pokutou v souladu s § 62 správního řádu, jak je uvedeno výše. Pořádková pokuta zasáhne účastníka řízení do majetkové sféry, vykázání z místa úkonu je podle mého názoru mírnější sankcí za zneužití právo. Účastník má právo se jednání účastnit. Pokud účastník uvažuje racionálně a dodržuje morální zásady, neměl by se nechat vyprovokovat druhou stranou, neměl by jednat vůči správnímu orgánu hrubým a urážlivým způsobem. Připravuje se pak o možnost být přítomen u jednání. Vykázání z místa úkonu vnímám jako nejméně závažný následek za zneužití právo. Zároveň jej vnímám jako nejrychlejší a neúčinnější spolu s pořádkovou pokutou. Správní orgán je v řízení rušen jednáním a vystupováním účastníka. Správní orgán může okamžitě zareagovat na jednání účastníka. Podle mého názoru má takový následek smysl. Každý

¹⁶² § 63 správního řádu.

¹⁶³ HEJČ, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 352-353.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 5 As 37/2009.

si své nevhodné chování uvědomí v momentě, ve kterém na chování bude zareagováno co nejdříve. Na druhé straně se ani v tomto případě nejedná o univerzální následek za zneužití právo. Aby mohl být institut vykázání aplikován, musí se jednat o jednání, u kterého je účastník přítomen.

6.2 Následky za jednání mající prvky zneužití práva

Zrušení rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí je podle mého názoru následkem za zneužití právo. Zrušení rozhodnutí se negativně promítne do sféry účastníka, jelikož původní vydané rozhodnutí bude zrušeno a nebude vyvolávat právní účinky. Tento následek se nepromítne do finanční sféry účastníka v rozsahu, jako se promítne např. pokuta. Na druhé straně účastníku řízení propadá poplatek, který zaplatil v souvislosti se zahájením řízení.

Pro rozbor zneužití práva a následku zrušení rozhodnutí jsem si vybrala soudní řád správní. V ustanovení § 78 je uvedeno, že *„pro nezákonnost může soud zrušit rozhodnutí tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil“*. V uvedeném paragrafu reaguje orgán veřejné moci na nezákonné jednání orgánu veřejné moci.

Rozeberu vztah osoby a orgánů, kteří v této věci figurují. Předchozí kapitola byla zaměřená na vztah zneužití práva mezi osobou, která právo zneužila, a orgánem, který vedl příslušné řízení. Zde, u zneužití správního uvážení vystupuje účastník řízení, kterého se rozhodnutí týká, dále orgán, který o správním uvážení rozhodl a orgán, který uložení správního uvážení přezkoumává.

Příklad překročení správního uvážení je následující: správní orgán měl např. uložit pokutu s horní hranicí 3 000 Kč, ale v konečném rozhodnutí uložil pokutu ve výši 5 000 Kč, tedy mimo zákonný rámec. Zneužitím hranic správního uvážení by byl příklad, pokud by nedůvodně udělil správní orgán pokutu při horní hranici, ačkoli měl pokutu uložit při spodní hranici zákonného rozmezí. V jakých situacích správní orgán zneužije správní uvážení? Nejvyšší správní soud dovodil zneužití správního uvážení např. tehdy, pokud správní orgán porušil a nedbal základních principů výkonu správního uvážení. Užití volného uvážení musí být přezkoumatelné a musí být v souladu se zásadou logiky.¹⁶⁵ Meze správního uvážení jsou tyto: zákaz libovůle, princip rovnosti, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2006, sp. zn. 6 A 25/2002.

důstojnost, princip proporcionality.¹⁶⁶ Zneužití správního uvážení může být podle mého názoru situace, ve které správní orgán udělí pokutu v zákonném rozmezí, nicméně výše pokuty je nedůvodná k okolnostem případu.

Následek za zneužití správního uvážení je další proces, který následuje po zrušení rozhodnutí. Správní orgán musí o předmětné věci znovu jednat a nově rozhodnout. Primární a hlavní následek za zneužití správního uvážení je zrušení rozhodnutí, sekundární a vedlejší následek je pokračování v řízení. Ačkoli zní zrušení rozhodnutí negativně, v tomto případě účastník řízení uspěl. Bude mít šanci na novém projednání věci a bude mu (snad) uloženo přiměřené správní uvážení. Dílčím závěrem je poznatek, že zneužití práva, potažmo překročení pravomoci orgánu veřejné moci nepůsobí pouze negativní následky. Pokud se na zneužití právo včas zareaguje, mohou se jeho negativní následky zvrátit v následky pozitivní.

Existují i situace, ve kterých po zneužití práva dojde ke zrušení rozhodnutí a řízení skončí. Nebude následovat další řízení, v němž by bylo vydáno jiné rozhodnutí. Bude se jednat např. o situace, ve kterých zákon neumožňuje podání dalších opravných prostředků a nenařizuje o věci dále jednat, viz § 90 správního řádu.

Kázeňský přestupek. Pro uvedení příkladu, kdy se osoba dopustí kázeňského přestupku, rozeberu zákon o služebním poměru a policisty. Policista je členem jednotného ozbrojeného sboru České republiky. Nově přijatý policista skládá slib, ve kterém mimo jiné slibuje, že „*bude dodržovat právní předpisy, ..., nikdy nezneužije svého služebního postavení*“. Poté je policista ve služebním poměru.¹⁶⁷ Podle pracovní náplně je policista buďto v kanceláři, pracuje administrativně, nebo na veřejných místech zajišťuje bezpečnost, kontroluje pořádek či zasahuje. Každý policista má zbraň, odznak, různá oprávnění s nakládáním s utajovanými informacemi. Každý policista má přístup do databází, ze kterých lze vyčíst údaje o jiných lidech. Povinností policisty je, aby s údaji pracoval jen tehdy a jen v takovém rozsahu, který je nutný pro plnění pracovních povinností. Policista musí používat zbraň či jiné donucovací prostředky jen v případech stanovených zákonem, po dobu nezbytnou, přiměřeným způsobem. V opačném případě policista překračuje svou pravomoc, popř. ji nevykovává způsobem, jakým by měl.

¹⁶⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

¹⁶⁷ Celé znění slibu: „Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život.“ In: *Povolání policista*. [online]. Policie.cz. [cit. 27. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/sluzebni-slib.aspx>.

Policista zneužívá své postavení, pokud by např. své pravomoci užil v situaci, v níž by dle zákona užití takové pravomoci nebylo možné. Jednání policisty bude bráno jako přitěžující okolnost. Policista se dopustí kárného provinění. Kázeňský přestupek je sankcionován kázeňskými tresty¹⁶⁸ a může o něm být rozhodováno v kázeňském řízení.¹⁶⁹

Případy zneužití postavení policisty jsem nalezla následující: zapůjčení policejní uniformy k filmové produkci¹⁷⁰, úprava dokumentů o kontrole řidiče¹⁷¹, nepřiměřenost zásahu při demonstraci¹⁷². Za další zneužití postavení by mohlo být umístování parkovací karty „Policie“ za čelní sklo soukromého automobilu, hrubé chování policisty vůči jiným lidem, využívání nepřiměřených donucovacích prostředků, tykání namísto vykání, ukládání nižších pokut. Nějaká jednání policistů nevykazují společenskou škodlivost, např. tykání.

Shrnutí. Kapitola následků na zneužití práva má být hlavním přínosem této práce. Z jednotlivých podkapitol je patrné, že se mi nepodařilo vytvořit ucelený přehled skutkových podstat zneužití práva, v důsledku čehož jsem nebyla schopna sepsat taxativní výčet následků za zjevné zneužití práva. Celá kapitola má spíše demonstrativní charakter s inspirativní povahou, co vše může být následkem zneužitého práva. V kapitole jsem se snažila předestřít, že institut zneužití práva není stále dostatečně v české právní úpravě zakotven a pochopen. Judikatura si klade za cíl se zneužitím práva pracovat, ale pouze na úrovni konkrétních okolností případu. V některých případech pojímá zákonodárce zneužití práva z judikatury do zákonů.

Nevidím negativně, že zneužití práva nemá jasné hranice a že není obsaženo ve více právních předpisech. Ačkoli se hovoří o vzniku zneužití práva již z doby Římské říše a jeho rozkvětu v 19. a 20. století, myslím si, že zneužití práva teprve rozkvět zažije. Snahy o jeho pochopení a uchopení v praxi jsou stále kusé. Soukromé právo se zneužitím práva zabývá více. Díky tomu má veřejné právo alespoň nějaké poznatky. Obě práva jsou však v mnohém odlišná. Proto by si i veřejné právo zasloužilo věnovat institutu zneužití práva větší pozornost.

Zneužití práva se obtížně předpokládá. Lépe se jeho znaky ukazují na konkrétních případech. Možná proto je judikatura na příklady zneužití práva bohatší a zákonná právní

¹⁶⁸ § 51 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁶⁹ § 169 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁷⁰ FISCHER, Petr. *Policie má ke zneužívání moci sklony*. Radiozurnal.cz. [online]. [cit. 27. 4. 2023]. Dostupné z: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/petr-fischer-police-ma-ke-zneužívání-moci-sklony-6317438>.

¹⁷¹ OSVALDOVÁ, Marie. *Soud osvobodil policistu žalovaného za zneužití pravomoci*. Plzen.cz. [online]. [cit. 27. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.plzen.cz/soud-osvobodil-policistu-zalovaneho-ze-zneužití-pravomoci>.

¹⁷² <https://edu.ceskatelevize.cz/video/10723-zneužití-policejní-moci-pri-demonstraci>

úprava slabší. Na druhé straně nejen kvůli lidské vypočítavosti a společenskému dění je vhodné mít zneužití práva neustále na paměti a považovat jej za možné řešení případu, ačkoli tak nemusí zákon výslovně stanovit.

7 Zjevné zneužití práva ve Francii

Pojem zjevného zneužití práva má v českém právním řádu své místo. S vývojem času nacházíme pojem nejen v judikatuře, ale postupně i v zákonné právní úpravě. Nalézání a identifikace zneužití práva se liší co do případů a zkušenosti orgánů veřejné moci. Mám za to, že zjevné zneužití práva je svým způsobem neurčitým právním pojmem. I přes značné množství judikatury, komentářové literatury a odborných článků budou stále debaty, co vše se dá pod zjevné zneužití práva podřadit. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla nahlédnout do jiného právního řádu, zdali nenaleznu ještě další poznatky, které se zjevného zneužití práva týkají. Vybrala jsem si francouzský právní řád. V rámci této kapitoly rozdělené na podkapitoly si kladu následující otázky:

- 1) Poskytuje francouzský právní řád definici zjevného zneužití práva? Které právní odvětví definici poskytuje? Má na definici zjevného zneužití práva ve Francii vliv judikatura? Je zjevné zneužití práva zakotveno na zákonné úrovni?
- 2) Jakých podob a následků zjevné zneužití ve Francii dosahuje?
- 3) Rozlišují ve Francii zjevné zneužití práva způsobené adresáty a orgány veřejné moci?
- 4) Lze tvrdit, že Francie, nebo Česká republika má pojetí zjevného zneužití práva propracovanější?

Před zodpovězením uvedených otázek uvedu shodné a odlišné rysy české a francouzské právní úpravy v oblasti správního a trestního práva. Důvod, proč se vyjadřuji i k trestnímu právu České republiky a Francie je ten, že přestupky jsou ve Francii dílem upraveny v trestněprávním kodexu. Francouzi vnímají přestupky jako podtyp trestných činů, viz níže.

Francie se shodně s Českou republikou řadí mezi kontinentální právní systémy. Prameny práva ve Francii jsou převážně koncipovány jako psaná pravidla. Shodně s Českou republikou se jedná o pravidla přijatá státem, nebo pravidla dodržovaná mezi Francií a jinými státy. Tato pravidla jsou přijímána na vnitrostátní či mezinárodní úrovni. Dále jsou pravidla stanovována na místní úrovni či jsou vytvářena profesními organizacemi.¹⁷³ Z tohoto důvodu jsem si pro porovnání vybrala Francii a nikoli např. anglosaské země, jejichž právní systém se zakládá na obyčejovém právu a na nepsaných právních principech. Ve Francii platí, stejně jako

¹⁷³ *Prameny práva* [online]. e-justice.europa.eu [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/6/CS/national_legislation?FRANCE&member=1.

v České republice, hierarchie právních norem. Francouzi jsou členy mnoha mezinárodních dohod a smluv. Jsou vázáni právem Evropské Unie.

Ve Francii jsou dvě základní právní větve, a to správní právo a ústavní právo a vedle toho právo občanské a trestní. Správní právo slouží pro řešení sporu mezi občanem a státním úřadem, právo občanské a trestní řeší spory mezi občany navzájem. Tyto čtyři oblasti práva, právo občanské, trestní, správní a ústavní, tvoří základ a hlavní část práva ve Francii.

V České republice se zabýváme přestupky ve správním právu. Ve Francii spadají přestupky do trestního práva. Francouzský Code Pénal obsahuje nejen výčet skutkových podstat trestných činů, ale též je podstatná část paragrafů věnována přestupkům. České i francouzské správní právo je nekodifikované právní odvětví, zahrnuje nespočet právních předpisů, z nichž se každý speciálně zaměřuje na určitý výsek správního práva. Přestupky ve Francii nejsou koncipovány do jednoho právního předpisu, shodně jako v České republice.

V České republice a ve Francii je odlišné, kdo o přestupcích rozhoduje. V České republice o přestupcích rozhodují primárně správní orgány, popř. správní soudy. Ve Francii o přestupcích rozhodují soudy, tzv. tribunal de police. Tyto soudy rozhodují, pokud je přestupek závažnějšího charakteru. Pokud je přestupek méně závažný, rozhoduje o něm státní zástupce ve formě trestního příkazu.¹⁷⁴

Správněprávní a trestněprávní předpisy v České republice seskupují přestupky a trestné činy do jednotlivých hlav a oddílů podle podobného objektu, který byl zasažen a podle závažnosti, které dané jednání dosáhlo. Totéž platí ve Francii. Rozdíl je v počtu hlav a oddílů. Např. v českém trestním řádu je celkem 13 hlav a několik oddílů v rámci každé hlavy. Ve Francii se přestupky, přečiny a zločiny dělí pouze do pěti tříd.¹⁷⁵

Zbývá tedy vyjasnit, proč nacházíme přestupky ve francouzském trestním zákoníku. Francouzský zákonodárce klade přestupky, byť jsou záležitostí správního práva, na pomyslnou roveň k přečinům a zločinům. Ve Francii se zakotvil souhrnný pojem „infraction“, v překladu trestný čin. „Infraction“ se dělí na „contravention“ (přestupek), „délit“ (přečin) a „crime“ (zločin). Z uvedeného dělení vyplývá, že přestupky jsou ve Francii podtypem trestných činů.

¹⁷⁴ *Sanctions disciplinaires dans la fonction publique*. [online]. service-public.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510>.

¹⁷⁵ *Les 5 classes de contravention: ce qu'il faut savoir*. [online]. ekie.co [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.ekie.co/fiches-pratiques/les-5-classes-de-contravention-ce-quil-faut-savoir>.

Je Francie vhodnou zemí pro porovnání právní úpravy, pro zodpovězení některých otázek týkajících se zneužití práva? Francouzské právo přeci neodlišuje přestupky a přečiny se zločiny. Přestupky jsou ve své podstatě trestným činem a na rozhodování o přestupcích se může oproti České republice podílet i státní zástupce. Na první pohled se francouzské správní a trestní právo v mnohých ohledech vymyká českému právnímu chápání. Myslím si, že tyto odlišnosti nemusí mít dopad na to, jak Francouzi nazírají na zneužití práva. Zneužití práva je pojem, který se obvykle vykládá s ohledem na konkrétní právní odvětví odlišně. Zneužití práva může mít ve vazbě na určitou právní oblast jiné vymezení, limity uplatnění a může se lišit jeho výklad. Na druhé straně jsem přesvědčena, že pro všechny právní oblasti pojem zneužití práva má ve svém jádru společné znaky. Tzn., že ať se jedná o zneužití práva daňového, zneužití práva na informace či zneužití práva procesního, vždy musí zneužití práva vykazovat základní a stěžejní znaky imanentní každému zneužitému právu neohledně na právní odvětví. V jádru bude definice, vymezení a aplikace zneužitého práva vždy stejná. S ohledem na konkrétní právní odvětví se může zneužití práva vykládat jinak, nikdy ne však diametrálně odlišně.

Z těchto důvodů si myslím, že zajímavosti a odlišnosti o zneužití práva mohu s jistotou nalézt ve francouzském právu. V této kapitole si nekladu za cíl provést podrobnou analýzu právních řádů, nebude se jednat o komparaci. Tuto kapitolu koncipuji tak, že znaky francouzského zneužití práva ve vazbě na konkrétní právní odvětví vyabstrahuji a pokusím se tyto znaky přidat k obecné definici českého zneužití práva. Pokud bych totiž např. zkoumala detailně zneužití práva ve Francii ve spojitosti s daněmi a nové poznatky bych do českého práva přejala pouze do daňového práva, obecná definice zneužití práva by se nezměnila.

7.1 Původ pojmu zneužití práva ve Francii

Ve Francii je pojem zneužití práva překládán jako *abus de droit*. Zakotvení pojmu a jeho význam nenacházíme v jednom konkrétním právním předpisu. Podobně jako v českém právním řádu, i ve Francii je zneužití práva obsaženo v mnoha skutkových podstatách různých zákonů. Abych dodržela jistou systematiku, rozeberu nejprve soukromoprávní předpis ve Francii, který odpovídá českému občanskému zákoníku. Ve Francii se jedná o Code Civil des Français (česky Občanský zákoník Francouzů).

Code Civil byl schválen roku 1804 a v mnohém zůstal do dnešní doby nedotčen. Kodex se skládá ze tří částí, a to z ustanovení o osobách, o majetku a o nabytí vlastnictví. Pojem

zjevného zneužití práva není obsažen na jednom konkrétním místě. Sousloví abus de droit lze nalézt v celém zákoníku.¹⁷⁶

Code Civil zaznamenal pojem zjevného zneužití až v roce 1915. Definici narýsoval rozsudek osoby Clémenta-Bayarda.¹⁷⁷ Poprvé bylo řečeno, že výkon práv není absolutní. Osoba má svá práva, ale výkon práva má určité meze. Stát má možnost kontrolovat výkon práv tak, aby nebylo činěno po právu s cílem poškodit ostatní. Ve Francii se v tu dobu jednalo o jistý paradox. Společnost nechtěla uznat, že práva mohou být zneužita. Do roku 1915 panovala myšlenka, že držitel práva nemá limity užívání.¹⁷⁸

Skutkové okolnosti případu rozsudku Clément-Bayard byly tyto: pan Coquerel na svůj pozemek nainstaloval železné tyče vysoké šestnáct metrů. Pozemek pana Coquerela sousedil s pozemkem pana Bayarda. Pan Bayard jednoho dne výletoval se vzducholodí, která se o tyče poškodila. Pan Bayard podnikl právní kroky s cílem získat náhradu škody za zničenou vzducholod'.

Francouzský soud se k věci postavil ve prospěch pana Bayarda. Vyslovil, že železné tyče nesloužily k využívání pozemku pana Coquerela, nýbrž jejich stavbou sledoval pan Coquerel poškození pana Bayarda. Code Civil upravoval výšku staveb na pozemku. Tuto výšku pan Coquerel přesáhl. Pan Coquerel byl odsouzen k náhradě škody a bylo mu rozsudkem uloženo odstranění železných tyčí nad určitou výšku. Pan Coquerel nemusel odstranit celé tyče, pouze byl povinen upravit jejich výšku.

Pan Coquerel s rozhodnutím nesouhlasil a podal odvolání. Argumentoval tím, že disponuje vlastnickým právem k pozemku a může si něm stavět, co uzná za vhodné. Dovolával se článku 544 Code Civil, podle kterého je vlastnické právo právem absolutním. Článek 544 dále upravuje, že vlastník na svém pozemku může stavět stavby a zařízení určená na ochranu pozemku. Pan Coquerel se odvolával na zabezpečení jeho pozemku proti vniknutí. Pan Coquerel považoval let vzducholodí pana Bayarda za vniknutí na jeho pozemek, proto nemohl pan Coquerel své vlastnické právo zneužít.

¹⁷⁶ *Code Civil*. [online]. legifrance.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/.

¹⁷⁷ *Abus de droit. Octobre 2023*. [online]. dalloz.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F001515>.

¹⁷⁸ *L'arrêt Clément-Bayard: la définition de l'abus de droit*. [online]. fiches-droit.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://fiches-droit.com/arret-clement-bayard>.

U kasačního soudu vyvstala otázka, zda je vlastnické právo právem absolutním, nebo zda existují jeho limity. Může být právo zneužito? Kasační soud potvrdil odůvodnění soudu prvního stupně. Zdůraznil, že ke zneužití práva může dojít, je-li cílem způsobit škodu jiné osobě. Konstrukce železných tyčí neměla jiné využití a byla určena ke zničení vzducholodě pana Bayarda.

Kasační soud stanovil obecné následky za zneužití vlastnické právo. Sankcí bylo věcné odškodnění a odškodnění v penězích. Osoba, jež právo zneužila, byla povinna zamezit dalšímu zneužívání práva. Byla povinna odstranit příčinu nebo následek zneužívání práva. V tomto případě musel pan Coquerel odstranit část železných tyčí. Dále musel zaplatit škodu za zničenou vzducholod'.

V rozsudku byla mimo jiné rozebrána kritéria zneužití práva. Z jednání osoby musí být spatřován úmysl ublížit, úmysl poškodit, tj. psychologické kritérium. Vedle toho se předpokládá také objektivní kritérium, jinými slovy absence užitečnosti. Osoba jedná za účelem poškození druhých a sama nemá ze svého jednání žádný užitek.

V předmětném případě šlo jednoznačně identifikovat nesprávné využívání vlastnického práva panem Coquerelem. Jednání může podle soudů mít podobu konání i opomenutí. Do této doby nebyl v Code Civil žádný článek, na který by se dalo v souvislosti se zneužitím práva odvolávat. Soudci se od tohoto rozhodnutí začali ve svých rozhodnutích odvolávat na článek 1240 Code Civil, jehož obsahem je odpovědnost osoby za zavinění. Musí být splněny tyto podmínky: osoba zneužije právo, jiná osoba utrpí škodu a mezi jednáním osoby a škodou je příčinná souvislost. Podle soudců se jedná o zvláštní druh zavinění.

Vedle kritéria úmyslu ublížit, absence užitku a zavinění je čtvrtým kritériem odklon práva od společenské funkce. Výkon práva, byť i subjektivního, by měl být v souladu se společenským účelem.

Koncept zneužití práva získal bezpochyby po vydání rozsudku Clément-Bayard na vážnosti. Rozsudek upřesnil meze zneužití práva. Nicméně soudy si byly vědomy toho, že teorie zneužívání práv nebude dopadat na všechny situace, ve kterých bude naznačeno zneužití práva a že bude náročné prokázat úmysl ublížit.

Teorie zneužití práva byla původně postavena na vlastnickém sporu. Od tohoto rozsudku byla postupně aplikována i na jiný právní odvětví. Příkladem lze uvést zneužívání v procesním právu, zneužívání menšiny a většiny v právu obchodních společností.¹⁷⁹

Závěrem k této podkapitole uvádím, že zneužití práva má ve francouzském právním řádu své místo. Francouzi chápou pojem zneužití práva shodně jako Češi. Vznik pojmu vznikl na základě činnosti soudů. To je rozdílné od české právní úpravy. Do českého občanského zákoníku bylo nejprve vloženo ustanovení o zákazu zneužít právo a až poté se formoval jeho význam judikaturou. Shodně s českým právním řádem byl pojem zneužití práva objeven v souvislosti s právem soukromým.

Ve Francii neexistuje jasná hranice mezi soukromým a veřejným právem. Podobně je tomu v České republice. Ve Francii panují doktríny, podle nichž by zneužití práva ve veřejném právu mělo být trestáno přísněji než zneužití práva soukromého.¹⁸⁰ Tato myšlenka je patrná z odlišných sankcí, přičemž pokuta ukládána za zneužití práva ve veřejném právu je mnohonásobně větší než v soukromém právu. Souhlasím s myšlenkou, trestní právo je ultima ratio. Jeho význam roste, pokud se daná situace nedá vyřešit prostředky a instrumenty jiného právního odvětví. Na druhé straně si myslím, že i zneužití práva ve sféře soukromého práva, mezi jednotlivci, může dosahovat nežádoucí intenzity. I v soukromém právu by mohly být ukládány vysoké sankce za zneužití práva, podobně jako nabízí Code Penal. Pro konkrétní analýzu jednotlivých sankcí s ohledem na konkrétní právní odvětví bohužel nemám z důvodu rozsahu této práce prostor. Chtěla jsem poukázat na to, že vážnost trestního (veřejného) práva vůči soukromému právu se nerovná absolutní nutnosti ukládání vyšších sankcí v trestním právu.

7.2 Podoby a následky zneužití práva ve Francii

Zjevné zneužití práva je protiprávní jednání. Spočívá v tom, že osoba překročí meze výkonu jí svěřeného práva, a to buď tím, že jej odkloní od jeho účelu, nebo tak činí s cílem poškodit jiné.¹⁸¹ Zneužití práva vychází ze dvou latinských maxim. Kdo zneužívá svého práva,

¹⁷⁹ *L'arrêt Clément-Bayard: la définition de l'abus de droit.* [online]. fiches-droit.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://fiches-droit.com/arret-clement-bayard>.

¹⁸⁰ Procédure abusive: notion, critères et sanctions. [online]. avocats-picovschi.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.avocats-picovschi.com/procedure-abusive-notion-criteres-et-sanctions_article_803.html#intertitre3.

¹⁸¹ Abus de droit. Octobre 2023. [online]. dalloz.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F001515>.

musí také odpovídat za škodu, kterou tím způsobí. Zároveň se lidem zlé víry nemá odpouštět.¹⁸² Je patrné, že Francouzi zneužití práva odsuzují.

Do roku 1915 bylo zneužití práva omezeno jen na věcná práva, v současné době jsou zneužitelná všechna práva. S tím souvisí podoby, v jakých se zneužití právo vyskytuje. Ve Francii jsou nejčastější tyto formule, a to zneužití práv, zneužití moci, zneužití dominantního postavení, zneužívání sociálního majetku, nespravedlivá klauzule.¹⁸³ Zneužití práva je pojem nejobecnější.

Podobně jako v kapitole o podobách zneužití práva v České republice, tak i v této podkapitole se mi nepodaří vyjmenovat a rozebrat všechny podoby zneužití práva, které se nacházejí ve francouzském právním řádu. Za cíl si kladu nastínit, které oblasti lze zneužít. Některé podoby rozeberu detailněji.

Ve Francii se osoba může dopustit následujících jednání, a to zneužití práva v oblasti územního plánování¹⁸⁴, zneužití daňového práva¹⁸⁵, zneužití pravomoci¹⁸⁶, zneužití práva na podání námítky proti správní doktríně¹⁸⁷, zneužití práva ve správních sporech¹⁸⁸, zneužití pravomoci komunálních politiků vůči státní správě a vůči soukromým osobám¹⁸⁹, zneužívání smluv na dobu určitou ve státní správě¹⁹⁰, zneužívání práva v oblasti sociálního zabezpečení¹⁹¹. Uvedený výčet je různorodý. Je to zpravidla z důvodu, že ani Francouzi nemají jednotný kodex podob zneužití práva rozdělený např. na podobné oblasti zneužití. Podoby zneužití práva se vyskytují v celém právním řádu Francie. Pro rozbor zneužití práva jsem si vybrala zneužití

¹⁸² Tamtéž.

¹⁸³ *Abus*. [online]. cabinetaci.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.cabinetaci.com/abus/>.

¹⁸⁴ *L'abus de droit est-il applicable aux participations d'urbanisme* [online]. cms.law [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://cms.law/fr/fra/publication/l-abus-de-droit-est-il-applicable-aux-participations-d-urbanisme>.

¹⁸⁵ *CF - Procédures de rectification et d'imposition d'office - Procédures de l'abus de droit fiscal - Procédure de l'abus de droit fiscal au sens de l'article L. 64 du LPF* [online]. bofip.impots.gouv.fr law [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12048-PGP.html/identifiant%3DBOI-CF-IOR-30-10-20200131>.

¹⁸⁶ *Droit public: qu'est-ce qu'un abus de pouvoir?* [online]. score.avocats.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.score-avocats.com/actualites-en-droit-public/droit-public-quest-ce-quun-abus-de-pouvoir>.

¹⁸⁷ Conseil d'État, 28 octobre 2020 - L'abus du droit d'opposabilité de la doctrine administrative

¹⁸⁸ CHABANOL, Daniel. *Les recours abusifs dans le contentieux administratif* [online]. lagazettedescommunes.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.lagazettedescommunes.com/157212/les-recours-abusifs-dans-le-contentieux-administratif/>.

¹⁸⁹ *Quels sont les délits intentionnels pour lesquels les élus peuvent être poursuivies?* [online]. atd31.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.atd31.fr/fr/base-doc/elus/statut-de-l_elu/quels-sont-les-delits-intentionnels-pour-lesquels-les-elus-peuvent-etre-poursuivis.html.

¹⁹⁰ LAFFORE, Jacques. *La protection contre l'abus de recours au CDD dans la fonction publique: une construction inachevée?* [online]. cairn.info [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2020-4-page-985.htm>.

¹⁹¹ *La connaissance est le pouvoir*. [online]. petrel-avocats.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.petrel-avocats.com/fr/controle-urssaf-premieres-sanctions-pour-abus-de-droit-implicite/>.

daňového práva ve Francii a zneužití pravomoci. Zneužití daňového práva mě zajímá z toho důvodu, že v České republice to byla první oblast veřejného práva, ve které se zneužití práva poprvé promítlo. Zneužití pravomoci mě zajímá proto, zda Francouzi používají pojem „zneužití pravomoci“, či „zneužití práva orgánem veřejné moci“.

Zneužití daňového práva. Francouzský daňový řád definuje zneužití práva ve vazbě na daňové právo. Zneužití daňového práva jsou činy fiktivní. Osoba zneužívající daňové právo se vyhýbá či zmírňuje daňové poplatky a snaží se využít výhody. Osoba tato jednání činí s ohledem na svou situaci či činnost s tím, že takové úkony by za normálních okolností nebyly přijaty či provedeny.¹⁹² Francouzi demonstrují postupy a specifikují podmínky aplikace daňového práva. Při opačném výkladu norem dochází k realizaci zneužívání daňového práva.

Při rozboru zneužití práva ve vazbě na daně neuvádím podrobnosti, které jsou specifické s ohledem na daňové právo. Z praxe francouzské legislativy vyabstrahuji takové poznatky, které se dají použít na jakékoli zneužití právo, konkrétně na zneužití práva v českém právním řádu.

Shodně s Českou republikou, Francouzi za zneužití (daňového) práva považují takové jednání, které je nezávazné, fiktivní, kopírující doslovný text zákona či rozhodnutí a které je v rozporu s cíli, které zákon či rozhodnutí sleduje. To mě přivádí na novou myšlenku, a to, že zneužít se nemusí pouze zákon či právní předpis, ale i rozhodnutí, které vytvořil orgán veřejné moci. Osoba se má podle výroku v rozhodnutí nějak zachovat. Pokud bude osoba doslovně vykládat význam slov ve výroku rozhodnutí, avšak proti smyslu a účelu, zneužívá právo. Na jedné straně se možná jedná o zanedbatelné množství případů. Pokud orgán veřejné moci ve výroku rozhodnutí uloží např. zaplacení pokuty do určitého data v určité výši, tak povinnost vyplývající z výroku nelze vyložit proti smyslu a účelu, výrok nelze zneužít. Dokáží si ale představit situaci, kdy výrok je možno jazykovým výkladem vyložit ve prospěch adresáta, byť teleologický výklad výroku bude jiný. Konkrétní příklad jsem v judikatuře nenalezla.

¹⁹² *CF - Procédures de rectification et d'imposition d'office - Procédures de l'abus de droit fiscal - Procédure de l'abus de droit fiscal au sens de l'article L. 64 du LPF.* [online]. bofip.impots.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12048-PGP.html/identifiant%3DDBOI-CF-IOR-30-10-20200131>.

Úkony, vedoucí ke zneužití (daňového) práva, mohou být podle Francouzů v písemné či nepsané podobě.¹⁹³ Jakýkoli postup vedoucí ke zneužití práva je potřeba realizovat. Myšlenky v hlavě osoby, která zneužití práva zamýšlí, nejsou dostatečným podkladem pro založení právní odpovědnosti. Způsob realizace zneužití práva je poté odvislý od dosažení konkrétního cíle. Podle mého názoru se písemné zneužití práva lépe prokazuje. Na hmotném nosiči či v elektronické podobě je zachován text, který prvky zneužití vykazuje. Pokud je zneužito právo v důsledku např. ústní dohody, o to náročnější je prokázat úmysl osoby zneužít právo.

Podle mého názoru se od zneužití práva dostáváme do širší problematiky, která je řešena i v jiných právních odvětvích, a to je tvrzení proti tvrzení. Je otázkou, zda a komu poskytnout ochranu, pokud došlo ke zneužití práva na základě ústního projevu bez svědků za přítomnosti dvou osob. Z toho bych ráda vyvodila závěr. Prevence proti zneužití práva docílí z podstatné části nejenom zákonodárce právní úpravou, ve které demonstruje případy zneužití práva. Jistou prevencí před zneužitím práva si může zajistit každý jedinec sám svým jednáním. Pokud nebude jednání mezi dvěma osobami svým významem zanedbatelné, volila bych písemnou formu. V případě daňového práva to platí obzvlášť. Písemný text si může osoba pročíst, v případě nejasností a pochybností o významu textu se může poradit s odborníky. Při dalším rozboru této podotázky bych se dostala do soukromého práva, konkrétně do občanského zákoníku k výkladu právních jednání. Z toho důvodu se více ústnímu projevu zneužití práva nebudu věnovat.

Zneužití pravomoci orgánu veřejné moci. Při rozboru české právní úpravy ve spojení se zneužitím pravomoci jsem našla spojení, jež obsahovala tuto slovní formuli: „orgán veřejné moci zneužil své právo“. Vysvětlovala jsem, že orgán veřejné moci má pouze pravomoc, kompetence, nikoli práva a povinnosti jako fyzická osoba. Co se týká zneužití pravomoci ve Francii, našla jsem mnoho článků, které o této problematice pojednávají. Oceňuji, že zneužití pravomoci je pro Francouze z mého pohledu zažitý pojem. Při čtení francouzských článků jsem nenarazila na slovní spojení „zneužití práva orgánem veřejné moci“.

Ve francouzštině se zneužití pravomoci překládá jako *abus de pouvoir*. Podle Francouzů je zneužití pravomoci ve veřejném právu exces moci, jakési vybočení z toho, co by orgán veřejné moci měl. Orgán veřejné moci má stanoven rámeček působnosti, ve kterém realizuje svou

¹⁹³ CF - *Procédures de rectification et d'imposition d'office - Procédures de l'abus de droit fiscal - Procédure de l'abus de droit fiscal au sens de l'article L. 64 du LPF.* [online]. bofip.impots.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12048-PGP.html/identifiant%3DBOI-CF-IOR-30-10-20200131>.

pravomoc. Pokud tento rámec překročí, či nesplní tak, jak by měl, zneužívá pravomoc. Orgán veřejné moci se dopouští protiprávnosti, která by měla být sankcionována.

Definice zneužití pravomoci francouzskými právníky se podobá i definici Evropského společenství. Zneužití pravomoci podle něho odkazuje na skutečnost, že správní orgán použil svou pravomoc k účelu, pro který mu nebyla svěřena.

Otázka, která mě zaujala, je moment vzniku překročení pravomoci. Domnívám se, že orgán veřejné moci může zneužít svou pravomoc až ve chvíli, když např. nevydá rozhodnutí či je nečinný a tyto úkony lze vztáhnout ke konkrétnímu časovému okamžiku. Odkdy je orgán veřejné moci nečinný? Když nevydal rozhodnutí např. do tří dnů, do týdne? Nečinnost se podle mého názoru bude obtížně zkoumat. Bude záležet, který případ nečinnosti je zneužitím pravomoci, a který nikoli.

V judikatuře jsem nenalezla odpověď na otázku, od kterého okamžiku lze hovořit o nečinnosti orgánu veřejné moci, jehož následkem je zneužití pravomoci. Některé případy nečinnosti mohou být způsobeny faktickou nečinností fyzické osoby, která vystupuje za orgán veřejné moci. Jiné případy nečinnosti mohou být způsobeny vysokým nápadem řízení. Nelze tedy jednoznačně odpovědět, od kterého okamžiku lze počítat nečinnost orgánu veřejné moci. Pokud měl orgán veřejné moci vydat rozhodnutí např. do určité lhůty stanovené zákonem, v takovém případě se nečinnost počítá od uplynutí takové lhůty k vydání rozhodnutí.¹⁹⁴

U rozhodnutí, která musí nabýt právní moci, je opět otázkou, zda je zneužitím pravomoci již vyřčený výrok, či až výrok pravomocný. V české právní úpravě existují prostředky, kterými lze docílit nápravy pravomocného či nepravomocného rozhodnutí. Nekladu si za cíl zodpovědět uvedené otázky. Chtěla jsem pouze demonstrovat, že zneužití pravomoci může nastat, ale je rovněž nezbytné jej vztáhnout k nějakému časovému okamžiku. Tím lze hodnotit závažnost zneužití pravomoci. Ne každé zneužití pravomoci je zneužitím. Pro závěr, že se jednalo o zneužití pravomoci, musí svědčit objektivní, relevantní a konzistentní důkazy.¹⁹⁵

Zneužití pravomoci bylo poprvé zakotveno ve francouzském právním řádu roku 1875 správní judikaturou. Byl vynesena rozsudek nad Parisetem, prefektem, který se pokusil zabránit, aby stát vyplatil finanční obnos nějakému zařízení. Zařídil, aby toto zařízení bylo uzavřeno.

¹⁹⁴ § 6 správního řádu.

¹⁹⁵ *Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre) du 3 février 2005*. [online]. justice.pappers.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://justice.pappers.fr/decision/ef1816974f3c327e6c481c1e067fe322>.

Státní rada, která tehdy daný případ řešila, spatřovala v jednání Pariseta zneužití jeho pravomoci a zrušila uzavření zařízení.¹⁹⁶

V české právní úpravě se zneužití pravomoci nijak nečlení. Pojem zneužití pravomoci v českém právním řádu zahrnuje množství případů. Ve Francii se zneužití pravomoci dělí do pěti skupin. Za prvé, zneužitím pravomoci se rozumí případ, při kterém vydal zákon nekompetentní orgán. Za druhé, správní orgán vydá akt, které je nedostatečný z hlediska náležitosti odůvodnění. Adresáti správních rozhodnutí musí mít dostatek informací, aby bylo patrné, proč a jak správní orgán rozhodl. Odůvodnění rozhodnutí podle Francouzů musí obsahovat právní a skutkové úvahy vedoucí k pochopení, proč správní orgán rozhodl právě tak. Za třetí, zneužití pravomoci se týká případů, při kterých správní orgán použije pravomoc k jinému účelu, než pro který mu byla svěřena. Za čtvrté, zneužitím pravomoci je vada řízení, v jejímž důsledku bylo nebo nebylo učiněno přijetí aktu. Podstata spočívá v tom, že orgán veřejné moci má zákonem udělené postupy a kroky, jaké může činit. Takové postupy musí být dodrženy. V opačném případě adresát nemá záruku, jak správní orgán rozhodne. Pátým případem zneužití pravomoci je podle Francouzů zkreslení skutečností orgánem veřejné moci z důvodu, aby mohl přijmout svá rozhodnutí.¹⁹⁷

Myslím si, že zneužití pravomoci ve Francii je velmi podobné zneužití pravomoci v České republice. Zamýšlím se, k čemu kategorizace zneužití pravomoci ve Francii slouží. Na pět případů zneužití pravomoci ve Francii bych nahlížela jako na pět nejčastějších případů. Kategorizace podle mého názoru nemá jiné opodstatnění.

V této kapitole bych se ráda ještě věnovala sankcím za zneužití práva. Jelikož jsou přestupky začleněny do zvláštních zákonů a do trestního zákoníku, neexistuje pro sankce za zneužití práva jednotný kodex. Dojde-li ke zneužití práva, je nutné vyhledat konkrétní skutkovou podstatu a u příslušného ustanovení nalézt i sankci.

Nejčastějšími následky jsou občanská pokuta, náhrada škody, platba úroků z prodlení, navýšení splatných daní o několik desítek procent, naturální reparace, zboření stavby, zastavení

¹⁹⁶ Conseil d'Etat, du 26 novembre 1875 [online]. [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007633030/) [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007633030/>.

¹⁹⁷ *Droit public: qu'est-ce qu'un abus de pouvoir?* [online]. [score.avocats.com](https://www.score-avocats.com/actualites-en-droit-public/droit-public-quest-ce-quun-abus-de-pouvoir) [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.score-avocats.com/actualites-en-droit-public/droit-public-quest-ce-quun-abus-de-pouvoir>.

činnosti, disciplinární sankce, sankce v souvislosti s výkonem mandátu.¹⁹⁸ Nalézám tedy závěr, že pro fyzickou osobu existuje velké množství rozdílných sankcí. Pokud překročí pravomoc orgán veřejné moci a naplní znaky zneužití, bude jeho pochybení řešeno v rámci disciplinárního řízení. Veřejný funkcionář může být kárně potrestán, pokud neplní své povinnosti.¹⁹⁹

Mým cílem není vyjmenovat všechny sankce, které lze ve Francii za překročení pravomoci uložit. Výčtu sankcí za zneužití pravomoci orgánem veřejné moci jsem se nevěnovala ani v rozboru českého právní řádu. Chtěla jsem jen podotknout, že ve Francii i v České republice existují dvě kategorie následku za zneužití práva/zneužití pravomoci. Pokud zneužije právo fyzická osoba, sankce je uvedena u příslušné normy, která byla zneužita. Pokud dojde ke zneužití pravomoci, orgán veřejné moci nikdy neví, jaká sankce mu bude uložena. Ve Francii, i v České republice se může jednat o snížení platu, dočasné vyloučení z funkce či odvolání z funkce.²⁰⁰

7.3 Shrnutí

Francouzský právní řád obsahuje definici zneužití práva. Definic nalézáme několik a jejich vymezení se váže ke konkrétní právní problematice. Zneužití práva ve Francii je formováno jak zákony, tak judikaturou. Nedokážu vyhodnotit, zda Francie, nebo Česká republika disponuje zdárnější definicí zneužití práva. Ve své podstatě je chápání zneužití práva v obou státech stejné. Liší se do následků a podob s ním spojených.

Díky vhledu do francouzské právní úpravy jsem dospěla k těmto poznatkům: zneužití práva musí dosahovat určité intenzity, aby mohlo být za zneužití práva označeno. Zneužití práva se vyskytuje v různých podobách v různých právních odvětvích. Pro podoby zneužití práva a pro následky za zneužitá práva neexistuje jediný právní předpis, který by skutkové podstaty shromažďoval. Podoby a následky zneužití práva/pravomoci se liší z hlediska subjektu, který zneužívá. Zneužít lze různá práva, neexistuje pozitivní ani negativní výčet.

Závěrem k této kapitole ještě uvedu, že každá politika země je soustředěna určitým směrem a na formování pojmu má vliv druh protiprávního jednání, délka existence právního odvětví, aktivita zákonodárce a vliv okolních států. Podle mého názoru je nejen v České

¹⁹⁸ *Abus de droit*. [online]. justifit.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.justifit.fr/b/guides/droit-penal/abus-de-droit/#Abus_de_droit_Code_civil.

¹⁹⁹ *Sanctions disciplinaires dans la fonction publique*. [online]. service-public.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510>.

²⁰⁰ Tamtéž.

republike, ale i ve Francii stále prostor pro zamyšlení se nad zneužitím práva v širším slova smyslu.

Závěr

V rámci rigorózní práce jsem se zaměřila na institut zjevného zneužití práva ve vazbě na veřejnou správu. V jednotlivých kapitolách jsem zkoumala nejprve samotný pojem zjevného zneužití práva a poté jeho konkrétní projevy v zákonech a judikatuře veřejné správy. Pro ozvláštnění práce jsem nahlédla na zjevné zneužití práva ve francouzské právní úpravě.

Zjevné zneužití práva má svůj původ v právu soukromém. Z důvodu neoddělitelnosti práva veřejného a soukromého proniklo zjevné zneužití práva i do práva veřejného. Tento stav lze vyhodnotit jako méně vydařený, a to z následujících důvodů.

V soukromém právu vzniklo zneužití práva jako určitá reakce na omezení absolutního vlastnického práva. Zneužití práva je aplikováno v případě, ve kterém na danou situaci nedopadá konkrétní právní norma. Má tedy předem neomezený a nepředvídatelný počet využití, byť by se s jeho aplikací mělo šetřit. Při převzetí zneužití práva ze soukromého do veřejného práva se ani definice, ani využití nevyjasnilo. Je pravdou, že charakteristika zneužití práva je pohledem soukromého a veřejného práva v mnohém totožná. Na druhé straně, v kontextu konkrétního právního odvětví, bude vykazovat trochu jiné znaky, bude se lišit jeho aplikace a další atributy. Bylo by vhodné vymezit zjevné zneužití práva v rámci soukromoprávním, ale i veřejnoprávním.

Tím, že se v soukromém právu zákonodárce a judikatura snaží vymezit rámec zneužití práva, má institut zneužití práva opodstatněnější existenci. Ve veřejném právu prozatím veškerou roli pro definování zneužití práva sehrála judikatura, a to pouze okrajově ve vazbě na konkrétní případy. Zneužití práva ve veřejném právu podle mého názoru není pevně zakotveno. Má-li zjevné zneužití práva ve veřejném právu existovat, byla by vhodná kvalitnější zákonná opora doplněnou judikaturou. Opačný přístup, převážná existence judikatury a chybějící zákonné znění, nedává zneužití práva na vážnosti.

Zneužití práva nemá doposud přesné a konkrétní vymezení, co se za něj považovat dá a co nikoli. Převažují spíše pozitivní vymezení, co se zneužitím práva rozumí. Pozitivní vymezení jsou nahodilá, demonstrativní a mnohdy ve vazbě na konkrétní skutkové okolnosti konkrétního případu.

Zneužít právo může fyzická osoba, popřípadě právnická osoba. Osoba má práva a povinnosti, které musí dodržovat, druhým nesmí škodit. V opačném případě svá práva zneužívá. Mnoho článků na internetu obsahuje slovní spojení o zneužití práva orgánem veřejné moci, což není terminologicky přesné. Orgán veřejné moci nemusí pokaždé postupovat

v souladu se zákonem, může jej překročit, nenaplnit, zdržet se jednání, zdržet se vydání rozhodnutí. Nicméně se nebude jednat o zneužití, ale o nevykonání, či překročení pravomoci. Orgán veřejné moci nemá práva ani povinnosti. Jeho role sestává v rozhodování o právech a povinnostech právnických a fyzických osob. Zneužití práva je pouze doménou fyzických a právnických osob.

Český právní řád v souhrnu, tedy i veřejná správa jako díl, neobsahuje katalog skutkových podstat zneužití práva. Je to pochopitelné z důvodu abstraktnosti zneužití práva a jeho uplatnění. Katalog by byl nepřehledný, neustále narůstající a nebyl by obecně platný jak pro právo soukromé i veřejné. V soukromém právu je vše dovoleno, co není zákonem zakázáno. Ve veřejném právu se smí postupovat jen v případech a mezích stanovených zákonem. Proto bych případy zneužití práva z oblasti soukromého a veřejného práva neřadila do jednoho předpisu, byť by některé skutkové podstaty mohly být společné jak právu veřejnému, tak soukromému.

Více bych se klonila ke katalogu skutkových podstat v právu soukromém. Právo veřejné je regulováno státem, potažmo orgány veřejné moci. Není vhodné, aby nedostatky v zákoně, judikatuře či praxi nahrazoval institut zneužití práva. Zákonodárce tvoří co nejpreciznější právní úpravu, popř. nedostatky napravují představitelé a subjekty veřejné moci vznášením návrhů a připomínek. Zákonodárce nedostatky projednává a reaguje na ně. Pokud na neustálený právní jev či situaci zareaguje někdo námitkou zneužitím práva a případ nebude následně vyřešen judikátem, mezera v zákoně či jiná nesrovnalost se nedostane v širší povědomí. Situace bude vyřešena za pomoci námítky zneužití práva jen pro tu danou situaci.

Dojde-li ke zneužití práva v podobě konání či opomenutí, následků může být několik. Osoba ponese odpovědnost, bude zrušeno rozhodnutí, dostane pokutu či její jednání naplní podmínky pro vznik přitěžující okolnosti. Následků je nespočet vzhledem k množství skutkových podstat. Také je vhodné upozornit, že jedno zneužití práva nevyvolá vždy jen jeden následek, byť to tak zákon zatím koncipuje. Není vyloučeno, aby pro sankci za zneužití práva byl užit následek uvedený v zákoně a současně byl uložen např. univerzální následek.

Zneužití práva zásadně nepredikuje konec řízení. Zneužití práva lze konvalidovat, zhojit. Na dané jednání se bude pohlížet, jako by ke zneužití nedošlo, nebo se účastník za zneužití práva potrestá a v řízení se pokračuje. Zneužití práva má na první pohled negativní charakter, nicméně se v některých případech dají napravit jeho účinky.

Po obecném vymezení zneužití práva jsem se v práci věnovala promítnutí zneužití práva do veřejné správy. Jedná se o nekodifikované právní odvětví, které sčítá obrovské množství právních předpisů. To znamená i obrovské množství případů zneužití práva. Pokud zákonodárce nevytvořil katalog skutkových podstat zneužití práva v soukromém právu, nebude o nic snadnější vytvořit katalog skutkových podstat zneužití práva ve veřejném právu.

Ve veřejné správě zaujímá stěžejní oporu pro zneužití práva judikatura, která jeho existenci zjevného zneužití práva ve veřejném právu podpořila. Původně se jednalo o zneužití práva a daňové případy, později se zneužití práva přeneslo i do jiných oblastí veřejné správy. Byly tendence zakotvit zneužití práva z judikatury do zákonné podoby. Náznak lze spatřovat v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Zneužití práva je zmíněno v § 11a informačního zákona, který je doplněn o komentářové znění. Otázkou je, zdali zakotvení zneužití práva do informačního zákona bude využitelné i pro jiné oblasti veřejné správy, potažmo veřejného práva. Zákon o svobodném přístupu k informacím je pro svou specifickou omezen pouze na podání žádostí o informace a jejich ne/poskytnutí.

Vyhledala jsem skutkové podstaty právních předpisů veřejné správy, které obsahují doslovně či jen náznakem slovní spojení zneužití práva. Zjistila jsem, že v zákonech se zneužití práva oproti judikatuře vyskytuje minimálně. Zneužití práva je uvedeno pouze v zákoně o svobodném přístupu k informacím jako samostatné ustanovení. V jiných zákonech, např. ve správním řádu, v soudním řádu správním, v zákoně o některých přestupcích je uveden zákaz zneužití práva pouze jako část normy. Tyto normy navíc neobsahují zjevné zneužití práva doslovně. Zjevné zneužití práva není na první pohled patrné. Aby se dalo tvrdit, že zjevné zneužití práva je v právních normách obsaženo, je nutné zákonné znění normy vyložit teleologickým výkladem. Katalog podob zneužití práva vyplývajících ze zákona nebylo možné vytvořit, podobně tomu je v judikatuře. Judikatura je na zneužití práva bohatější, nicméně seskupení podob zneužití práva by bylo obrovské, nepřehledné. Bylo by obtížné určit systém, podle kterého by se podoby daly seřadit.

Zneužití práva vyvolává v příčinné souvislosti následek, popř. následky. Ne vždy se musí jednat o ryze negativní sankci. Katalog následků se mi oproti podobám podařilo vytvořit. Je tomu proto, že následky mohou být pro více zneužitých práv podobné. Je pravda, že některé následky jsou konkrétně spjaty pouze s některými podobami zneužití práva, např. neposkytnutí informace jako následek za zneužití práva vyzvědět informaci, na niž žadatel nemá právní nárok. Naopak sankce jako právní odpovědnost, zrušení rozhodnutí, uložení pořádkové pokuty mohou být využitelná ve vícero situacích.

Český právní řád poskytuje vymezení zneužití práva. Jedná o obecné vymezení, s množstvím otázek, na které bude potřeba v praxi ještě nalézt odpovědi. Proto jsem se inspirovala v cizím právním řádu a nahlédla na zneužití práva do zahraničního právního řádu. Vybrala jsem si Francii, jelikož je mi blízká z důvodu jazykové znalosti a z důvodu, že přijetí zneužití práva ve Francii bylo také převážně z důvodu působení judikatury.

Při porovnání českého a francouzského právního řádu jsem nenalezla o zneužití práva ve Francii zásadní odlišnosti, nalezla jsem spíše zajímavosti, např. že zneužití práva ve veřejné správě koncipují Francouzi v trestněprávních předpisech, nikoli ve správních. Rozdílné je, že o přestupcích může ve Francii za určitých okolností rozhodovat soud či státní zástupce. Vidím zde větší dominanci veřejné moci čelit přestupkům, včetně zneužitého práva. Shodným rysem pro zneužití práva ve Francii a České republice je jeho častý výskyt v daňovém právu. Ostatní francouzská právní odvětví nahodile obsahují zneužití práva, stejně jako u nás v České republice. Judikaturou jsou zaznamenány případy zneužití smluv ve veřejné správě, zneužití práva ve správních sporech či zneužití pravomoci. Francouzi nepovažují orgány veřejné moci za nositele práv, ale vykonavatele pravomoci.

Francouzský právní systém je celkově odlišný vzhledem k členění práva veřejného a soukromého, jednak vzhledem k systému jednotlivých právních předpisů. Nalezla jsem některé skutkové podstaty obsahující formulí zjevného zneužití práva, nalezla jsem nějaké podoby a podrobila analýze následky. Francouzi mají škálu následků za zneužití práva pestrou, od pokuty, přes doplacení úroků, po naturální reparace. Zneužití práva ve francouzském správním právu roli hraje, nicméně menší oproti České republice.

Hypotézy, které se mi v rigorózní práci potvrdily, jsou následující: zneužití práva lze vymezit pouze pozitivně. Orgán veřejné moci nemůže zneužít právo. Český právní řád neobsahuje katalog sankcí za zneužití práva. Soukromoprávní definici zneužití práva je nutné využívat i v právu veřejném. Zneužít právo lze jak konáním, tak opomenutím. Neexistuje univerzální následek za zjevné zneužití práva.

Zbylé hypotézy jsem vyvrátila a opravila je, tzn. zneužití právo vyžaduje zavinění a může se jej dopustit i právnická osoba. Zneužití právo vyvolává nejméně jeden následek, nikoli pouze jeden následek. Zneužití práva je nespolečenské, protiprávní, pokud bylo primárním cílem právo zneužít. Jednání vzniklé v důsledku zneužitého práva nemusí být učiněno znovu.

Tím se dostávám k samotnému závěru. Zjevné zneužití práva je institut, který bude tématem několika budoucích desetiletí. Je důležité mít o jeho existenci povědomí. O správném

zacházení a uplatňování se bude muset ještě přičinit judikatura, pokud bude chtít předejít jeho zneužívání. I zneužití práva se dá zneužít.

Zneužití práva je obecnou námitkou, kterou by mohly osoby uplatňovat ve svůj prospěch, nebudou-li souhlasit s postupem druhé strany či orgánu veřejné moci. Zneužití práva by mělo mít své aplikační mantinely. Zneužití práva je definované teorií i judikaturou na dnešní dobu a zkušenosti zdánlivě precizně, ale pouze do teoretické roviny. Praxe je oproti teorii specifická, není obecná a široce uplatnitelná.

Váhám nad existencí zneužití práva ve veřejném právu. Tomuto institutu bych ponechala ještě možnost rozkvětu a uchopení. V českém právním řádu se ocitá krátce. Bylo by unáhlené zaujmout radikální stanovisko k institutu zneužití práva. Důležité je, aby zneužití práva bylo namítáno ve prospěch.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ELIÁŠ, K. a spol. *Principy a východiska pro nový kodex soukromého práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2001, 304 s.
- HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*, C. H. Beck, Praha 2008, 221 s.
- HURDÍK, Jan. *Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada*. Právník, roč. 158, č. 12 (2019), s. 1077-1090.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 2007, 248 s.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, 2 400 s.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 296 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Zneužití práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, 298 s.

Komentáře

- JEMELKA, L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s.
- KMEC, Jiří a spol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře. 1696 s.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654)*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. (Velký komentář. 2296 s.
- PETROV, J. a kol. *Občanský zákoník*. Komentář. 2. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2022, 3352 s.
- PETROV, J. a kol. *Občanský zákoník*. Komentář. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, 3352 s.
- POTĚŠIL, L. a spol. *Správní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s.

- POSPÍŠIL, Ivo a spol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. 931 s.
- VOJTEK, P. a spol. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 439 s.

Internetové zdroje

- BERAN, Karel. *Trestní odpovědnost právnických osob z hlediska fikce*. Trestněprávní revue [online]. 5/2014. s. 107. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgrpxi4s7gvpxgxzrga3q&groupIndex=9&rowIndex=0&refSource=search-facets>.
- ELIÁŠ, Karel. *Obcházení zákona*. Právní rozhledy [online]. 2018, č. 15-16, s. 515. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 25. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpax4s7ge2v6mjw15zv6njrgu&groupIndex=0&rowIndex=0>.
- ELIÁŠ, Karel. *Porušení zákona oklikou: fraus legis fakta v civilním právu*. Právník [online]. 2018, č. 11, s. 897-921. In: Právní prostor [cit. 25. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/poruseni-zakona-oklikou-fraus-legis-facta-v-civilnim-pravu>.
- FISCHER, Petr. *Policie má ke zneužívání moci sklony*. [online]. Radiozurnal.cz. [cit. 27. 4. 2023]. Dostupné z: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/petr-fischer-policie-ma-ke-zneuzivani-moci-sklony-6317438>.
- FUREK, Adam. *Obecní symboly – Stanovisko odboru dozoru a kontroly MV ČR*. Mvcr.cz. [online]. 2008, [cit. 26. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obecni-symboly-stanovisko-odboru-doзору-a-kontroly-mv-cr.aspx>.
- GINTER, Jindřich. *Předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal: Nových zákonů je zbytečně moc*. Právo [online]. 2018 [cit. 1. 1. 2023]. Dostupné z:

<https://www.novinky.cz/clanek/domaci-predseda-nejvyssiho-soudu-pavel-samal-novych-zakonu-je-zbytecne-moc-40247595>.

- HALML, František. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?* Časopis pro právní vědu a praxi. [online databáze]. 2009, [cit. 8. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpwg4dwobptcx3tl44tk&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search-facets>.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 12. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxgi33cojqv65tjqq>.
- KORBEL, František a spol. *Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím*. Právní rozhledy [online]. 2023, s. 115. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxa4s7grpxgxzrge2q&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search>.
- MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*. Právní rádce. [online databáze]. 2010, [cit. 15. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgbpxa4tbl44f6427gm3a&groupIndex=1&rowIndex=0&refSource=search>.
- NEZDAŘIL, Aleš. *Možnost obrany proti průtahům v soudním řízení*. Právní rádce [online databáze]. 2006, s. 24. [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgzpxa4tbl4ytcx3tl4zdi&groupIndex=9&rowIndex=0&refSource=search-facets>.
- OSVALDOVÁ, Marie. *Soud osvobodil policistu žalovaného za zneužití pravomoci*. [online]. Plzen.cz [cit. 27. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.plzen.cz/soud-osvobodil-policistu-zalovaneho-ze-zneuziti-pravomoci>.
- PEČINKA, Hynek. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. Právní rádce. [online databáze]. 2009, [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpwg4dwobptcx3tl44tk&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search-facets>.

- online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfpxa4tbl44f6427gqyq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search.
- PETR, David. *Institut zneužití práva v českém právu*. [online] Komorní listy 1/2009. s 14. [cit. 23. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhfpxa4tbl44f6427gqyq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.
 - PŘÍHODA, Petr. *Etika: Etika - morálka – právo*. [online], lf2.cuni.cz [cit. 25. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.lf2.cuni.cz/ustav-lekarske-etiky-a-humanitnich-zakladu-mediciny-2-lf-uk/etika>.
 - PULKRÁBEK, Zdeněk. „Zjevný“ v občanském zákoníku. Právní rozhledy [online databáze]. 2015, č. 1, s. 1-5. [cit. 22. 1. 20213]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7gfpxgxzr&groupIndex=3&rowIndex=0>
 - SKŘEJPEK, Michal. *Moc bez hranic? (Právo otce římské rodiny nad životem a smrtí)* [online]. 2005, s. 549. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 21. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgvpxa4s7ge2v6427gu2ds&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.
 - SKULOVÁ, Soňa a spol. *Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích*. Právní rozhledy. [online]. 2019, č. 11, s. 393. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfxa4s7geyv6427gm4tg&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.
 - STAŇKOVÁ, Kateřina a kol. *Změny v ochraně před zjevným zneužitím práva*. Právní rádce [online databáze]. 2021, [cit. 29. 1. 2023]. Dostupné z: <https://pravniradce.ekonom.cz/c1-66865960-zmeny-v-ochrane-pred-zjevnym-zneuzitim-prava>.
 - ŠUSTOVÁ, Jana. *Abusus iuris v civilním procesu aneb umí české soudy čelit zneužívání procesu?* Právní rozhledy [online databáze]. 2015, č. 12, s. 443. [cit. 22. 1. 2023].

- Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7gezf6427gq2dg&groupIndex=0&rowIndex=0>
- VLACHOVÁ, Alena. *Možnost obrany proti průtahům v řízení a náhrada způsobené újmy*. Epravo.cz [online]. 2015 [cit. 26. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/moznosti-obrany-proti-prutahum-v-rozeni-a-nahrada-zpusobene-ujmy-98979.html>.
 - *Povolání policista*. [online]. Policie.cz. [cit. 27. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/sluzebni-slib.aspx>.
 - Weinhold Legal. *Novela zákona o svobodném přístupu k informacím*. Legal Update. [online]. 2022, In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgjpwy5k7hfptc&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search-facets>.
 - *Jak žádat o informace* [online]. mvcr.cz [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/jak-zadat-o-informace-453908.aspx>.
 - *Code Civil*. [online]. legifrance.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/.
 - *Cour de cassation – Chambre des requêtes, du 3 août 1915* [online]. dalloz.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CASS_LIEUVIDE_1915-08-03_0002378&FromId=DZ_OASIS_001515#.
 - *Code de procédure pénale* [online]. legifrance.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154.
 - *Prameny práva* [online]. e-justice.europa.eu [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/6/CS/national_legislation?FRANCE&member=1.
 - *Déroulement de la procédure devant le tribuna de police* [online]. service-public.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1457>.

- *Les 5 classes de contravention: ce qu'il faut savoir.* [online]. ekie.co [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.ekie.co/fiches-pratiques/les-5-classes-de-contravention-ce-quil-faut-savoir>.
- *L'abus de droit est-il applicable aux participations d'urbanisme* [online]. cms.law [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://cms.law/fr/fra/publication/l-abus-de-droit-est-il-applicable-aux-participations-d-urbanisme>.
- *CF - Procédures de rectification et d'imposition d'office - Procédures de l'abus de droit fiscal - Procédure de l'abus de droit fiscal au sens de l'article L. 64 du LPF* [online]. bofip.impots.gouv.fr law [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12048-PGP.html/identifiant%3DBOI-CF-IOR-30-10-20200131>.
- *Droit public: qu'est-ce qu'un abus de pouvoir?* [online]. score.avocats.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.score-avocats.com/actualites-en-droit-public/droit-public-quest-ce-quun-abus-de-pouvoir>.
- *Conseil d'État, Assemblée, 28 octobre 2020* [online]. legifrance.gouv.fr com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042474925>.
- CHABANOL, Daniel. *Les recours abusifs dans le contentieux administratif* [online]. lagazettedescommunes.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.lagazettedescommunes.com/157212/les-recours-abusifs-dans-le-contentieux-administratif/>.
- *Quels sont les délits intentionnels pour lesquels les élus peuvent être poursuivies?* [online]. atd31.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.atd31.fr/fr/base-doc/elus/statut-de-l_elu/quels-sont-les-delits-intentionnels-pour-lesquels-les-elus-peuvent-etre-poursuivis.html.
- LAFFORE, Jacques. *La protection contre l'abus de recours au CDD dans la fonction publique: une construction inachevée?* [online]. cairn.info [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2020-4-page-985.htm>.
- *La connaissance est le pouvoir.* [online]. petrel-avocats.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.petrel-avocats.com/fr/controle-urssaf-premieres-sanctions-pour-abus-de-droit-implicite/>.

- *Abus de droit. Octobre 2023.* [online]. dalloz.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F001515>.
- *CF - Procédures de rectification et d'imposition d'office - Procédures de l'abus de droit fiscal - Procédure de l'abus de droit fiscal au sens de l'article L. 64 du LPF.* [online]. bofip.impots.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/12048-PGP.html/identifiant%3DBOI-CF-IOR-30-10-20200131>.
- *Abus.* [online]. cabinetaci.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.cabinetaci.com/abus/>.
- *Abus de droit.* [online]. justifit.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.justifit.fr/b/guides/droit-penal/abus-de-droit/#Abus_de_droit_Code_civil.
- *Procédure abusive: notion, critères et sanctions.* [online]. avocats-picovschi.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: https://www.avocats-picovschi.com/procedure-abusive-notion-criteres-et-sanctions_article_803.html#intertitre3.
- *Věc Apicella proti Itálii.* [online]. eslp.justice.cz [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/C886D67E483C35A9C1257D9400351688/\\$file/Apicella_I-GC-rozsudek.pdf?open&](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/0/C886D67E483C35A9C1257D9400351688/$file/Apicella_I-GC-rozsudek.pdf?open&).
- *Sanctions disciplinaires dans la fonction publique.* [online]. service-public.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510>.
- *L'arrêt Clément-Bayard: la définition de l'abus de droit.* [online]. fiches-droit.com [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://fiches-droit.com/arret-clement-bayard>.
- *Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, Beck online* [online databáze]. 2003, [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpw6q&groupIndex=0&rowIndex=0>.
- *Conseil d'Etat, du 26 novembre 1875* [online]. legifrance.gouv.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007633030/>.
- *Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre) du 3 février 2005.* [online]. justice.pappers.fr [cit. 18.11.2023]. Dostupné z: <https://justice.pappers.fr/decision/ef1816974f3c327e6c481c1e067fe322>.

Právní předpisy

- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění Protokolu č. 11, publikovaném pod č. 243/1998 Sb.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 191/2020 Sb., zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastníci se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu.
- 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. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 209/2020 Sb., zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty.
- Zákon č. 210/2020 Sb., zákon o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.
- Zákon č. 111/1998, o vysokých školách.
- Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky.
- Zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži.
- Zákon č. 60/2000 Sb., o ochraně olympijských symbolik.
- Zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Judikatura

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.
- Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 14. 12. 2000, Emsland-Stärke GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-110/99.
- Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 21. února 2006, Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd a County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Excise, C-255/02.
- Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 21. února 2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Part Service Srl, C-425/06.
- Soudní dvůr EU: Rozsudek ze dne 21. července 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-515/03.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2006, sp. zn. 7 Afs 115/2004.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2006, sp. zn. 2 Afs 178/2005.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2010, č. j. 1 Afs 11/2010.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25.1.2005, sp. zn. III.ÚS 252/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne 31.10.2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11.4.2018, sp. zn. 31 Cdo 927/2016.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2010, sp. zn. 1 As 70/2008.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25.7.2017, sp. zn. 26 Cdo 1033/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2022, sp. zn. 10 Afs 289/2021-42.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2010, sp. zn. 8 As 65/2009 – 111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5.2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 6 As 13/2013 – 33.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, sp. zn. 9 As 61/2009 – 68.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.3.2015, sp. zn. 8 As 12/2015.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28.2.2017, sp. zn. 22 Cdo 4146/2016.
- Rakouský OGH 8 ob 26/14b.
- Doporučení Rady Evropy č. 80/2.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2006, sp. zn. 6 A 25/2002.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, č. j. 6 A 25/2002-42.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2017, č.j. 10 As 24/2015-71.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 5 As 37/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 9 As 69/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2011, sp. zn. 9 As 38/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2005, sp. zn. 1 As 30/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.7.2007, sp. zn. 6 As 39/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.6.2012, sp. zn. 9 Ans 7/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2022, sp. zn. 6 As 188/2021-57.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2014, sp. zn. 8 As 55/2012.
- Nařízení vlády ČR č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

- Arrêt du Conseil d'Etat, 26 novembre 1875, 47544.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.3.2022, sp. zn. 28 Cdo 666/2020.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2016, sp. zn. 22 Nd 159/2016.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.5.2018, sp. zn. 29 NSČR 81/2018.
- Nález Ústavního soudu ze dne 17.12.2015, sp. zn. IV. ÚS 3216/14.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2016, ssp. Zn. 22 Cdo 2135/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2018, sp. zn. 4 As 113/2018.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2003, sp. zn. 5 Azs 34/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2015, sp. zn. 8 As 55/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2014, sp. zn. 1 As 106/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2010, sp. zn. 3 Aps 5/2010-41.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2016, sp. zn. 5 As 155/2015-35.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.5.2015, sp. zn. 2 As 47/2015-30.
- Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, sp. zn. 1 As 27/2011-81.

Shrnutí

Rigorózní práce se zabývá následky, které jsou v příčinné souvislosti se zneužitým právem ve veřejné správě. Text práce vychází ze zákonů, komentářů, judikatury a cizojazyčné právní úpravy. Definice a chápání pojmu zneužití práva je zejména doménou soukromého práva. Cílem práce je tedy snaha o analýzu zneužití práva a vytvoření uceleného přehledu na tuto problematiku ve světle veřejnoprávních předpisů. Práce pojednává o původu pojmu zneužití práva, o subjektech zneužívající právo, o časovém okamžiku zneužití práva, o podobách zneužití práva a následcích zneužití práva. Práce je založena na teoretickém základu, doplněném o příklady a názory autora. K závěrům dochází autor využitím systematické, induktivní, historické metody a metody syntézy.

Klíčová slova

Zneužití práva, zjevnost, právní jistota, adresáti veřejné správy, orgány veřejné moci, následky, odpovědnost, podoby zneužití práva.

Summary

The rigorous work deals with the consequences that are casually related to misused law in public administration. The text of the thesis is based on laws, commentaries, jurisprudence and foreign language legislation. The definition and understanding of the concept of abuse of rights is mainly the domain of private law. The goal of the work is therefore to analyze the abuse of law and create a comprehensive overview of this issue in the light of public law regulations. The work discusses the origin of the concept of abuse of rights, entities abusing rights, the moment in time of abuse of rights, the forms of abuse of rights and the consequences of abuse of rights. The work is based on a theoretical basis, supplemented by examples and opinions of the author. The author reaches his conclusions using systematic, inductive, historical and synthesis methods.

Keywords

Abuse of law, obviousness, legal certainty, addressees of public administration, public authorities, consequences, responsibility, forms of abuse of law.