

# Zneužití veřejných subjektivních práv jako fenomén doby

PETR ČERNÝ\*

## *Abuse of Public Subjective Rights as a Phenomenon of Our Time*

**Summary:** This article deals with abuse of rights in public law, especially in administrative law. The principle of prohibition of abuse of rights has been present in public law for a long time. However, new application problems are emerging that have not been observed before. Prohibition of abuse of rights was initially implemented in tax law and, subsequently, also as a tool against certain obstruction practices in misdemeanour law. Recently, the largest development of this institute occurred in connection with the agenda of the right to information. Namely, some entities abuse the right to information to bully administrative bodies. This article also deals with the amendment of the Act on the Provision of Information (Act No. 106/1999 Coll.) and the amendment of the Administrative Procedure Code (Act No. 150/2002 Coll.), where the abuse of rights is revised.

**Keywords:** abuse of right, judicial protection, right to information, administrative procedure code, obstructions

Pojem zneužití práva je v našem právním prostoru zakotven již poměrně dlouhou dobu a někteří autoři vztahují jeho původ až k římskému právu. Dosud se však zájem právní veřejnosti orientoval především k aplikaci zneužití práva v civilním právu,<sup>1</sup> případně v právu mezinárodním.<sup>2</sup> Na obou těchto polích byla již vydána řada prací a v tomto ohledu se institut zneužití práva zdá být více rozpracován. Vlivem judikatury Nejvyššího správního soudu se pojem zneužití práva začal objevovat i v daňovém právu, čímž začal být více diskutován v oblasti správního práva.<sup>3</sup> Cílem tohoto příspěvku je ukázat, že i ve správním právu je institut zneužití práva přítomen již delší dobu, avšak jeho využití se rozšiřuje a mění s tím, jak se vyvíjí právní prostředí a jednání subjektů práv, které se mnohdy přesunuly od využití práv k jejich zneužívání. Nechávat vymezení institutu zneužití práv ve veřejném právu pouze na judikatuře správních soudů není správnou

cestou, neboť se jedná o proces zdlouhavý, kazuistický a nekoncepční.<sup>4</sup> Tento článek tedy budí příspěvkem do diskuse.

## Koncept zneužití práva

Je zajímavé, že ať se podíváme do práva evropského či do národního práva států EU, přístup k institutu zneužití práv se příliš neliší a nese s sebou stejné obtíže i nedostatky. Česká republika, Slovenská republika, Spolková republika Německo, ale i další státy Evropské unie s tímto institutem pracují v úrovni obecného právního principu.<sup>5</sup> Zákaz zneužití práva tak stojí vedle institutů, jako je ochrana dobré víry či ochrana poctivého obchodního styku nebo zákaz obcházení zákona a zákaz jednání v rozporu s dobrými mravy. Jde o svého druhu pojistku, aby konkrétní ustanovení psaného práva nebyla využívána v rozporu s jejich podstatou.<sup>6</sup> Zatímco obcházení práva spočívá ve snaze vyhnout se

\* Autor působí na Fakultě sociálně ekonomická UJEP, je také soudcem Krajského soudu v Ústí nad Labem. E-mail: petr.cerny@ujep.cz.

<sup>1</sup> V občanském právu se se zneužitím práv pracovalo dávno před jeho výslovným zakotvením v § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. V procesním právu občanském je tento institut zakotven již dlouhou dobu v § 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád; k tomu např. usnesení NS ze dne 15. 7. 2008, sp. zn. 29 Nd 201/2008; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 22 Cdo 895/2020; viz dále např. FUKSOVÁ, L. Zneužití práva v soukromém právu. *Soukromé právo*, 2021, č. 3, str. 2; HURDÍK, J. Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada? *Právník*, 2019, č. 12, str. 1077.

<sup>2</sup> Ve vztahu k lidským právům a svobodám se poprvé objevil v čl. 30 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948.

<sup>3</sup> ČERNÝ, P. Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky. *Justičná revue*, 2017, č. 11, str. 1393–1398. ČAPEK, J. Daňové plánování ve spárech ducha zákona. 1. část. *Daňový expert*, 2008, č. 6, str. 17; ČAPEK, J. Daňové plánování ve spárech ducha zákona. 2. část. *Daňový expert*, 2009, č. 1, str. 27; MORÁVEK, Z. Zneužití práva. *Účetnictví neziskového sektoru*, 2009, č. 8, str. 17; LANDGRÁF, R. Uvědomme si neexistenci svéraci kazajky právního pozitivismu i v daňové oblasti. *Daně a právo v praxi*, 2012, č. 12, str. 41; ROZEHNAL, T. Kam směřuje institut zneužití práva. *Daně a právo*, 2016, č. 9, str. 2.

<sup>4</sup> Viz k tomu HURDÍK, J. Zneužití práva – z nicoty univerzální zásada? *Právník*, 2019, č. 12, str. 1077.

<sup>5</sup> Srov. SOBOTKOVÁ, V. Obecná a specifická pravidla proti zneužívání daňového práva ve vybraných zemích Evropské unie I. až IV. díl. *Daňový expert*, 2013, č. 1, str. 22, č. 5, str. 15, č. 6, str. 21; KNÖDLER, Ch. *Mißbrauch von Rechten, selbstwidersprüchliches Verhalten und Verwirkung im öffentlichen Recht*. Herbolzheim 2000; Parchomiuk, J. Abuse of Right in Administrative Law: The Foundations of The Concept. *Bratislava Law Review*, 2018, č. 1, str. 6–25.

<sup>6</sup> Rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2016, sp. zn. 3 Afs 53/2015.

aplikaci nějaké normy, zneužití práva znamená využití právní normy v rozporu s jejím účelem.

Teorie, z níž bylo a je v České republice vycházeno, definuje zneužití práva jako situaci, ve které někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené.<sup>7</sup>

Ústavní soud ke zneužití práva uvedl,<sup>8</sup> že tento institut se v českém právním řádu nachází, i když není výslovně vyjádřen, čímž jeho existenci definitivně potvrdil. V systému evropského práva se institut zneužití práva nachází především v daňové judikatuře Evropského soudního dvora, z níž mimo jiné vyplývá, že mají zůstat nezohledněny ty transakce, které osoby povinné k dani provedly bez hospodářského odůvodnění, pouze za účelem vytvoření umělé situace, která umožňuje odpočet daně.<sup>9</sup>

Pojem zneužití práva a jeho různé formy v německém právním řádu podrobně rozebírá ve své i mimo německý prostor hojně citované práci Ch. Knödler.<sup>10</sup> Institut zneužití práva je dle jeho závěrů instrumentem ospravedlnění sankce v atypických případech, jenž má zabránit pouze formálně právnímu výkonu práva. Má tedy korekční funkci. Institut zneužití práva je pojímán jako subsidiární institut, který se použije v případě existujícího konfliktu mezi cílem, který subjekt zneužití práva sleduje, a mezi právem chráněnými hodnotami. V subjektivním ohledu musí být prokázáno přinejmenším vědomí, že subjekt zneužívá právo. Subjekt zneužití práva musí mít představu o správném výkonu práva, a přesto se rozhodne jednat proti této správné představě. Nevýhoda institutu zneužití práva spočívá v tom, že je obsahově nekonzistentní a závislý na hodnotových představách hodnotitele. Tím se tento institut mnohdy stal pouhým symbolem pro nejuristické aspekty a posloužil jako právní zakrytí iracionálního přesvědčení o mravních normách obsažených v právě platném právu. Obecně lze říci,

že pojem zneužití práva stojí na pomezí mezi subjektivním právem a právní jistotou. Ve své flexibilitě slouží jako víceúčelová zbraň proti materiální neoprávněnosti výkonu práva a z pohledu této přednosti se nelze tohoto institutu nikdy zcela vzdát.

## Zneužití práva v ústavním právu

V odvětví práva ústavního se zneužití práva váže mimo jiné k politickým právům a svobodám, jako je svoboda projevu (včetně práva na informace), sdružovací právo a právo shromažďovací. Je třeba poznamenat, že lidských práv a svobod lze v demokratickém zřízení využívat, resp. zneužívat, i ke svržení demokratického zřízení nebo poškozování práv jiných, a proto jsou k ochraně uvedených hodnot tato práva omezována. Demokracie totiž není hodnotově neutrální a do soutěže politických sil připouští pouze aktéry, kteří respektují a hodlají respektovat pravidla hry. Tento v našem právním prostoru uplatňovaný ústavněprávní koncept můžeme nazvat obranyschopnou demokracií, bránící se demokracií či militantní demokracií.<sup>11</sup>

Uvedená politická práva, vedle volebního práva, tvoří páteř demokratického systému a umožňují realizovat každému jeho vliv na společenské dění a směřování státu. Není náhodou, že mezi prvními zákony, které byly po revoluci v listopadu 1989 vydány, byly zákony zaručující právo sdružovací, shromažďovací a petiční, které měly umožňovat reálný výkon těchto práv.<sup>12</sup>

Vývoj politických práv lze v České republice demonstrovat na právu shromažďovacím, jehož právní úprava byla na počátku koncipována velmi liberálně tak, aby umožnila maximální volnost realizace tohoto práva. V průběhu 90. let však došlo k určitému vystřízlivění, neboť se ukázalo, že tohoto práva, které bylo koncipováno jen jako záruka a ochrana proti státní moci, je využíváno i k tomu, aby jiným bylo jejich shromažďovací právo upřeno. V důsledku těchto zkušeností se pak legislativně i judikaturně shromažďovací právo měnilo a omezovalo.<sup>13</sup> Jako příklad za všechny uvedme postup, ve kterém

<sup>7</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha 1995, str. 184–185.

<sup>8</sup> Usnesení ÚS ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.

<sup>9</sup> Jako příklad lze uvést rozsudky ESD ve věci C-63/04, C-110/99, C-255/02, C-515/03.

<sup>10</sup> KNÖDLER, Ch., c. d., str. 256–259.

<sup>11</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o překlady z němčiny či angličtiny, mohou se tato označení zdát poněkud kostrbatá, nicméně v českém prostoru se doposud neujalo nějaké příhodnější označení. K tématu např. GOERTZ, S. *Extremismus und Sicherheitspolitik*. Lübeck 2022; MAREŠ, M., VÝBORNÝ, Š. *Militantní demokracie ve střední Evropě*. Brno 2013; ČERNÝ, P. *Právní ochrana před extremismem*. Praha 2008; O'CONNELL, R. *Militant Democracy and Human Rights Principles*. *Constitutional Law Review*, 2009, str. 84.

<sup>12</sup> Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním; všechny shodně vyhlášeny dne 29. 3. 1990.

<sup>13</sup> ČERNÝ, P. Blokační shromáždění. *Právní rozhledy*, 2014, č. 10, str. 363–366; ČERNÝ, P. Ještě k blokačním shromážděním. *Právní rozhledy*, 2016, č. 11, str. 408.

svolavatel shromáždění oznámil shromáždění v několika městech najednou, nebo na toméž místě od rána do večera na řadu týdnů dopředu, aby zablokoval lukrativní místa pro shromáždění a zabránil svým názorovým oponentům shromáždění pořádat. Toto jednání bylo Nejvyšším správním soudem vyhodnoceno jako zneužití práva.<sup>14</sup>

Dnes je bezpochyby zastaralá teze, že shromažďovací právo (ale i další politická práva) bude narážet na zájmy státu hájené policejními složkami, ačkoliv tak byly dosavadní zákony upravující shromažďovací právo koncipovány. Naopak jsou v současnosti časté případy, ve kterých musí orgány veřejné správy posuzovat horizontální střet rovnocenných lidských práv různých účastníků. Stát se tak z největšího ohrožovatele stal arbitrem, jenž zvažuje, které konkurující právo nebo svoboda mají být ochráněny a kterému má být dána přednost.<sup>15</sup>

Argumentaci, že nelze zneužívat politických práv k zabránění jinému ve výkonu jeho politických práv, lze podpořit odkazem na zákaz zneužití práva, který je zakotven v čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), jenž stanoví, že žádné z ustanovení EÚLP nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoli ze zde přiznaných práv a svobod nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví. Tento článek EÚLP přímo cílí proti zneužívání práv a jeho cílem je mimo jiné ochrana demokracie jako jediného politického modelu, který je slučitelný s EÚLP.<sup>16</sup> Nicméně proti přímé aplikaci tohoto článku existuje řada výhrad odborné veřejnosti, která má za to, že by přímo vůbec neměl být aplikován, ale měl by sloužit pouze jako interpretační vodítko.<sup>17</sup> Sám ESLP zastává názor, že do úvahy přichází přímá aplikace čl. 17 EÚLP (ve vztahu ke svobodě projevu) pouze v případě nejzávažnějších nenávistných projevů, které podněcují nenávist či násilí a směřují ke zničení práv a svobod zaručených EÚLP,

nebo jsou v rozporu se základními hodnotami EÚLP.<sup>18</sup> Nutno ovšem poznamenat, že jeho judikatura uvedený koncept příliš nedodrhuje a argumentuje tímto článkem i v případě jednání, které ani dle hodnocení ESLP nesměřují přímo ke zničení práv a svobod či samotného demokratického systému.

EÚLP ovšem obsahuje ještě jedno ustanovení mající za cíl zabránit zneužití práva. Jedná se o čl. 35 odst. 3 písm. a) EÚLP, který umožňuje soudu prohlásit za nepřijatelnou kteroukoliv individuální stížnost mimo jiné proto, že se jedná o zneužití práva podat stížnost. Tento institut je ovšem používán velmi zřídka. ESLP deklaroval, že mimo jiné považuje za zneužití práva padělání dokumentů předkládaných ESLP či jiné záměrné uvádění soudu v omyl. Dále se za zneužití práva na podání stížnosti považuje používání urážlivých, výhrůžných či provokativních slov vůči protivníkovi, soudu či úředním osobám soudu.<sup>19</sup>

## Zneužití práva ve správním právu

Jak už bylo zmíněno, daňové právo bylo první oblastí správního práva, kde se zneužití práva začalo více využívat. Na základě judikatury Nejvyššího správního soudu byl v roce 2019 novelizován zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, který, aniž by výslovně zákaz zneužití práva zmínil, zakotvil tuto zásadu do textu zákona.<sup>20</sup> Nově se tak nepřihlíží k právnímu jednání a jiným skutečnostem rozhodným pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu.

Tato právní úprava přitom vlastně jen reflektuje konstataci objektivního stavu nalezeného v judikatuře.<sup>21</sup> Je otázka, zda je takový přístup namístě. Právní principy tu jsou bez ohledu na to, jestli je předpis obsahuje či nikoliv. Nicméně výslovné zakotvení může pomoci adresátům v orientaci, neboť se mohou opřít o ustanovení zákona. To je na druhou stranu tak obecné, že se při jeho aplikaci bez znalosti judikatury stejně neobejdeme.

<sup>14</sup> Rozsudek NSS ze dne 29.11.2013, č.j. 2 As 60/2013-26.

<sup>15</sup> Srov. MOLEK, P. *Politická práva*. Praha 2014, str. 294–295, 302; ČERNÝ, P. *Základní instituty shromažďovacího práva*. Praha 2021, str. 8–9, 32–40.

<sup>16</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Gorzelik a další proti Polsku* ze dne 17. 2. 2004, č. 44158/98, odst. 89; rozsudek ESLP ve věci *Ždanoka proti Litvě* ze dne 16. 3. 2006, č. 58278/00, odst. 98.

<sup>17</sup> ŠAJMOVIČ, P. Priama aplikácia „gilotínového ustanovenia“ článku 17 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd pri nenávistných prejavoch a jej úskalí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2022, č. 2, str. 305 a násl.; WICZANOWSKA, H. Does ECHR Prohibition of Abuse of Rights Lead to Contradiction of the Principle of Legality? Consideration upon Judicial Practice of EctHR. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2019, č. 6, str. 120.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Lilliendahl proti Islandu* ze dne 12. 5. 2020, č. 29297/18, odst. 33.

<sup>19</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Miroslubovs proti Litvě* ze dne 15. 12. 2009, č. 798/05, odst. 62–66.

<sup>20</sup> Srov. § 8 odst. 4, § 92 odst. 5 písm. h) daňového řádu.

<sup>21</sup> K tématu viz HRDLIČKA, L., ŠMIRAUSOVÁ, P. Zneužití práva v daňovém řádu – poznámky k budoucí aplikaci. *Finanční, daňový a účetní bulletin*, 2018, č. 4, str. 37.

V současnosti také můžeme sledovat obecný trend výslovně zakotvovat zákaz zneužití práva do právních předpisů, poté, co byl aprobován judikaturou nejvyšších soudů (viz níže).

Ačkoliv institut zneužití práva vstoupil plnou silou do rozhodovací praxe správních soudů v souvislosti s daňovou problematikou, rozšířila se postupně jeho aplikace i na další oblasti, zejména na zneužití procesních práv v přestupkových řízeních, kde se obvinění z přestupku, prostřednictvím kvalifikovaných a na tyto praktiky specializovaných zástupců, snažili dosáhnout prekluze přestupkové odpovědnosti.<sup>22</sup> K tomu je ovšem třeba poznamenat, že ne každá obstrukce mající za cíl ztížení postupu správního řízení je zároveň zneužitím práva (např. podávání všech přípustných opravných prostředků, námitek podjatosti apod.).

Jako zneužití práva bylo v minulosti kvalifikováno zvolení zástupce ze zahraničí se záměrem mařit doručování a tím dosáhnout prekluzivní lhůty. Nejvyšší správní soud obecně konstatoval, že zvolení zástupce ze zahraničí je možné a jen při souběhu dalších významných okolností by bylo možné kvalifikovat toto jednání jako zneužití práva.<sup>23</sup> To se v jiném případě podařilo správnímu orgánu prokázat, mimo jiné i poukázáním na shodnou procesní taktiku zmocněnce žalobce v jiných řízeních. Správní orgány zde navíc nedisponovaly žádnými procesními prostředky, kterými by mohly na obstrukční jednání zmocněnce účinně reagovat. Tomuto postupu proto mohly čelit jedině tak, že mu nepřiznaly právní účinky a považovaly jej za zneužití práva.<sup>24</sup>

Dalším významným případem, ve kterém bylo odkázáno na možnost využití zákazu zneužití práva, a to dokonce rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, bylo odepření osvobození od soudních poplatků.<sup>25</sup> Jednalo se o případ, ve kterém různé spolky zabývající se zejména ochranou životního prostředí opakovaně podávaly řadu správních žalob a zároveň vždy žádaly o osvobození od soudních poplatků s argumentací, že nemají žádné zdroje, ze kterých by soudní poplatky hradily. Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud právnická osoba vědomě uspořádá svoji činnost tak, aby dlouhodobě

setrvala bez dostatečných finančních prostředků, ačkoliv jejich vynakládání v souvislosti s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné, nelze takovou právnickou osobu zpravidla osvobodit od soudního poplatku s poukazem na zákaz zneužití práva. V navazující judikatuře pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že lze výjimečně odepřít osvobození od soudních poplatků s přihlédnutím k povaze sporů, které účastník vede, zejména jsou-li vedeny pouze zájmem o veřejné záležitosti a fungování veřejných institucí a nemají vztah k podstatným okolnostem životní sféry účastníka, jako je majetek, životní podmínky apod.<sup>26</sup>

Jako další procesní praktika, která naplnila znaky zneužití práva, bylo označeno záměrné opakované činění podání (odporu) kvalifikovaným zmocněncem bez podpisu. Dle Nejvyššího správního soudu účastník řízení, resp. jeho „profesionální zástupce“, velmi dobře věděl, že má podání podepsat. Přesto zcela zjevně v průběhu celého správního řízení přes opakovaná poučení správním orgánem takto nepostupoval. Zjevně účelový procesní postup spočívající v opakovaném ignorování příslušného, řádně provedeného poučení ze strany správního orgánu nemůže požívat procesní ochrany, nemůže být k němu ani přihlíženo, jinak by dle Nejvyššího správního soudu bylo akceptováno „zjevně zlovolné, nemravné, šikanózní a obstrukční jednání“. Uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoučelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdňujícím rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, „pomáhat“ podateli odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „pomáháno“ s tou samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. Pomáháno je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou pomoc nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno,

<sup>22</sup> Blíže viz POTĚŠIL, L., HEJČ, D. Oblasti obstrukcí (nejen) v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, 2020, č. 1, str. 17; POTĚŠIL, L., HEJČ, D. a další. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, str. 393–397; ČERNÝ, P. Procesní obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. In: *Dny práva 2018. part 3*, Brno 2019, str. 267–277.

<sup>23</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č.j. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS.

<sup>24</sup> Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2015, č.j. 2 As 47/2015-30.

<sup>25</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010, č.j. 1 As 70/2008-74.

<sup>26</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2011, č.j. 7 As 101/2011-66.

aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.<sup>27</sup>

Obecně můžeme v této souvislosti uvést, že zneužití procesních práv se dopouští každý, kdo tato práva vykonává způsobem, který je v rozporu s jejich zamýšleným účelem, s cílem poškodit protistranu nebo jakýmkoli jiným způsobem, který je nepřijatelný z hlediska základních právních hodnot, jež tvoří základ každého spravedlivého procesu.<sup>28</sup>

V souvislosti se zneužíváním práva je zajímavý případ tzv. turismu za řidičskými oprávněními (tourism for driving licences, Führerscheintourismus), který byl řešen nejen v České republice, ale i v jiných státech EU. Podstata spočívala v tom, že občan EU v domovském státě ztratil řidičské oprávnění (např. pro alkohol, drogy) s nemožností ho po určitou dobu znovu nabýt. V jiném členském státě následně absolvoval (často jen formálně) autoškolu a byl mu vydán řidičský průkaz jiného členského státu, který byl uznáván i na území státu domovského. Následně byla legislativně zakotvena i judikturně potvrzena možnost odmítnout řidičský průkaz v jiném členském státě vydat nebo takový průkaz v domovském státě neuznat.<sup>29</sup>

Ve správním právu můžeme v institutu zneužití práv nalézt určitá specifika, i když vzhledem k šíři správního práva a různým projevům zneužití práva budeme těžko hledat univerzální a zároveň dostatečně konkrétní definici. Jedním ze specifíků je větší důraz na veřejný zájem a účel právní normy, neboť ve správním právu je cíl právní regulace více zřejmý než např. v civilním právu. To nám umožňuje nejtít při rozhodování, zda se jedná o zneužití práva, do mimoprávních systémů, jako je morálka. Ve správním právu jsou jednání subjektů objektivně dopředu definována, například která podání mohou učinit, o co lze požádat atd., zatímco v civilním hmotném právu je dána subjektům podstatně větší volnost v tom, co mohou činit, a zákon jim dává pouze mantinely, ve kterých se lze pohybovat.

Stále však platí, že vždy jde o vyvažování mezi dvěma hodnotami, a to je vždy veřejný

zájem a individuální zájmy, které mohou být právem aprobované nebo neaprobované. Lze shrnout, že koncept ochrany veřejného zájmu je ve správním právu mnohem častější a významnější než v právu civilním, kde zase vystupuje jako převažující zájem na ochraně práv druhých. Na druhou stranu stále platí, že institut zneužití práva je v civilním právu považován za zcela výjimečný nástroj a stejně tak tomu je i ve správním právu.

## Zneužití práva na informace

Zneužití práva se nově významně projevilo v agendě práva na informace upravené zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Vývoj práva na informace dosti připomíná vývoj práva shromažďovacího. Autoři InfZ se snažili co nejvíce zpřístupnit informace o veřejné správě tak, aby jejich získání bylo snadné, rychlé a bezformální. Bohužel se ukázalo, že tohoto práva je možno zneužít tak, že lze množstvím žádostí zcela paralyzovat úřad, přinutit šikanózními podáními úřední osoby k opuštění úřadu, nebo lze zjistit intimní informace o jiných osobách, včetně výše platu.<sup>30</sup> Ústavní soud sice vymezil, že informace o platu lze poskytnout jen, je-li účelem vyžádání diskuse o věcech veřejného zájmu, informace se týká veřejného zájmu, žadatel plní roli tzv. společenského hlídacího psa, informace existuje a je dostupná, nicméně správně formulovanou žádostí lze uvedená kritéria takřka vždy formálně naplnit. Zvláště za situace, když navazující judikatura Nejvyššího správního soudu uvedená kritéria změkčila (postačuje deklarovat, že informace budou použity pro rozvoj veřejné diskuse).<sup>31</sup>

Další využívanou možností, kterou InfZ nabízí, je přivýdělek na náhradě nákladů řízení, neboť zahlcené či malé úřady s nekvalifikovanou silou se dopouští při poskytování informací řady chyb včetně nečinnosti, což vede k prohrě následně vedených soudních sporů a přiznání náhrady nákladů řízení za právní zastoupení.<sup>32</sup> Zkušenosti žadatelé záměrně svými podáními a žádostmi vytváří podobně

<sup>27</sup> Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39; dále dříve i rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017-31

<sup>28</sup> PARCHOMIUK, J. Abuse of Procedural Rights in Administrative Law. *Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum*. Bratislava 2015.

<sup>29</sup> K tomu např. rozsudky ESD ve věcech C-334/06, C-1/07, C-419/10; rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014–36, ze dne 19. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39; SAURER, J. Anerkennungsgrundsatz und Rechtsmissbrauch im europäischen Fahrerlaubnisrecht, *JURA-Juristische Ausbildung*, 2009, č. 4, str. 206–264.

<sup>30</sup> K tomu náleží Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, náleží Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16; rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29.

<sup>31</sup> Výklad k aplikaci kritérií viz LUBOVSKÝ, Z. Zneužití práva na informace. *Správní právo*, 2019, č. 6, str. 330.

<sup>32</sup> Podávání žádostí o informace lze značně mechanizovat a formalizovat, stačí podávat na různé úřady připravené žádosti a po chybě úřadu či nerozhodnutí ve lhůtě podat formalizovanou žalobu s požadavkem náhrady nákladů právního zastoupení. Takto lze vést i desítky sporů současně a podávat stovky žádostí. Jeden úřad může tak evidovat v poměrně krátké době stovky a více žádostí a dalších podání, srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 5. 2022, sp. zn. 15 A 130/2019. Náklady řízení ve sporech, které jsou vedeny

jako v případě procesních obstrukcí situace vedoucí k pochybení povinného subjektu a následně k prohranému soudnímu sporu. Vedle zmiňovaných procesních obstrukcí směřujících k paralyzaci přestupkového řízení v dopravě je zneužití práva na informace novým fenoménem dnešní doby.

Fakt, že šikanování prostřednictvím InfZ je obecně rozšířenou a účinnou strategií, potvrzuje i iniciativa „Zlatého špendlíku“,<sup>33</sup> který v průběhu covidové pandemie vyzýval k zahlcení krajských hygienických stanic podáváním žádostí o informace, což mělo paralyzovat jejich činnost. Na základě této iniciativy obdrželo 13 krajských hygienických stanic během dvou měsíců celkem 13 295 žádostí.<sup>34</sup> Ačkoliv se v tomto případě nejednalo o trestný čin,<sup>35</sup> jde o ukázkové zneužití práva na informace, neboť právo na informace neslouží k paralyzaci jiných legálních činností nebo orgánů veřejné správy. Až na výjimky však krajské hygienické stanice nepřistoupily k odmítnutí poskytnutí informací z důvodu zneužití práva, které bylo judikaturou k InfZ jako důvod odmítnutí dovozeno,<sup>36</sup> zřejmě i proto, že InfZ v té době tuto možnost *expressis verbis* neupravoval.

To změnila novela InfZ č. 241/2022 Sb., která zavedla § 11a InfZ, jenž zní:

„(1) Povinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit

- a) nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, nebo
- b) nepřiměřenou zátěž povinného subjektu; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací,

a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a).

(2) Rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti podle odstavce 1.“<sup>37</sup>

Uvedené ustanovení je snahou zákonodárce promítnout závěry správních soudů,

kteří deklarovaly možnost odmítnout poskytnutí informace pro zneužití práva, včetně závěru, že podávání velkého množství žádostí o informace nebo opakované domáhání se poskytnutí informací není samo o sobě zneužitím práva. Dle důvodové zprávy k uvedené novele může být toto ustanovení aplikováno např. v případě určité odvetvy žadatele v rámci vedeného pracovněprávního sporu, tedy že je sledován odlišný cíl, který s poskytnutím informací nesouvisí. Důvodová zpráva výslovně uvádí, že § 11a postihuje dva nejtypičtější případy, a ustanovení tedy není taxativní, neboť nelze vyloučit ani jiné případy zneužití práva. To je sice pravda, ale z ustanovení vyplývá, že taxativní je. Zákonodárce tak zůstal poněkud na půl cesty, neboť na jedné straně zavedl možnost odmítnutí žádosti pro zneužití práva, ale zároveň se z úpravy podává, že v jiných než uvedených případech se s odmítnutím pro zneužití práva nepočítá (ačkoliv to možné stále je). V každém případě však bude povinný subjekt muset v případě aplikace ustanovení § 11a InfZ i v případě jiných druhů zneužití práva vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 InfZ, které bude muset řádně odůvodnit.

## Zneužití práva v soudním řádu správním

Novelou soudního řádu správního (dále jen „SŘS“) č. 284/2021 Sb. byl s účinností od 1. 7. 2023 také do tohoto předpisu zaveden institut zneužití práva. Soudu je v § 44 SŘS nově umožněno uložit pořádkovou pokutu i v případě podání, které sleduje zjevné zneužití práva, a dále soud může podle § 68 písm. f) SŘS nově odmítnout žalobu, jestliže tato sleduje zjevné zneužití práva.

Na tomto místě je možno konstatovat, že účelem žaloby ke správnímu soudu je hledání právní ochrany před správními orgány. Pokud například žalobce podává excesivní množství žalob za účelem získávání náhrady nákladů nebo šikanování správního orgánu, nejedná se o hledání ochrany a právní prostředek ochrany je využíván k jinému účelu, než ho zákonodárce stanovil, a který je navíc proti veřejnému zájmu na efektivním a účelném výkonu správního soudnictví.

práve kvůli získání nákladů, má soud možnost nepřiznat (viz rozsudek KS v Ostravě ze dne 12. 9. 2013, č.j. 22 A 66/2013-24, č. 2995/2014 Sb. NSS).

<sup>33</sup> Jedná se o spolek bojující za občanská práva, jehož hlavní mediální tvář je zpěvák Daniel Landa, [www.zlatyspedlik.cz](http://www.zlatyspedlik.cz).

<sup>34</sup> Informace vychází z výzkumu v diplomové práci TVRDÍK, P. *Právní aspekty zneužití práva na informace*. Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, březen 2022, str. 43.

<sup>35</sup> PÁSZTOR, D. Landova výzva k zahlcení hygien nebyla sabotáž, trest ho nečeká. *Seznam zprávy* [online]. 21. 2. 2023. Dostupné na [www.seznamzpravy.cz/clanek/koronavirus-landova-vyzva-k-zahlceni-hygien-nebyla-sabotaz-trest-ho-neceka-187222](http://www.seznamzpravy.cz/clanek/koronavirus-landova-vyzva-k-zahlceni-hygien-nebyla-sabotaz-trest-ho-neceka-187222).

<sup>36</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2014, č.j. 6 As 68/2014-21.

<sup>37</sup> Stejnou úpravu nalezneme i v § 8a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

V takovém případě je tedy odmítnutí žaloby namístě.

Tomu odpovídá i důvodová zpráva k uvedené novele, dle níž je účelem těchto ustanovení zabránit obstrukčním podáním. S odkazem na judikaturu správních soudů a ESLP pak důvodová zpráva uvádí jako zneužití práva zjevně bezdůvodná podání, která mají navíc zjevně obstrukční znaky, na což se usuzuje z jejich počtu, sériovosti a stereotypnosti vedených sporů, spojených s opakováním obdobných či zcela identických argumentů. Dále jde o vědomé uvádění nepravdivých skutečností s cílem uvést soud v omyl, používání obzvláště nepříjemného, urážlivého, výhrůžného nebo provokativního jazyka vůči účastníkům řízení nebo soudu včetně jeho aparátu, opakované podání zlomyslných a zjevně neopodstatněných stížností, které jsou podobné té, jež byla podána v minulosti a byla prohlášena za nepřijatelnou (v praxi Evropského soudu pro lidská práva se za taková považují čtyři podání ve stejné věci – uvádí důvodová zpráva); podání stížnosti, která zjevně nemá žádný skutečný účel nebo se týká drobné finanční částky. Důvodová zpráva cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu a ESLP, aniž by se snažila teze aplikovat na zaváděná ustanovení SŘS, nicméně tyto lze jako inspirativní zdroj použít.

Ustanovení § 68 písm. f) SŘS také evidentně zužuje přístup k soudu. ESLP však ve své judikatuře opakovaně uvedl, že právo na

soud, jehož jedním z aspektů je právo na přístup, není absolutní a může podléhat omezením. Tato omezení však nesmí omezovat výkon práva takovým způsobem nebo do té míry, že by byla narušena samotná podstata práva. Musí sledovat legitimní cíl a musí existovat přiměřenost mezi použitými prostředky a sledovaným cílem.<sup>38</sup> V daném případě je jedním z cílů řádné fungování správních soudů a ochrana před šikanózními podáními a v případě uměřené individuální aplikace je toto ustanovení v souladu s Listinou základních práva a svobod i EÚLP.

Zde se dostáváme k praktické využitelnosti nově zavedeného institutu zneužití práva do InfZ i SŘS. Je nutno upozornit, že platí vše shora uvedené, tedy že zneužití práva je výjimkou z pravidla, která naráží na ostatní principy práva. Mimo jiné i na to, že by právo mělo být natolik jasné, aby z něj bylo dopředu subjektu zřejmé, co činit může a činit nesmí. Je třeba pamatovat i na to, že každý může činit, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Aplikace § 11a InfZ i § 44, § 68 písm. f) SŘS bude tedy jen zcela výjimečným případem, a to v situaci, kdy běžné postupy evidentně selhávají a vedou ke zcela nežádoucím výsledkům zcela zjevně odporujícím veřejnému zájmu, a tak je třeba k těmto ustanovením přistupovat. Tento veřejný zájem je nutno v rozhodnutí vždy konkrétně definovat.

<sup>38</sup> Např. rozsudky ESLP ze dne 29. 7. 1998 ve *Omar proti Francii*, č. 24767/94, odst. 34; ze dne 14. 11. 2000, *Annoni di Gussola a další proti Francii*, č. 31819/96 a č. 33293/96, odst. 48.