

## POSUDEK OPONENTA RIGORÓZNÍ PRÁCE

---

**Vysoká škola:** Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

**Název rigorózní práce:** Následky zjevného zneužití práva ve veřejné správě

**Autor rigorózní práce:** Mgr. Andrea Petráková

**Obor rigorózního řízení:** Správní právo

**Rok odevzdání rigorózní práce:** 2023

**Oponent:** JUDr. Hana Vičarová Hefnerová, Ph.D.

---

### **Zhodnocení vybraného tématu a struktura práce:**

Kandidátka si vybrala jako téma své práce otázku následků zjevného zneužití práva, a to konkrétně ve veřejné správě. Jak autorka již v úvodu své práce zmiňuje, právní řád v posledních deseti letech významně nabobtnal, avšak i přes tuto skutečnost neexistuje a nemůže existovat absolutně dokonalá právní úprava, a to minimálně z důvodu dynamického vývoje společnosti a jejich potřeb. V právní úpravě se tak mohou objevovat a objevují se mezery, které však lze pomocí judikatury soudů odstranit, a to např. za pomoci analogie. Tyto mezery však mohou být zároveň také využívány či zneužívány právem nepředpokládaným způsobem. Zvolené téma se tak jeví jako značně zajímavé, v kterékoli době aktuální, tedy absolutně nadčasové.

Předkládaná práce se skládá celkem ze sedmi hlavních kapitol, Úvodu a Závěru, přičemž všechny kapitoly na sebe logicky a plynule navazují. Jejich počet a rozsah lze relativně považovat za adekvátní druhu a tématu práce. Úvod je zpracován čtivě, láká k dalšímu čtení.

Výzkumné otázky stanovila kandidátka na s. 9 takto:

- 1) Lze zneužití práva vymezit 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?*

Následně autorka stanovuje na téže straně hypotézy, které hodlá potvrdit či vyvrátit. Jedná se o tyto hypotézy:

- 1) *Zneužití práva lze vymezit 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 práva bývá osoba postižena 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) *Zneužít právo lze jak aktivně konáním, tak pasivně opomenutím.*
- 10) *Neexistuje univerzální následek za zjevné zneužití práva.*

Počet zvolených výzkumných otázek, na které následně navazuje stejný počet hypotéz, je poněkud vysoký. Práci by prospěly 1 – 3 hlavní cíle práce, který by byly průběžně v práci rozvedeny dílčími výzkumnými otázkami či hypotézami. Výzkumné otázky jsou zvoleny co do obsahu vhodně, nicméně po formální stránce by bylo vhodnější je uskupit do menšího počtu a zároveň je pojmut více obecněji. Dílčí výzkumné otázky se nacházejí rovněž v sedmé kapitole, přičemž by bylo možno je obsáhnout do úvodu a přiřadit ke zde existujícím otázkám či hypotézám.

Na výzkumné otázky a hypotézy je postupně explicitně i implicitně odpovídáno či jsou potvrzovány/vyvráceny v průběhu celého textu práce, nicméně v závěru práce již autorka s otázkami či hypotézami nepracuje, což je velká škoda. 1-3 hlavní cíle, které by byly zhodnoceny v závěru práce, by práci posunuly na vyšší úroveň.

### **Formální stránka práce:**

V případě formálních požadavků kladených na daný typ kvalifikační práce dle příslušných ustanovení vnitřní normy PF UP PF-B-21/06 (dále jen „vnitřní norma“), mohu konstatovat, že tyto byly veskrze naplněny. V této části musím rovněž konstatovat minimum překlepů (např. s. 24 výklad teologický vs teleologický), gramatických či stylistických chyb.

Charakteristickým rysem rigorózní práce dle čl. 14 vnitřní normy je mimo jiné skutečnost, že v „*textu je popis potlačen na minimum, převládají analyticko-teoretické části s vysokým vkladem autora. Předpokládá se použití širokého okruhu odborných zdrojů, včetně časopisů a zahraniční literatury.*“ Toto ustanovení vnitřní normy bylo naplněno, když z textu práce je patrný vysoký vlastní vklad autorky a použití širokého spektra odborných zdrojů, a to i zahraničních.

V případě formální stránky však musím vytknout kandidátce absenci definice zkratk a řádných citací právních předpisů, kdy např. na s. 13 používá slovní spojení „občanský zákoník“, kdy není patrné, o který zákon se konkrétně jedná, ani následně není definována zkratka. Dále např. s. 23 a zákon o svobodném přístupu k informacím, s. 25 Listina základních práv a svobod, s. 36 zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem apod.

Rozumím a chápu, že osobám znalým práva je evidentní, o jaké zákony se konkrétně jedná, nicméně v rigorózní práci, stejně jako v dalších absolventských pracích, je zapotřebí formální požadavky tohoto druhu dodržet – tedy důsledné označení právní normy, případně zavedení zkratky.

### **Obsahová stránka práce:**

Předkládaný text má celkem sedm kapitol, Úvod a Závěr. Obsah Úvodu každé kvalifikační práce je vymezen v čl. 3 odst. 1, písm. d) vnitřní normy. V tomto případě došlo k jeho naplnění. Mě osobně absentuje důvod vybrání daného tématu. **Tedy co autorku vedlo k výběru právě tohoto tématu a také, zda se s ním sama v praxi setkává (setkala), případně jak často a v jakých konkrétních případech.**

První kapitola se zabývá původem pojmu zneužití práva a jeho teoretickému vymezení. Nejdříve se autorka věnuje samotnému zrodu konstrukt „zneužití práva“, který sahá až do samotného římského práva, kdy v této době se lze setkat se zneužitím práva jak soukromého, tak veřejného. Z práva římského autorka rovnou přeskakuje v další podkapitole až do 19. a 20. století a tvrdí, že v mezidobí téměř neexistoval koncept zákazu zneužití práva a tento se začal opětovně rozvíjet až s příchodem nových doktrinálních směrů v 19. a 20. st. **Opravdu je tomu tak? A pokud ano, tuší autorka, proč v tak velkém časovém mezidobí neexistují o zneužití práva, resp. jeho zákazu žádné prameny? Různé doktrinální směry zde existovaly i ve stoletích dřívějších – opravdu v rámci nich nikde nenalezneme koncept zneužití práva, resp. jeho zákazu?**

Druhá kapitola se následně věnuje již konkrétně zdrojům správního práva, které zneužití práva přímo či nepřímo obsahují. Autorka abstrahuje ty zákony, které zakotvují zneužití práva

přímo či nepřímo, případně ty, z nichž lze zakotvení zákazu zneužití práva vyvodit teleologickým výkladem. Zaobírá se jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní úpravou, a to konkrétně občanským soudním řádem, správním řádem, soudním řádem správním, zákonem o svobodném přístupu k informacím či zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Rovněž zmiňuje i Listinu základních práv a svobod. Vzhledem k hierarchii právních předpisů bych doporučila zabývat se primárně právní úpravou na úrovni ústavních zákonů a až posléze právní úpravou běžných zákonů. Bohužel z předkládané práce není patrné, proč kandidátka nepostupovala tímto způsobem a poněkud přeskočila úroveň ústavní, aby se k ní později vrátila (konstrukt celé druhé kapitoly, zejména s. 24 a navazující 25).

Třetí kapitola je věnována konkrétně myšlence toho, kdo může zneužívat právo a jak, resp. jakým způsobem. Pozornost je soustředěna jednak na adresáty veřejné správy, ale rovněž i na subjekty veřejné správy. Zde se jeví jako velmi zajímavé otázky<sup>1</sup> položené autorkou na s. 30, kdy následně v podkapitole 3.3 se snaží na tyto nalézt odpověď, a to i na příkladech z praxe. Význam času v kombinaci se zneužitím práva je oblast, která si právem zaslouží náležitou pozornost, a zařazení této problematiky do rigorózní práce velmi kvituji.

Ve čtvrté kapitole se autorka snaží přiblížit problematiku konkrétní zakotvené podoby zneužití práva v zákonech. Hovoří zde o tzv. podobách zneužití práva, kdy však velké množství z nich vychází nikoli ze zákonů samotných, ale z judikatury soudů. Konkrétně zmiňuje průtahy v řízení, nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě či exces v rámci správní úvahy. Zejména v případě nečinnosti ze strany správního orgánu uvažuje autorka tak, že na danou nečinnost situaci nelze nahlížet jen a pouze v pojetí samotné nečinnosti, nýbrž se může jednat právě i o zneužití práva.

Pátá kapitola se posléze již samostatně věnuje případům zneužití práva uváděným samotnou judikaturou. Autorka uvádí několik relevantních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Příklady judikatury z praxe jsou pro práci velmi prospěšné. Autorka reflektuje několik typů podob zneužití práva. Tato kapitola je velmi přínosná, nicméně ve vztahu k práci jako celku, je velmi krátká (cca 3 strany textu). Z formálního hlediska bych doporučila tuto kapitolu začlenit ke kapitole čtvrté.

Šestá kapitola pak logicky navazuje a ústí v problematiku následků zjevného zneužití práva. Autorka zde danou problematiku opět zmiňuje ve světle práva soukromého i veřejného, stejně jako problematiku předchozích kapitol. Následky zjevného zneužití práva kandidátka dělí z různých hledisek, např. dle toho, kdo o konkrétním následku rozhoduje, kdo stojí za zneužitím práva či z hlediska toho, jaký následek má být zneužitím vyvolán. Sama následně vyzdvihuje rozdělení následků dle intenzity zneužití práva. Jako konkrétní následky za zjevně zneužitě právo fyzické osoby pak uvádí např. neposkytnutí informace, odložení věci, odpovědnost za přestupek, přerušení či zastavení řízení, přitěžující okolnost, uložení pořádkové pokuty a vykázání. Jako konkrétní následky za zjevné zneužití práva ze strany správního orgánu autorka považuje zrušení rozhodnutí či kázeňský přestupek.

---

1 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?

Poslední, sedmá kapitola, působí na první pohled jako kapitola komparační, kdy si autorka pro srovnání problematiky vybrala francouzský právní řád. V rámci této kapitoly si autorka pokládá 4 dílčí výzkumné otázky, které by z části mohly být zakomponovány v úvodu práce v rámci hypotéz. Autorka v úvodu kapitoly objasňuje obdobné a rozdílné rysy české a francouzské právní úpravy. Následně se snaží vytáhnout z francouzské právní úpravy znaky zneužití práva, a to ve vazbě na konkrétní právní odvětví (např. daňové právo). Tyto znaky se posléze snaží přiřadit k obecné definici českého zneužití práva. V rámci abstrakce a komparace používá rovněž i francouzskou judikaturu, což práci prospívá. Autorka v závěru kapitoly přiznává, že v konečném důsledku nedokáže vyhodnotit, zda Francie či ČR disponuje zdárnější definicí zneužití práva, byť je ve své podstatě chápáno v obou státech obdobně a liší se co do následků a podob s ním spojených.

### **Závěr:**

Celkově mohu konstatovat, že rigorózní práci s názvem „**Následky zjevného zneužití práva ve veřejné správě**“ kandidátky **Mgr. Andrey Petrákové**, i přes uvedené (zejména formální) připomínky, **doporučuji k obhajobě** a navrhuji hodnotit stupněm **„prospěla“**.

### **K diskuzi v rámci obhajoby navrhuji jednak dotazy a úvahy zmíněné výše v textu posudku tučným písmem a následující:**

Byť se jedná o nesnadný (právně-filozofický) úkol, prosím necht' se kandidátka sama pokusí definovat slovní spojení „zjevné zneužití práva“, případně jednotlivé prvky, které chápe jako charakteristické pro zjevné zneužití práva.

V Olomouci dne 5. 4. 2024

JUDr. Hana Vičarová Hefnerová, Ph.D.