

## ZÁKAZ ZNEUŽITIA VEREJNÝCH SUBJEKTÍVNYCH PRÁV A SLOBÔD

SOŇA KOŠIČIAROVÁ

**Abstract:** **Prohibition on the Abuse of Public Subjective Rights and Freedoms**

The aim of the article is to point out the growing phenomenon of the abuse of public subjective rights and freedoms by private persons in public administration. It analyzes the legal nature of the abuse of rights and freedoms, and the competence of public administration authorities. The author mentions some of the most well-known cases decided by the Constitutional Court and administrative courts in the Czech Republic and Slovakia.

**Keywords:** public subjective rights and freedoms; forms of abusing; public administration; abuse of the right of assembly; abuse of freedom of residence; abuse of the right to information

**Kľúčové slová:** verejné subjektívne práva a slobody; formy zneužívania; verejná správa; zneužívanie práva zhromažďovať sa; zneužívanie slobody pobytu; zneužívanie práva na informácie

**DOI:** 10.14712/23366478.2021.39

### ÚVOD

Presadzovanie *princípu viazanosti právom* vo verejnej správe patrí medzi kľúčové témy v správnom práve.

Princíp v sebe zahŕňa požiadavku na legalitu i legitímnosť výkonu verejnej správy bez ohľadu na to, či ide o výkon úloh *vrchnostenskej* alebo *nevrchnostenskej povahy*. Napriek tomu sa v právnej teórii najväčšia pozornosť venuje princípu viazanosti právom v spojitosti s výkonom právomoci orgánu verejnej správy, a to obzvlášť, keď by ním mohli byť dotknuté základné práva a slobody.

Kým *legalita výkonu verejnej správy* vyžaduje, aby právomoc a úlohy vykonávateľov verejnej správy boli v právnom poriadku dostatočne jasným spôsobom upravené a špecifikované<sup>1</sup> a aby vykonávatelia verejnej správy „*konali na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon*“, *legitímnosť verejnej správy*

<sup>1</sup> *The administration and you: principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons: a handbook*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997, s. 10.

vyjadruje požiadavku, aby sa tak dialo *len na účel ustanovený zákonom*. Nie je pritom podstatné, či je v predpise vyjadrený explicitne alebo – a tak je to z legislatívnotechnického hľadiska vo väčšine prípadov – implicitne.

Odchýlenie sa od zmyslu, resp. cieľa právnej regulácie znamená, že právna norma sa realizuje alebo aplikuje spôsobom, ktorý normotvorca nezamýšľal. Z tohto dôvodu také konanie treba považovať za *nesúladne s pozitívnoprávnou úpravou*.

Je pochopiteľné, že v mladých demokraciách sa úloha zabezpečiť zákonnosť verejnej správy javila po rokoch neslobody ako politicky naliehavá. Vo vzťahu k výkonu právomoci orgánov našla i svoje výslovné zdôraznenie v ústavách. Všetky učebnice správneho práva sa ťažiskovo venovali problematike legality úkonov vo verejnej správe. Len výnimočne sa objavila zmienka o koncepte *zneužitia práva v administratívistickom poňatí*.<sup>2</sup>

Inštitút zneužitia práva dominujúci súkromnému právu sa zdal byť v rámci verejného práva okrajovou, zanedbateľnou témou. Karta sa však začala v posledných rokoch obracať.<sup>3</sup> Judikatúra v rámci správneho súdnictva si popri legalite výkonu právomoci orgánov verejnej správy začala (i pod vplyvom rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva) všímať legitimitnosť jej výkonu. Navyše vzrástol počet prípadov porušovania zákazu zneužitia súkromnými osobami.

*Zneužívanie verejných subjektívnych práv a slobôd* zo strany adresátov verejnej správy ako zavinené konanie vedené úmyslom privodiť ujmu verejnému či súkromnému záujmu chránenému zákonom nie je v právnom štáte tolerovateľné.

Najnovšie odborné výstupy vnímajú inštitút zneužívania verejných subjektívnych práv a slobôd systémovo ako súčasť problematiky administratívnoprávnych vzťahov. Domnievame sa však, že účelnejšie je ho vnímať ako špeciálne *riziko pre kvalitu výkonu verejnej správy*. Je preto aktuálnou otázkou, do akej miery právny poriadok poskytuje právne prostriedky orgánu verejnej správy na ochranu verejného záujmu a tiež na ochranu súkromných osôb dotknutých malicióznym konaním iných súkromných osôb, a to obzvlášť v situácii, keď by ním mohlo byť dotknuté *základné právo či sloboda*.

V príspevku sa budeme zaoberať právnou podstatou zneužívania verejných subjektívnych práv a slobôd ich subjektmi, klasifikáciou foriem prejavu tohto druhu konania. Zameriame sa tiež na vybrané oblasti výkonu verejnej správy, v ktorých sa s inštitútom zneužívania verejných subjektívnych práv a slobôd súkromnými osobami možno stretnúť.

<sup>2</sup> Pozri bližšie VOPÁLKA, V. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 87.

<sup>3</sup> Napríklad český správny poriadok (zákon č. 500/2004 Zb.) v § 2 ods. 2 na rozdiel od zákona č. 71/1967 Zb. výslovné zdôraznil ako základnú zásadu činnosti správnych orgánov zákaz zneužitia právomoci: „*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.*“

## ZNEUŽITIE OBJEKTÍVNEHO PRÁVA A ZNEUŽITIE SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA

*Zneužitím objektívneho práva* teória nazýva *zneužitie právomoci* zo strany orgánu (vykonávateľa) verejnej moci.<sup>4</sup> Do tejto kategórie patrí aj špeciálny právny inštitút *ohýbania práva*.

Vo všeobecnosti sem možno podradiť také správanie orgánu, ktoré nedbá na podstatu alebo zmysel (účel) zákonnej regulácie.

Môže ísť o situáciu, keď:

- výsledkom jeho postupu je nelegitímny cieľ,
- zákonom ustanovený cieľ orgán dosahuje nelegitímnym spôsobom výkonu právomoci.

*Malicióznym následkom* vo verejnej správe je *porušenie verejného záujmu* bez ohľadu na to, či bol dosiahnutý uprednostnením súkromného alebo verejného záujmu. „*Neprípustné je taktiež použiť právomoc na presadenie verejného záujmu odlišného od toho, ktorý je s ňou spojený.*“<sup>5</sup>

Súdna judikatúra *nelegitímny spôsob výkonu právomoci* orgánu verejnej správy označuje ako „svojdôľu“.

Nelegitímny spôsob výkonu právomoci orgánu verejnej správy podľa teórie správneho práva predstavuje aj to, keď orgán verejnej správy postupuje šikanózne, úskočne, klamlivo, zastrahuje a vyvíja nátlak s cieľom získať informácie alebo získať výhody atď.<sup>6</sup>

Zo strany orgánu verejnej správy musí ísť o *zavinené konanie*. Prítomnosť *dobrej viery* (*good faith*) vylučuje malicióznosť konania.

*Zneužitie právomoci* zo strany orgánu (vykonávateľa) verejnej správy zapríčiňuje *nezákonnosť* jeho úkonu, proti ktorej sa možno brániť (napr. v rámci obnovy konania).

Pokiaľ je nezákonnosť privedená úmyselným konaním osoby, ktorá vystupuje v mene orgánu (spôsobiť škodu inému alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech), také konanie zakladá jej *právnu zodpovednosť*. Právna povaha zodpovednosti za zneužitie právomoci je rôzna v závislosti od toho, či osoba má hmotnoprávne postavenie zamestnanca<sup>7</sup> alebo verejného činiteľa.<sup>8</sup>

*Ústavnoprávny rozmer* má zákaz zneužitia právomoci orgánu verejnej správy vo veciach *obmedzenia základných práv a slobôd*.

<sup>4</sup> TICHÝ, L. Zneužití práva – základní kategorie. In: *Zneužití práva*. TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 23.

<sup>5</sup> Pozri HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 87.

<sup>6</sup> Príkladom maliciózneho postupu orgánu, keď sa cieľ dosiahol nelegitímnym spôsobom výkonu právomoci, a došlo tým k porušeniu práva sťažovateľa podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, bol prípad *Čonka proti Belgicku* (rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 5. februára 2002, sťažnosť č. 51564/99).

<sup>7</sup> Zákaz zneužívania vykonávania práv a povinností vyplývajúcich zo štátnozamestnaneckého pomeru ustanovuje pre služobný úrad a štátneho zamestnanca § 4 ods. 4 *zákona č. 55/2017 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.

<sup>8</sup> Zneužitie právomoci osobou vystupujúcou v mene orgánu verejnej správy môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa (§ 326 Trestného zákona).

Zákaz zneužitia právomoci pri obmedzení práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky<sup>9</sup> predstavuje normatívne vyjadrenie zákazu zneužitia práva zo strany štátu (resp. orgánu verejnej moci, ktorý vystupuje v mene nositeľa verejnej moci) na nekorektný účel.<sup>10</sup>

Porušenie tohto zákazu svojvoľným konaním orgánu verejnej správy je obzvlášť citlivou témou, keď konkrétne *dôvody obmedzenia* základných práv a slobôd súkromných osôb ustanovuje zákon alebo medzinárodná zmluva.<sup>11</sup>

Napriek tomu otázky ohľadne uplatňovania *zákazu zneužitia právomoci* orgánu verejnej správy vo veciach obmedzenia základných práv a slobôd tvoria „len“ špeciálnu skupinu prípadov v rámci celej témy zneužitia práva, ktorá je tematicky oveľa košatejšia.

Okrem problematiky zneužitia právomoci zo strany orgánu (vykonávateľa) verejnej moci existuje aj *zneužitie subjektívneho práva*.

Dopúšťajú sa ho *adresáti výkonu verejnej správy*, a to zneužívaním vlastných *verejných subjektívnych práv a slobôd*, z ktorých mnohé majú právnu povahu *základných práv a slobôd* chránených ústavou alebo medzinárodnou zmluvou.

Spoločným znakom zneužívania subjektívneho práva/slobody súkromnou osobou je to, že je „*v rozpore s určitými základnými hodnotami a s rozumným usporiadaním spoločenských vzťahov*“.<sup>12</sup>

Z právneho hľadiska je toto konanie maliciózne, lebo je v rozpore s princípom *ne-minem laedere*.

Rozdiel medzi zneužitím subjektívneho práva/slobody a zneužitím právomoci orgánu spočíva v tom, že „*zatímco zneužití subjektívneho práva je jednaním, ktorému nenáleží právni ochrana, zneužití právomoci je ve správni právu jednaním explicitně protiprávním*“.<sup>13</sup>

## MALICIÓZNY NÁSLEDOK ZNEUŽITIA VEREJNÉHO SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA/SLOBODY

Nesprávnu kvalifikáciou konania súkromnej osoby, ktorú by orgán verejnej správy považoval za zneužívanie jej verejného subjektívneho práva či slobody, by bol dotknutý čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*každý môže konať to, čo nie je zákonom zakázané*“.

<sup>9</sup> Podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia môžu byť použité len na ustanovený cieľ.

<sup>10</sup> SOMOROVÁ, L. in: ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 100.

<sup>11</sup> Zákaz zneužívania právomoci zo strany štátu vo vzťahu k právam a slobodám chráneným Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ustanovuje čl. 18.

<sup>12</sup> KOPECKÝ, M. *Správni právo: obecná časť*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 45.

<sup>13</sup> SVOBODA, T. Zneužití subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S. – POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 28.

Zneužívanie subjektívneho práva/slobody vo verejnom práve spočíva v spoločensky škodlivom (malicióznom) konaní súkromnej osoby, ktorá vykonáva svoje verejné subjektívne právo/slobodu v rozpore s jeho účelom.

Osoba môže zneužívať verejné subjektívne právo/slobodu bez ohľadu na to, či má hmotnoprávnu alebo procesnoprávnu povahu.

Súkromná osoba tak vždy robí:

- na ujmu všeobecného záujmu chráneného zákonom (t. j. verejného záujmu) alebo
- na ujmu iného.

V právnom štáte žiadne právo či sloboda nesmie byť nástrojom pre vznik ujmy. Realizácia subjektívneho práva a slobody, ktorá by k takémuto zákonom reprobovanému právnemu dôsledku viedla, je *neprípustná*. Z tohto dôvodu nemôže ani požívať právnu ochranu.

Všeobecný zákaz zneužívania verejného subjektívneho práva alebo slobody osobou, ktorá je ich subjektom, vyplýva implicitne z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (analogicky z čl. 1 ods. 1 Ústavy Českej republiky). Nie je však vylúčená ani jeho explicitná úprava, i keď sa vyskytuje zriedkavejšie.<sup>14</sup>

*Ujma (abusus iuris)* ako škodlivý následok zneužitia verejného subjektívneho práva/slobody sa prejavuje v oslabení (poškodení) verejného záujmu alebo v sťažení právneho postavenia inej súkromnej osoby, voči ktorej škodlivý výkon verejného subjektívneho práva či slobody smeruje.

Oslabenie (poškodenie) *verejného záujmu* sa najčastejšie prejavuje v podobe *sťaženia výkonu úloh verejnej správy*.

Oslabenie (poškodenie) *verejného záujmu* sa taktiež môže prejavovať v *získaní výhody, ktorá by inak osobe podľa verejnoprávnej úpravy neprináležala*.<sup>15</sup> Konanie osoby vtedy nesmeruje k vzbudeniu zdanenia o existencii určitého skutkového či právneho stavu. Ona zámerne určitý stav vytvorí, aby jej výhoda mohla byť orgánom verejnej správy priznaná. Môže ísť napríklad o uzavretie *účelového manželstva* štátneho príslušníka tretej krajiny výlučne s cieľom získať pobyt. Také konanie je dôvodom pre zamietnutie jeho žiadosti o udelenie prechodného pobytu.<sup>16</sup>

Maliciózne konanie subjektu musí byť v *príčinnej súvislosti s takouto ujmou*, t. j. musí byť fakticky spôsobilé privodiť takýto škodlivý následok zákonom chránenému záujmu.

Nie je podstatné, či ujma je výsledkom jednorazového alebo opakujúceho sa maliciózneho konania osoby.

Zneužívanie subjektívneho práva/slobody je vždy vedené vôľou (úmyslom) osoby zapríčiniť maliciózný následok. Z tohto hľadiska treba hovoriť o *zavinenom* konaní osoby.

<sup>14</sup> Ako príklad možno spomenúť čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „*vlastníctvo nemožno zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom*“.

<sup>15</sup> Zákaz zneužitia práva sa uplatňuje najmä v daňovej oblasti. Významným je rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-255/02 Halifax zo dňa 21. februára 2006, podľa ktorého „*v oblasti DPH si preukázanie zneužívania na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami*“.

<sup>16</sup> Pozri § 33 ods. 6 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Privedenie škodlivého následku prostredníctvom realizácie verejného subjektívneho práva/slobody, ktoré je v rozpore s ich účelom, musí byť navyše *jediným a výlučným motívom* konania osoby.<sup>17</sup> Pokiaľ by tomu tak v konkrétnom prípade nebolo, nebolo by možné jej konanie z právneho hľadiska považovať za neprípustné.<sup>18</sup>

Zneužitie verejného subjektívneho práva/slobody nie je potrebné v konkrétnom prípade dokazovať, ak škodlivosť úkonu a škodlivosť jeho následku je *zjavná*, t. j. okamžite zrejmä. *De lege lata* sa za takéto prípady najčastejšie považujú úkony, ktoré trpia nedostatkom vážnosti vôle alebo ich cieľom je od začiatku výlučne uškodiť reputácii orgánu verejnej správy.

Ak škodlivosť úkonu alebo jeho následku *nie je zjavná*, zneužitie verejného subjektívneho práva/slobody musí byť orgánom verejnej správy *preukázané*, nestačí ho len predpokladať. Existencia indícií ohľadne účelovosti konania osoby nepostačuje pre záver, že k zneužitiu subjektívneho práva alebo slobody v konkrétnom prípade došlo.

Obzvlášť dôležité je predmetné pravidlo dodržať, ak by rozhodnutím orgánu verejnej správy mohlo byť dotknuté základné právo či sloboda. Článok 17 Dohovoru pritom *„predpokladá obmedzenie práv zo strany štátu až ako následnú reakciu na predchádzajúce aktívne konanie jednotlivca, ktorý určitým spôsobom útočí na systém ľudských práv“*.<sup>19</sup>

Pri dokazovaní je potrebné vždy konkrétny úkon *hodnotiť vo vzájomných súvislostiach*, lebo zneužívanie subjektívneho práva/slobody sa *izolovane vždy javí ako konanie právne dovolené*.

V praxi nie sú zriedkavé ani prípady, keď sa malicióznosť úkonu preukáže až dodatočne po vydaní rozhodnutia. Vtedy je úlohou orgánu verejnej správy na základe zistených skutkových okolností prípadu zjednať nápravu (napr. vyriešením kolízie práv subjektov).<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Takým prípadom bolo rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vo veci združenia „Klub Voda–zem–vzduch“ (rozsudok zo dňa 10. novembra 2005, sp. zn. 1 Afs 107/2004). Podnikateľ spolu s členmi svojej rodiny založil občianske združenie, do ktorého prispieval peňažnými darmi. Darovanými finančnými prostriedkami združenie hradilo športové, kultúrne a vzdelávacie aktivity detí členov rodiny, ktorí boli jedinými členmi združenia. Následne si podnikateľ tieto peňažné dary odpočítal zo základu dane.

<sup>18</sup> Samotná skutočnosť, že účastník konania napríklad využil svoje procesné práva zaručené zákonom o správnom konaní (ustanovil si zástupcu v konaní, podal odvolanie) nepostačuje na to, aby mohol správny orgán kvalifikovať také konanie ako špekulatívne, vykonané výlučne s cieľom oddialiť vydanie rozhodnutia vo veci samej, a tým dosiahnuť vznik právnej skutočnosti predvídanej zákonom (zánik zodpovednosti účastníka konania ako obvineného zo správneho deliktu v dôsledku márneho uplynutia času), a z tohto dôvodu nepriznať jeho procesnému úkonu právne účinky (pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 1 As 27/2011-81, zo dňa 4. mája 2011).

<sup>19</sup> BOBEK, M. in: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 126.

<sup>20</sup> Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 2 As 60/2013-26, zo dňa 29. novembra 2013: *„Předtím než příslušný úřad později ohlášené shromáždění zakáže pro místní a časovou kolizi se shromážděním ohlášeným dříve [§ 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím], musí na základě znalostí místních poměrů, tvrzení pozdějšího svolavatele či na základě jiných důvodných pochybností uvážit, zda dříve ohlášené shromáždění není koncipováno jen jako obstrukční s jediným cílem blokovat pro daný prostor a čas jiná shromáždění. Dospěje-li úřad k závěru, že jediným účelem shromáždění je blokáce místa a času, jde o zneužití práva, jemuž nepřislouží právní ochrana. Později ohlášené shromáždění v takovém případě úřad nesmí zakázat podle § 10 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.“*

Ak tak výslovne ustanovuje zákon, orgán má právomoc *neprihliadnuť* na takýto úkon,<sup>21</sup> inak ho bude považovať za *nezákonný*.

## FORMY ZNEUŽÍVANIA VEREJNÉHO SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA/SLOBODY

Právna teória hovorí o zneužití subjektívneho práva, keď súkromná osoba vykoná svoje oprávnenie alebo slobodu v rozpore s ich účelom (ide o tzv. správanie *in mala fide*).<sup>22</sup>

Za zneužitie práva treba považovať konanie navonok dovolené, ktorým má však byť dosiahnutie nedovoleného výsledku.<sup>23</sup>

Škodlivý výsledok zapríčiňuje škodlivosť konania osoby, aj keď sa toto môže formálne javiť ako legitímny výkon práva/slobody. Z právneho hľadiska je teda len *zdanlivo dovoleným* konaním subjektu.

Samotné verejné subjektívne právo/sloboda slúži v takomto prípade ako zámienka (prostriedok), ktorého využitím sa *sleduje iný než zákonom predpokladaný cieľ* (napr. vyvolať formalisticky a bezúčelne správne konanie, získať daňovú výhodu, uraziť, zosmiešniť).

Zneužívanie verejného subjektívneho práva (slobody) osoby môže mať právnu formu:

- šikany, t. j. šikanózneho konania,
- obchádzania zákona,
- podvodu.

*Šikanózne konanie* predstavuje svojvoľné uplatňovanie práva.<sup>24</sup> Spočíva v tom, že osoba vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu.

Úmysel osoby vykonať svoje verejné subjektívne právo šikanózne sa prejavuje nepriamo v *zjavne exesívnom alebo v abnormálnom použití* platnej právnej úpravy. Najčastejšie sa s touto formou zneužívania možno stretnúť pri podávaní návrhov na začatie správneho konania.

*Exesívnosť* výkonu verejného subjektívneho práva/slobody môže spočívať v správaní subjektu založenom na prísne formálnom (doslovnom) výklade zákona, ktorý sa však prieči zmyslu úpravy, pričom osobe je táto skutočnosť zrejماً už pri realizácii úkonu.

<sup>21</sup> Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z., o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane. Na právny úkon, viacero právnych úkonov alebo iné skutočnosti uskutočnené bez riadneho podnikateľského dôvodu alebo iného dôvodu, ktorý odráža ekonomickú realitu, a ktorých najmänej jedným z účelov je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie takého daňového zvýhodnenia, na ktoré by inak nebol daňový subjekt oprávnený, sa pri správe daní neprihliada.“

<sup>22</sup> TICHÝ, c. d., s. 23.

<sup>23</sup> Pozri odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 58/06-28, zo dňa 15. marca 2006.

<sup>24</sup> PRÍBELSKÁ, P. – BARICOVÁ, J. in: BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok: komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 217.



*Abnormálnosť* výkonu verejného subjektívneho práva spočíva v nepotrebnom, neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva.

Či ide v konkrétnom prípade o šikanózne konanie, treba posúdiť na základe všeobecných kritérií, ktoré musia byť naplnené súčasne:

- maliciózne konanie spočívajúce v aktívnom správaní osoby, ktorá využíva skutočnosť, že zákon explicitne neupravuje žiadne obmedzenia týkajúce sa využívania verejného subjektívneho práva/slobody,
- maliciózne konanie osoby zapríčiňuje maliciózny následok, ktorý spočíva v sťažení výkonu verejnej správy alebo v sťažení hmotnoprávneho postavenia tretej osoby,
- ide o zavinené konanie, keď osoba zámerne (úmyselne) uskutočňuje svoje právo/slobodu s výlučným cieľom vyvolať maliciózny následok.

Úmysel osoby zapríčiniť maliciózny následok musí existovať už v čase, keď malicióznym spôsobom koná.

*„Či ide v konkrétnom prípade o zneužitie práva, by mal správny orgán posudzovať starostlivo. Za šikanózny výkon práva možno považovať len situáciu, keď je konanie v súlade so znením normy, ale v rozpore s jej zrejším (a nie len odhadovaným) účelom.“*<sup>25</sup>

Pre správanie osoby zneužívajúcej verejné subjektívne právo je typické, že jej konanie je motivované výlučne (alebo prevažne) cieľom spôsobiť ujmu inej osobe, resp. získať neodôvodnené výhody vyplývajúce z predpisov verejného práva, využiť umelo vytvorené podmienky alebo fiktívny, vykonštruovaný stav.<sup>26</sup>

Ak je *motívom konania osoby získať neodôvodnenú výhodu*, uchýľuje sa buď k obchádzaniu zákona, alebo k podvodu.

*Obchádzanie zákona (fraus legis)* porušuje zakazovaciu normu. Osoba síce rešpektuje jej znenie, ale jej konanie je v rozpore so zmyslom právneho predpisu (účelom právnej regulácie).

Obchádzanie zákona predpokladá dve právne normy: obchádzanú normu a normu, na ktorej základe je prvá obchádzaná a na ktorej základe sa má konanie osoby legitimizovať.

Obchádzanie zákona má dve formy:

- únik zo zákona (*evasion*), t. j. využitie zákona na účel, pre ktorý ho zákonodarca nevydal,
- obchádzanie zákona (*avoidance*), t. j. vyhnutie sa aplikácii relevantnej právnej normy tým, že predpoklady jej použitia nie sú zámerne splnené.<sup>27</sup>

Odlišnosť medzi obchádzaním zákona a šikanóznym využívaním verejného subjektívneho práva/slobody je v tom, že kým pri obchádzaní verejné subjektívne právo neexistuje, v prípade šikanózneho správania verejné subjektívne právo existuje a je vykonávané nad rámec svojho obsahu.

<sup>25</sup> POTACS, M. Zneužití práva v ústavním státě. In: TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 150.

<sup>26</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní úkony a zneužití subjektivních práv. In: POMAHAČ, R. a kol. *Věřejná správa za rozcestím: právní reflexe*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 67.

<sup>27</sup> TICHÝ, c. d., s. 41.



V prípade obchádzania zákona nezohráva úlohu ani dôvera, ani ohľad na tretie osoby. Za špeciálne prípady zneužívania práva formou obchádzania zákona sa považuje:

- simulovaný úkon (fiktivita),
- podvod.

Najčastejšie sa vyskytujú v tých oblastiach výkonu verejnej správy, kedy motívom konania osoby je získanie neoprávnenej výhody, ktorá by jej za riadnych okolností nepatrila (napr. daňové právo).

O *fiktivitu* ide v prípade, keď osoba využije jeden alebo viac zastierajúcich právnych úkonov (tzv. simulovaný právny úkon) na zastretie iného právneho úkonu (tzv. disimulovaného právneho úkonu). Pri *podvode* osoba pristúpi k takému úkonu, ktorý nemá fiktívny charakter, ale má za cieľ účelovo podriaadiť toto správanie režimu aplikácie právnej normy tak, aby z neho mohla čerpať určitú výhodu.<sup>28</sup>

## ZNEUŽITIE PRÁVA ZHROMAŽĎOVAŤ SA

Právomoc orgánu verejnej správy sa musí uplatňovať spôsobom, ktorý nesmie predstavovať prekážku (ani skrytú) realizácie práva zhromažďovať sa.

„Obavy“ orgánu zo zneužitia práva zhromažďovať sa na zákaz zhromažďovania nestačia. Z tohto dôvodu nie je napríklad možné zákaz zhromaždenia „*odůvodnit pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. [...] i kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích.*“<sup>29</sup> K opatreniu reštrikčnej povahy (vyslovenie zákazu na mieste) možno pristúpiť, až keď by sa v takomto prípade *samotný výkon práva* dotýkal práv iných osôb alebo porušoval hodnoty chránené zákonom.

Spoločnou témou zneužitia práva zhromažďovať sa je identifikácia podmienok, za ktorých je orgán verejnej správy oprávnený uplatniť opatrenia nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu práv a slobôd iných alebo verejného záujmu v situácii, keď sa za formálne oznámeným účelom zhromaždenia môžu skrývať ciele a zámery, ktoré sa odlišujú od proklamovaných.

Z českej súdnej judikatúry sú známe takéto prípady. Možno ich vecne rozčleniť do dvoch skupín:

- realizácia výkonu práva zhromažďovať sa ako prostriedok neférového spôsobu politického súperenia,<sup>30</sup>

<sup>28</sup> DE FONTAINE, S. R. Zneužití daňového práva ve francouzském daňovém právu. In: TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 165.

<sup>29</sup> Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 5. novembra 2007, č. k. 8 As 51/2007-67.

<sup>30</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 29. novembra 2013, č. k. 2 As 60/2013-26 (pozri vpredu obsah odkazu pod čiarou č. 21), sa týkal kolízie výkonu práva zhromažďovať sa medzi dvoma subjektmi. Jediný účel zhromaždenia, ktorým bolo blokovanie miesta a času pre výkon práva zhromažďovať sa, považoval súd za zneužitie práva, ktorému *neprislucha právna ochrana*.

– realizácia výkonu práva zhromažďovať sa ako prostriedok skrytej propagácie skupín smerujúcich k potlačeniu základných práv a slobôd (čím treba rozumieť napr. apartheid, segregáciu, separáciu, antisemitizmus).

Z platného znenia zákona je zrejmé, že hmotnoprávne podmienky, za ktorých má orgán právomoc *ustanoviť podmienky výkonu* zhromažďovacieho práva, sú legislatívne nastavené v súlade s ustanoveniami ústavy<sup>31</sup> (Listiny základných práv a slobôd) a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Orgán má právomoc oznámené zhromaždenie *zakázať, len ak tak výslovne ustanovuje zákon*. Konkrétne dôvody vyplývajú zo zákona, pričom sa vzťahujú práve tak k účelu, ako aj k miestu a k času zhromaždenia.

*De lege lata* má orgán právomoc *zakázať zhromaždenie*, ak by *oznámený účel* zhromaždenia smeroval k výzve protiprávneho konania uvedeného v § 10 ods. 1.<sup>32</sup>

Zákon vyžaduje *zjavnosť* takého účelu bez ohľadu na to, či ju zákon vyžaduje explicitne. Protiprávnosť musí vyplývať už zo samotného obsahu oznámenia adresovaného príslušnému orgánu verejnej správy. Zákonodarca tu teda nemal na mysli prípad, keď by skutočný účel zhromaždenia bol odlišný od oznámeného účelu.

„V rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud připustil, že formálně oznámený účel shromáždění může skrývat cíle a záměry, které se liší od proklamovaných, jinými slovy, že skutečný účel shromáždění je odlišný od účelu oznámeného. Naznačil přitom, že správní orgán může při zákazu shromáždění vycházet ze skutečného, nikoliv oznámeného účelu shromáždění. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno. Závadnosti účelu shromáždění pak nelze rozumět nic jiného, než prokázané naplnění některého z důvodů zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona.“<sup>33</sup> Pokiaľ by orgán v tomto ohľade neuniesol dôkazné bremeno, nemá právomoc postupovať podľa § 10 ods. 1 (t. j. zakázať zhromaždenie).

Dôvody pre uloženie zákazu zhromaždenia vo vzťahu k miestu či času konania taktiež vyplývajú z platnej úpravy. Orgán pritom musí aplikovať *len tieto dôvody* a tiež ich musí aplikovať v súlade s ich *účelom* vyplývajúcim zo zákona.

Ako by mal orgán postupovať v prípade, keď samotný výkon práva zhromažďovať sa slúži ako prostriedok skrytej propagácie skupín smerujúcich k potlačeniu základných práv a slobôd?<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Podľa čl. 28 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky podmienky výkonu práva pokojne sa zhromažďovať ustanoví zákon v prípadoch zhromažďovania na verejných miestach, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu.

<sup>32</sup> Pozri § 10 ods. 1 slovenského zákona č. 84/1990 Zb., o zhromažďovacom práve.

<sup>33</sup> Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. augusta 2009, č. k. 8 As 7/2008-116, „mnohost shromáždění oznámených jedním svolavatelem ve stejnou dobu na různá místa vyvolává pochybnosti o vůli svolavatele realizovat všechna ohlášená shromáždění, ale není důvodem jejich zákazu podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím“.

<sup>34</sup> Z minulosti je známy prípad, keď „svolavatel shromáždění je z minulosti znám jako jeden z hlavních organizátorů akcí příznivců skinheads, nacionalista a osoba pravidelně přispívající svými články na webové stránky hnutí Národní odpor. Navíc je datum konání hromáždění spojeno s prvními transporty Židů do koncentračních táborů, den konání (sobota) je židovským svátkem a přívod je směřován tak, aby prošel

Pokiaľ by malo ísť o konanie, ktoré je porušením zákona, zákaz zhromaždenia vydaný na základe § 10 ods. 1 písm. c) zákona č. 84/1990 Zb. je podľa nášho názoru v právnom štáte akceptovateľný a treba ho považovať za *primerané* opatrenie.

K vydaniu zákazu zhromaždenia by však orgán mal pristúpiť až po tom, keď po poučení zvolávateľa tento odmietne pristúpiť na zmenu podmienok (miesto, čas konania zhromaždenia) a za predpokladu, že orgán svoje rozhodnutie o zákaze podloží dôkazmi.<sup>35</sup>

V takomto prípade ide o predbežnú otázku, o ktorej si môže správny orgán urobiť úsudok.<sup>36</sup>

## ZNEUŽITIE SLOBODY POBYTU A VÝSLEDOK VOLIEB

Nie každé neobvyklé (aj keď úmyselné) konanie osôb vedie k malicióznemu výsledku. V takom prípade nemožno hovoriť o zneužití subjektívneho práva.

Uvedené pravidlo sa potvrdilo aj v prípade sťažnosti, o ktorej rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky (uznesenie Pl. ÚS 68/2014-127 zo dňa 18. februára 2015) a malo vzťah k využitiu slobody podľa čl. 23 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Sťažovatelia spochybnili zákonnosť výsledku volieb do orgánov obce K. zo dňa 15. novembra 2014. Tvrdili, že v nich hlasovalo aj 119 obyvateľov, ktorí sa prihlásili na trvalý pobyt v obci K. len dva dni pred termínom volieb. Podľa názoru sťažovateľov bolo možné predpokladať, že 119 vlastníkov rekreačných chat v rekreačnej oblasti D. na území obce K., resp. ich rodinných príslušníkov a známych, tak urobilo s úmyslom ovplyvniť výsledky volieb, aby boli do orgánov obce zvolení zástupcovia chatárov a rekreatov. Sťažovatelia boli presvedčení, že úmyslom 119 obyvateľov bolo účelovo a špekulatívne sa prihlásiť na trvalý pobyt v obci K., aby mohli hlasovaním vo voľbách ovplyvniť demokratickú súťaž politických síl. Také konanie považovali za konanie obchádzajúce účel zákona (*in fraudem legis*).

Úlohou ústavného súdu bolo preskúmať, či „*prihlásenie 119 obyvateľov na trvalý pobyt v obci K. dňa 13. novembra 2014 a s tým spojená možnosť týchto obyvateľov uplatniť ich aktívne volebné právo vo voľbách uskutočnených 15. novembra 2014 zodpovedá dikcii ústavnej koncepcie, podľa ktorej zloženie orgánov samosprávy obce má vyjadrovať vôľu obyvateľov obce majúcich úmysel tvoriť integračnú súčasť personálneho substrátu územnej samosprávy*“.

---

*kolem Velké synagogy*: “ (Pozri k nemu bližšie rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. februára 2008, č. k. 2 As 17/2008-77.)

<sup>35</sup> „*Zákaz shromáždění, který dovozuje jeho účel pouze z charakteristiky svolavatele shromáždění a určitým způsobem významného místa a data/času shromáždění, se musí opírat o logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku a jsou v takovém vztahu k účelu shromáždění, že z nich je možno dovodit právě jediný závěr.*“ (Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. augusta 2009, č. k. 8 As 7/2008-116)

<sup>36</sup> Podľa § 40 ods. 2 slovenského zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), „*správny orgán si nemôže ako o predbežnej otázke urobiť úsudok o tom, či a kto spáchal trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt, alebo o osobnom stave fyzickej osoby, alebo o existencii právnickej osoby, ak patrí o tom rozhodovať súdu*“.

Ústavný súd Slovenskej republiky na základe zhodnoteného skutkového stavu a vykonaného dokazovania konštatoval, že pred a počas volieb do orgánov samosprávy obce K. nedošlo k volebným vadám odôvodňujúcim vyhlásenie volieb za neplatné. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že prihlásenie na trvalý pobyt nebolo možné „*hodnotiť ako účelové v zmysle vôle občanov bez konkrétnej väzby k miestu alebo obci ovplyvniť volebný výsledok volieb do orgánov samosprávy obce*“.

## ZNEUŽITIE PRÁVA NA INFORMÁCIE

*Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)*, predpokladá, že žiadateľ bude využívať svoje základné právo *dobromyselne*. Nepočíta s tzv. malicióznym správaním subjektu, a preto *neupravuje právomoc* povinnej osoby právne účinným spôsobom reagovať v situácii, keď žiadateľ zámerne realizuje svoje základné právo formálne síce v súlade so zákonom, ale v rozpore s jeho účelom. Nie je pritom podstatné, či nepriaznivý následok zneužitia práva dopadá na ujmu iného (napr. žiadosť o sprístupnenie informácie o výške platu s cieľom poškodiť legitímny záujem takejto osoby – vydierať, vyprovokovať voči nej nenávisť, pomstiť sa) alebo na ujmu spoločnosti (sťažiť výkon verejnej správy).

Maliciózne konanie žiadateľa o informáciu, ktorú má k dispozícii povinná osoba, sa prejavuje ako exesívne alebo abnormálne (neštandardné), t. j. priečiace sa obvyklému zákonom predpokladanému správaniu osoby.

*Exesívnosť* výkonu práva na informácie spočíva v správaní subjektu založenom na prísne formálnom (doslovnom) výklade zákona, ktorý sa však prieči zmyslu úpravy. Nejde tu pritom o nesprávny výklad zákona vyplývajúci z nedostatočnej odbornosti, skúsenosti žiadateľa o informáciu. Osobe s plnou právnou subjektivitou je táto skutočnosť zrejmä už pri realizácii úkonu.

*Abnormálnosť* výkonu verejného subjektívneho práva na informácie spočíva v nepotrebnom, neúmernom využívaní (nadužívaní) verejného subjektívneho práva (tzv. informačný filibustering).

Zneužívanie práva na prístup k informáciám má v praxi výhradne formu šikany.

Šikanózne využitie práva na prístup k informáciám smeruje k inému cieľu, než na ktoré je ustanovenie zákona určené.<sup>37</sup>

„*Či ide v konkrétnom prípade o zneužitie práva, by mal správny orgán posudzovať starostlivo. Za šikanózný výkon práva na prístup k informáciám možno považovať len situáciu, keď je konanie v súlade so znením normy, ale v rozpore s jej zrejým (a nie len odhadovaným) účelom.*“<sup>38</sup>

<sup>37</sup> POMAHAČ, R. Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva? In: TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). *Zneužití práva*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 55.

<sup>38</sup> POTACS, c. d.

Povinná osoba, ktorá rozhoduje v správnom konaní na základe podanej žiadosti, musí mať v čase rozhodovania *spolahlivo preukázané*, že ide o maliciózny úkon žiadateľa, t. j. v tomto smere nesie dôkazné bremeno.

*Žiadosť o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná.* Do tejto skupiny patria žiadosti vykonané žartom alebo žiadosti hanlivého obsahu (úkony, ktoré sú vykonávané s cieľom škodiť reputácii povinnej osoby, uraziť zamestnanca povinnej osoby atď.).

Typickým znakom je, že u žiadateľa *chýba vážnosť vôle*. Žiadosť nie je vedená skutočným záujmom žiadateľa o informáciu. Ten ani neočakáva, že by ním požadovanú informáciu povinná osoba mohla mať k dispozícii. Absencia skutočného záujmu osoby na poskytnutí informácie je v týchto prípadoch *zjavná* a je poznávacím právnym znakom šikanózneho výkonu subjektívneho práva na prístup k informáciám.<sup>39</sup> Cieľom podanej žiadosti nie je získať informáciu, ale *výlučne* vyvolať maliciózny následok.

Keďže zákon č. 211/2000 Z. z. výslovne nezakazuje podanie žiadosti o informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná, povinná osoba *nemá právomoc zamietnuť podanú žiadosť ako neprípustnú* z hmotnoprávneho dôvodu. Pri nedostatku úpravy sa presadila prax povinných osôb *nevyhovieť* žiadosti na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. Povinné osoby v takýchto prípadoch vydávajú rozhodnutia o nesprístupnení informácie s odôvodnením, že *informáciu nemajú k dispozícii*. Takéto riešenie je síce pragmatické, ale z hľadiska čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nie je vhodné, keďže je založené na ustanovení zákona, ktoré sa na túto situáciu nevzťahuje.<sup>40</sup>

*Informačný filibustering* predstavuje obštrukčnú metódu, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahľtenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie. Cieľom je zamestnať povinnú osobu výlučne alebo v prevažnej miere sprístupňovaním informácií na úkor jej ostatnej činnosti. Tento *maliciózny dôsledok informačného filibusteringu* vymedzilo aj odôvodnenie rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 96/2010).

Správanie žiadateľa sa navonok prejavuje ako správanie formálne súladné so zákonom, lebo osoba žiada o *informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii*. Pre informačný filibustering je však typické to, že ide o využívanie verejného subjektívneho práva *nad rámec jeho obsahu*.

Vždy je dôležité posúdiť, či ide o *ten istý subjekt* (fyzickú alebo právnickú osobu).<sup>41</sup> Ten istý žiadateľ zámerne podáva žiadosti v neobvykle veľkom rozsahu alebo v ne-

<sup>39</sup> RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I. *Judikatura vo veciach slobodného prístupu k informáciám*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 11.

<sup>40</sup> WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár: problémy z praxe: rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012, s. 39.

<sup>41</sup> Súd považoval za šikanózny výkon práva na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii, aj situáciu, keď žalobca ako žiadateľ bol konateľom vo viacerých obchodných spoločnostiach a tieto subjekty doručili mestu P. ako povinnej osobe v dňoch 16. septembra 2013 a 17. septembra 2013 v tej istej veci štyri identické žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z., ktorými požadovali sprístupniť *rovnaké* informácie (odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 SŽo/55/2015, zo dňa 2. februára 2016). Zo skutkových okolností prípadu vyplynulo, že v konkrétnom prípade nemohol byť motívom konania reálny záujem o informácie, ale úmyselné vyvolanie štyroch správnych konaní, v ktorých bolo rozhodnuté rovnakým spôsobom. Takéto konanie súd posúdil ako *samoúčelné*. Pozri bližšie WILFLING, P. in: VOZÁR, I. a kol. *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. Pezinok: VIA IURIS, 2020, s. 160.

primerane krátkych časových intervaloch. Môže pritom požadovať informácie spôsobom, ktorý nedovoľuje v konaní o sprístupnení informácie aplikovať *prekážku veci právoplatne rozhodnutej* tým, že čiastkovo pozmeňuje predmet žiadosti alebo vystupuje v rôznych právnych pozíciách (raz napríklad ako súkromná fyzická osoba, následne ako fyzická osoba – podnikateľ).

Nie je podstatné, či ide o totožné informácie, ani to, či ide o informácie, ktoré sú vylúčené zákonom zo sprístupnenia. Povinná osoba totiž musí žiadosť vybaviť v každom prípade spôsobom, ktorý predpokladá zákon (sprístupniť informáciu, vydať rozhodnutie o nesprístupnení alebo zastaviť konanie).

Skutočnosť, že žiadateľ vyžaduje v žiadosti *veľký počet informácií*, sama nepostačuje na to, aby jeho žiadosť bola právne vyhodnotená ako informačný filibustering, a to dokonca ani v situácii, keď je vopred zrejmé, že ich povinná osoba nebude (ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré od nej možno za daných organizačných a technických podmienok oprávnene očakávať) spôsobilá poskytnúť žiadateľovi v *zákonom ustanovenej lehote*, a to ani po jej predĺžení. Takéto vyhodnotenie má opodstatnenie len vtedy, ak sa v konaní súčasne preukáže, že „*cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti*“ (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3 SŽi/4/2014, zo dňa 12. marca 2014).

Povinné osoby v praxi, pokiaľ žiadateľ podá žiadosť o rozsiahly počet informácií, kvalifikujú podanie ako prejav informačného filibusteringu v prípadoch, keď osoba bližšie neselektuje, resp. nekonkretizuje (nešpecifikuje) požadované informácie.

Aj keď osoba žiada „všetko“, len na takomto skutkovom základe nemožno posúdiť, či takýto postup žiadateľa je informačným filibusteringom. O situáciu, keď *kvalita informácie ustupuje nad rozsahom*, ide, ak sa v konaní *súčasne preukáže, že výlučným dôvodom pre podanie žiadosti bolo sťažiť postup povinnej osoby (úmysel)*.

Informačný filibustering by sa mohol stať *de lege ferenda* osobitným dôvodom pre *zastavenie konania* o sprístupnení informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z., nie dôvodom pre zamietnutie žiadosti. Je to preto, lebo pri informačnom filibusteringu ide o nadmerné využívanie procesného (dispozičného) práva v podobe podania návrhu na začatie správneho konania. Hmotnoprávny aspekt prístupu k informáciám v tomto prípade nemôže byť dotknutý, lebo žiadateľ žiada o informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii a ktoré je mu povinná poskytnúť na základe žiadosti podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z. z.

## ZÁVER

Problematika ochrany pred zneužívaním právomoci či subjektívnych práv a slobôd v posledných rokoch nadobúda na význame, nakoľko s klesajúcou autoritou verejnej moci narastá počet takýchto prípadov. To, čo sa v minulosti ako problém nejavilo, začína byť aktuálnou otázkou a pýta si právne riešenie.

Kým protiprávne správanie je v rozpore s *princípom legality* vo verejnej správe, zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody je v rozpore s *princípom legitimitnosti* vo verejnej správe. Zneužívanie verejného subjektívneho práva/slobody nie je



preto postihnuteľné verejnoprávnymi sankciami v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti.

Pri zneužití verejného subjektívneho práva alebo slobody subjekt koná proti zákonom chránenému záujmu, avšak spôsobom, ktorý *právna norma nepredpokladá, a preto často ani explicitne nezakazuje*.

Na rozdiel od súkromného práva vo verejnej správe *neučinnosť* maliciózneho úkonu nenastáva *ex lege*. Následok musí byť sprostredkovaný správnym aktom orgánu verejnej správy alebo v ňom byť obsiahnutý.<sup>42</sup>

Keďže zneužitie verejného subjektívneho práva/slobody vo verejnej správe zapríčiňuje *maliciózný následok*, je žiaduce, aby bol odstránený.

*Špeciálny korekčný mechanizmus* presadzovania zákazu zneužitia verejného subjektívneho práva/slobody sa odvíja od *právomoci orgánu verejnej správy nepriznať* právny účinok podanej žiadosti, odňať priznanú výhodu, zamietnuť žiadosť o povolenie, zrušiť vydané rozhodnutie atď. Vzhľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v záujme právnej istoty je dôležité, aby zákony ustanovili právomoc *konkrétne*. Nepostačujú len úprava všeobecnej povinnosti dbať na ochranu verejného záujmu.

Ak v zákone taká právomoc chýba, orgán verejnej správy musí uniesť dôkazné bremeno, čo môže byť v praxi veľmi náročné.

Súdy v rámci prieskumu rozhodnutí a postupov v správnom súdnictve v takej situácii vyžadujú:

- aby bolo *nepochybné*, že k zneužitiu verejného subjektívneho práva došlo (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 1 As 27/2011-81) alebo
- aby došlo k *zjavnému* zneužitiu verejného subjektívneho práva (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 2 As 60/2013-26).<sup>43</sup>

Zákaz zneužitia práv/slobôd by mal predstavovať *normatívny limit* pre výkon práv a slobôd súkromnými osobami aj v situácii, keď zneužitie *vedie k popretiu práv a slobôd iných osôb*.

Nepriamo to vyplýva aj z čl. 17 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd s názvom *Zákaz zneužitia práv*. Podľa neho „*nič v tomto Dohovore sa nemôže vykladať, akoby dávalo štátu, skupine alebo jednotlivcovi akékoľvek právo vyvíjať činnosť alebo dopúšťať sa činov zameraných na zničenie ktoréhokoľvek z tu priznaných práv a slobôd alebo na obmedzovanie týchto práv a slobôd vo väčšom rozsahu, než to Dohovor ustanovuje*“.

Predmetného zákazu sa tak môže účinne dovolávať zmluvný štát voči konkrétnemu jednotlivcovi alebo skupine jednotlivcov s tvrdením, že im nie je v takomto prípade povinný poskytnúť ochranu.<sup>44</sup>

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.  
Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave  
sona.kosiciarova@truni.sk

<sup>42</sup> PRÁŠKOVÁ, c. d., s. 66.

<sup>43</sup> KOPECKÝ, c. d., s. 46–47.

<sup>44</sup> BOBEK, c. d.