

Právo na poučení ve správním řízení

Následující článek pojednává o právu na poučení účastníků řízení a jiných dotčených osob podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „spr. řád“), které spadá do širšího rámce práva na fair proces a práva být informován. Rozebráno je jeho zakotvení v rámci základních zásad činnosti správních orgánů a pozornost je zde věnována tomu, kdy a v jaké šíři mají správní orgány podle této obecné úpravy poučení poskytovat. Principiálně přitom platí, že právo na poučení se vztahuje pouze k právům procesním, nikoli hmotným, byť z této zásady dovodila judikatura odchylky. Pozornost je věnována dále speciální úpravě poučovací povinnosti u některých procesních úkonů podle spr. řádu a také v úpravě obsažené ve zvláštních zákonech, která je dána potřebou poskytnout zvýšenou ochranu práv účastníkům některých řízení.



Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., působí na Vysoké škole finanční a správní Praha a Fakultě sociálně ekonomické UJEP Ústí nad Labem a jako člen redakční rady BA.

Účelem práva na poučení a jemu odpovídající povinnosti poučovat je zajistit, aby dotčené osoby, v první řadě účastníci řízení, nebyly pro neznalost zkráceny na svých procesních právech. Tímto nazíráním lze toto právo chápat jako v jistém smyslu **výjimku ze zásady, že neznalost zákona neomlouvá.** To, nakolik je podstatné, lze dovodit z toho, že je řazeno mezi základní zásady činnosti správních orgánů a zároveň tvoří součást mozaiky dalších odvětvových právních zásad či principů, zejména práva na *fair proces* a práva být informován. V ústavních zákonech ani mezinárodních smlouvách sice není výslovně stanoveno, nicméně se má za to, že implicitně je obsaženo, kromě zmíněného práva na *fair proces*, dále v právu na právní pomoc a právu být slyšen podle čl. 36 odst. 1,

čl. 37 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), resp. čl. 6 odst. 1 a odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹

Pominout nelze zakotvení tohoto práva v tzv. soft-law Rady Evropy, konkrétně čl. V. *Rezoluce o ochraně práv jednotlivce ve vztahu ke správním aktům*, podle něhož v zájmu zajištění maximální míry spravedlnosti je tam, kde jsou v písemně vydaném aktu negativně dotčena práva, svobody a zájmy účastníka řízení (především tedy, je-li mu ukládána sankce nebo odnímáno či nepřiznáváno právo), **musí v něm být uvedeny běžné opravné prostředky a časové lhůty pro jejich využití.** Tím samozřejmě není nijak dotčena možnost, aby stejný režim platil i pro případy, kdy se účastníkovi právo přiznává, a i zde by se měl uplatňovat. V příručce *Principy správního práva týkající se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami* z roku 1980 je uložena správním orgánům **povinnost poskytovat poučení o tom, jak zahájit řízení a jak postupovat ve věci,** náležející do jejich působnosti, a shodně jako v rezoluci, také poučení o řádných opravných prostředcích a lhůtách pro jejich uplatnění.²

V praxi může být významné, kdy začíná a končí obecná povinnost správních orgánů aktivně poskytovat dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 spr. řádu) a právo účastníků být, nestanoví-li zákon jinak, k žádosti informován o řízení (§ 36 odst. 2 spr. řádu) a jemu odpovídající povinnost správních orgánů na tuto žádost informace poskytnout. Jakkoli je druhá skupina práv/povinností *lex specialis* vůči obecné úpravě, nelze vyloučit, že bude v konkrétním případě přiznána možnost extenze úpravy, protože hranice mezi nimi jsou velmi propustné.³ Situace je navíc komplikovaná tím, že právo na informace bývá pojmáno (např. ve zmíněných aktech soft-law Rady Evropy) natolik extenzivně, že mu bezmála cokoli uniká.⁴ Současně však jsou jednotlivá práva posuzována i autonomně: např. právo být slyšen je zdůrazňováno především tam, kde se dotčeným osobám ukládají povinnosti, zatímco jestliže se zcela vyhovuje žádosti, není již tak silně akcentováno. Pro případ, kdy přijetí správního aktu nesnese odkladu (např. při rozhodování o zajištění důkazu podle § 138 odst. 1 spr. řádu), se slyšení nerealizuje vůbec, kdežto poučení o opravných prostředcích musí být účastník řízení i za této situace.⁵

1 P. Svoboda: Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení, Linde Praha 2007, str. 132-133; v Listině základních práv EU je právo být slyšen výslovně zakotveno v čl. 41 v rámci práva na řádnou správu, což je významné vzhledem k tomu, že tato Listina má přesah i do správních řízení vedených orgány členských států při nepřímém výkonu veřejné správy Unie. Viz R. Bražina, M. Liška: Právo být slyšen ve správním a daňovém řízení, AUB I, Masarykova univerzita, Brno 2017, str. 97 a násl.; viz náleží Ústavního soudu č. 27/1993, = právo být informován o dovolání, 1994, sv. 2 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 6/2007-65.

2 S. Košičiarová: Verejná správa a právo na spravodlivý proces, Spolok Slovákov v Polsku, Kraków 2014, str. 33-34; <https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Handbook%20on%20Administration%20and%20You/Admin%20and%20youE.pdf>; téměř povinně se k těmto aktům Rady Evropy dodává, že jsou sice právně nezávazné, nicméně aplikační praxe jim přiznává značnou autoritu a ve svých rozhodnutích z nich vychází.

3 T. Čebišová: K východiskům a principům nového správního řádu, in Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., ASPI, Praha 2005, str. 58.

4 Viz např. Doporučení Komise ministrů R/91/1 týkající se správních sankcí.

5 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 32/2009-77; M. Škurek: Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR, Leges, Praha 2015, str. 126-127.

Právo být poučen jako součást základních zásad činnosti správních orgánů

Právo dotčených osob být poučen je v systému základních zásad chápáno jako součást obecného **principu správy jako služby veřejnosti** (§ 4 odst. 1 spr. řádu), jejímž ústavním východiskem je, že státní, potažmo veškerá veřejná moc, slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), která prolíná celým správním řádem.⁶

Podle § 4 odst. 2 spr. řádu má správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Jak je patrné, je tato zásada, jako ostatně základní zásady vesměs, postavena na řadě neurčitých pojmů, které musí správní orgán v každém konkrétním případě vyložit. Přiměřenost bude třeba posuzovat s ohledem na to, o jak komplikovaný úkon jde a jak závažné může mít důsledky, a současně s přihlédnutím k tomu, o jakou osobu se jedná. Zevrubněji a konkrétněji poučení bude tedy třeba dát fyzické osobě se základním vzděláním a vyššího nebo naopak nižšího věku, jiné pak u osoby právnické a zde se liší postavení velké korporace a malého spolku. Tím se současně zajišťuje další ze základních zásad, již je garance rovnosti procesních práv, která je dosahována i tím, že v případech, kdy by rovnost mohla být narušena, má správní orgán učinit opatření potřebná k jejímu zajištění (§ 7 odst. 2 spr. řádu). Typicky to platí ohledně osob nemajetných a jinak hendikepovaných, jimž mají správní orgány věnovat zvláštní péči a v rámci poučovací povinnosti jim poskytnout všestrannou odbornou pomoc, například odstraňovat vady podání a volit takové postupy, které pro ně znamenají co nejmenší zatížení.⁷

Poučení musí přitom vykazovat nejen náležitosti formální, ale i obsahové a být pro toho, jemuž je adresováno, instruktivní a srozumitelné.⁸

Správní řád výslovně stanoví určité skupiny procesních úkonů, u nichž se musí dostat poučení komukoli, u jiných závisí poučení na tom, jak správní orgán vyhodnotí zákonná kritéria a s ohledem na to jeho potřebnost. V praxi ovšem může být stejně úspěšně argumentováno tím, že v konkrétním případě má být poučení poskytnuto s odkazem na „služebnost“ veřejné správy, jako tím, že službu veřejnosti nelze vykládat a vykonávat paternalisticky. Jistým vodítkem zde může být to, že míra poučovací povinnosti nad zákonné standardy by se měla odvíjet od toho, jak jsou formalizovány procesní postupy, jimiž je určován obsah konkrétních poučení.⁹

Z konstantní judikatury plyne, že ač citované ustanovení správního řádu používá dikce „*poučení o ... právech a povinnostech*“, aniž by tedy odlišovalo, zda jde o práva procesní, nebo také hmotná, **vztahuje se poučovací povinnost pouze na oblast práva procesního**. Toto restriktivní pojetí odůvodnil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 51/2010-214, který lze označit jako precedenční, tím, že poučovací povinnost plyne ze správního řádu jakožto procesního předpisu a nezahrnuje otázky hmotného práva, čili to, zda, resp. jak, mají účastníci hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní.¹⁰ Zároveň určil, že pod tou-

to povinností si nelze představit, že by se v jejím rámci měl účastníkům řízení dostat komplexní návod, jak postupovat, aby dosáhli žádoucího účinku, protože ten jim mají poskytovat v rámci právních služeb advokáti nebo jiní profesionálové v oblasti práva.

Tak jako v podstatě všude, existují však i zde **odchyly**. Poučovací povinnost o hmotných právech je totiž dovozována, resp. ukládána, **v řízeních, kde je rozhodováno o sociálních dávkách**, s tím, že se tak má stát za podmínky dodržení zásady rovnosti účastníků a nestranného přístupu k nim.¹¹

Na takto široce koncipovanou poučovací povinnost navazují, resp. s ní souvisí, i některé další zásady obsažené v § 4 spr. řádu, zejména povinnost správního orgánu informovat dotčené osoby s dostatečným předstihem o úkonu, který učiní, pokud je to nezbytné k hájení jejich práv, a umožnit jim, aby mohly realizovat svá práva a oprávněné zájmy.

Poučovací povinnost u některých procesních úkonů podle správního řádu

Zatímco realizace obecné poučovací povinnosti přichází v úvahu tam, kde správní orgán dovodí, že je s ohledem na zákonné podmínky potřebná, vymezuje správní řád určitou skupinu úkonů a na ně navazujících procesních práv, kde je tato povinnost výslovně zakotvena, aniž by byl dán širší prostor k výkladu podmínek, tím méně již diskreci. V některých případech pak výslovně stanoví důsledky pro případ, že nebude dodržena; tam, kde o tom mlčí, bude třeba vycházet z toho, zda takové pochybení může mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy, resp. jeho správností.

Zvláštní význam je přiznáván poučovací povinnosti o možnosti podat opravný prostředek, bez ohledu na to, že dvojstupňovost není řazena mezi práva garantovaná Listinou základních práv a svobod ani Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

To je zdůrazněno tím, že poučení je nezbytnou součástí rozhodnutí a musí mít i zákonem stanovený obsah, k němuž patří, zda lze opravný prostředek podat, v jaké lhůtě, odkdy počíná tato lhůta běžet, který správní orgán o něm bude rozhodovat a u kterého správního orgánu se podává, a také to, že odvolání případně nemá suspenzivní účinek

6 J. Vedral: Správní řád, Komentář, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 118; S. Skulová a kol.: Správní právo procesní, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2017, str. 61-63; v této souvislosti je zdůrazňováno, že předpokladem realizace tohoto principu je zajištění součinnosti s těmi, jichž se správní působení dotýká, což předpokládá aktivitu ze strany správních orgánů, čímž se naplňuje zásada dobré správy (např. M. Kopecký: Správní právo, Obecná část, C. H. Beck, Praha 2019, str. 335).

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 157/2011-56.

8 Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 30/2008-49; stejný režim platí i pro poučení podle zvláštních zákonů.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 27/2008-57; zevrubněji k tomu viz M. Kopecký: Postavení účastníků správního řízení a princip dobré správy, in P. Blaho, A. Švecová (eds.): Právo v evropské perspektivě, I. díl, Trnavská univerzita v Trnavě, Právnická fakulta, Trnava 2011.

10 Navíc pak je upozorňováno na to, že pokud by se účastníkovi řízení dostalo poučení i o hmotných právech, muselo by se tak postupovat vždy, jinak by byla porušena zásada rovnosti.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 57/2007-42; nedostatečné poučení bylo v konkrétním případě, kdy se jednalo o dávku z titulu zákona o důchodovém pojištění, označeno jako podstatné porušení ustanovení o řízení, které vyvolalo nezákonnost rozhodnutí.

(§ 68 odst. 5 a 6 spr. řádu). Toto informační minimum musí rozhodnutí obsahovat **vždy**, bez ohledu na to, jak je doručováno, tedy i v případě, že se tak děje veřejnou vyhláškou, datovou schránkou nebo elektronicky, a zásadně nepostačuje např. jen odkaz na příslušná ustanovení zákona.¹²

Poučení chybné, neúplné, nesprávné nebo chybějící nemá za následek nezákonnost rozhodnutí, ale to, že se v zájmu ochrany práv účastníka řízení uplatní speciální lhůty pro podání opravného prostředku: podle § 83 odst. 2 spr. řádu je možné v takovém případě podat odvolání do 15 dnů od oznámení opravného usnesení, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Další poučení, např. o možnosti podat mimořádné opravné prostředky, iniciovat dozorčí prostředky či soudní přezkum rozhodnutí, lze v rámci poučení podat, stejně jako vyznačit doložku právní moci, jde však o superfluum, na které není právní nárok, protože je jen na účastníkovi, aby se o nich informoval a využil je, a nebudou-li v rámci, který stanoví správní řád, podány, nebude to mít žádné právní důsledky.¹³

Vznese-li účastník řízení námitku vadného či chybějícího poučení, je povinností odvolacího správního orgánu, aby v tomto směru provedl dokazování, skutková tvrzení prověřil a vyhodnotil a na tomto základě pak dovedl, zda v takovém případě přichází v úvahu odchýlná lhůta pro podání odvolání.¹⁴

Jak je patrné, je zmíněné informační minimum formulováno vědomě úzce, což je odůvodňováno tím, že teprve rozhodnutím odvolacího orgánu vzniknou, kromě zákonných výjimek, právní důsledky, takže informovat o dalších možnostech, jak se bránit proti prvoinstančnímu rozhodnutí, není nezbytné.¹⁵

Zvláštní úprava platí v tomto ohledu u **příkazu**, který je vydáván v příkazním (tzv. mandátním) řízení podle § 150 spr. řádu, jímž lze uložit povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení. Ten musí vždy obsahovat **poučení, jehož obligatorním obsahem je, že proti němu lze podat odpor, v jaké lhůtě (tj. 8 dnů), od kterého dne se lhůta počítá a u kterého správního orgánu se podává**. Na rozdíl od odvolání nemá odpor následky suspenzivní ani devolutivní, protože jeho podáním se příkaz ruší a pokračuje řádné, nezkrácené řízení. O těchto důsledcích však již účastník řízení informován být nemusí. Speciálním případem tohoto mandátního

řízení je příkaz na místě, který může být vydán, jsou-li kumulativně splněny dvě podmínky: účastník je přítomen a plně uzná důvody příkazu. Jím pak lze uložit peněžité plnění do výše 10 000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, které může být účastníkem splněno na místě. Takový příkaz se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (proti němuž tedy nelze brojit řádnými opravnými prostředky), jestliže účastník podepíše prohlášení, že s uloženou povinností souhlasí, o čemž musí být předem a prokazatelně poučen (§ 150 odst. 5 spr. řádu). Formu, jíž se má poučení dostat, zákon nepředepisuje, z dikce, podle níž se tak má stát, prokazatelně plyne, že by mělo být učiněno písemně. Dodržen musí být současně i časový sled, tj. poučení musí být dáno předtím, než účastník prohlášení podepíše. **Nedodržení kterékoli z podmínek poučení bude mít za následek nezákonnost řízení a rozhodnutí.**

Neúplná se z pohledu poučovací povinnosti jeví být úprava institutu námitek. Jedná se o opravný prostředek, který lze podle § 117 odst. 1 spr. řádu podat proti usnesením nebo jiným úkonům v rámci exekuce, proti nimž se nelze odvolat. Jak je patrné, **neukládá zákon povinnost poučit o možnosti podat námitky, což by se však mělo stát s poukazem na obecnou poučovací povinnost** podle § 4 odst. 2 spr. řádu.

Další poučovací povinnost je zvláště zdůrazněna v souvislosti s doručováním, konkrétně uložením písemnosti podle § 23 spr. řádu. Zde platí, že bude-li písemnost uložena, musí být její adresát poučen o tom, jaké důsledky může vyvolat to, že si písemnost vůbec nevyzvedne nebo znemožní či neumožní doručení, a také o možnosti prokázat, že si adresát nemohl bez svého zavinění písemnost vyzvednout; poučení musí obsahovat také označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu. Pokud budou splněny všechny tyto podmínky, může dojít k fikci doručení podle § 24 odst. 1 spr. řádu. Vzhledem k tomu, že jde o ustanovení kogentní a výčet je taxativní, lze dovést, že vynechání kterékoli z uvedených náležitostí poučení by mělo za následek, že tato fikce nenastane.¹⁶

Poučení musí být nezbytně poskytnuto **při dokazování**, vzhledem k tomu, že souvisí s garancemi ústavních práv, konkrétně zásadou *nemo tenetur* plynoucí z čl. 37 odst. 1 Listiny. Podle § 55 odst. 5 spr. řádu je správní orgán povinen poučit svědka ještě předtím, než bude zahájen jeho výslech, o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, dále o právu odepřít výpověď a povinnosti vypovídat pravdivě, nic nezamlčet a o tom, jaké právní důsledky mu hrozí při nepravdivé, resp. neúplné výpovědi. Totéž platí i pro provádění důkazů listinou a ohledáním i jinými, zákonem výslovně nevzpomenutými důkazními prostředky.¹⁷ Bez ohledu na to, že tak správní řád přímo nestanoví, bude-li poučení opomenuto, nelze takto získaný důkaz použít jako podklad pro rozhodnutí. Na druhé straně však nepochybně nebude mít jeho absence význam pro vznik odpovědnosti např. svědka, který uvede nepravdivou výpověď.

Rovněž jiná ustanovení správního řádu ukládají poučovací povinnost, aniž by stanovila důsledky jejího nedodržení. Tak podle § 45 odst. 2 má správní orgán být nápomocen k doplnění žádosti nebo odstranění jiných vad, a to i tím, že žadateli k tomu poskytne přiměřenou lhůtu a poučí jej

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 68/2005-105; o tom, že je doručováno veřejnou vyhláškou, není ovšem třeba dotčené osoby zvláště poučovat.

13 Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 56/2004-82, 3 As 16/2012-21, 4 As 5/2007-64 a 3 As 56/2004-82.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 106/2011-48.

15 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 35/2005-61.

16 K tomu je nutné doplnit, že správní řád požaduje, aby po uplynutí 10denní lhůty, v níž lze písemnost vyzvednout, byla tato vložena do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Nejvyšší správní soud přijal po určitém kolísání stanovisko, že pominutí této povinnosti nemá vliv na doručení (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 241/2014-4); zevrubně k tomu M. Kopecký: Doručování písemností při výkonu veřejné správy, in A. J. Bělohávek, P. Mates a kol.: Doručování v tuzemském a zahraničním styku, Aleš Čeněk, Plzeň 2017, str. 219-222.

17 Obdobně to platí také pokud se týká podání vysvětlení, byť záznam o podání vysvětlení nelze *ex lege* použít jako důkazní prostředek (§ 137 odst. 4 spr. řádu).

o následcích jejich neodstranění. **Otázkou je, zda samotné neposkytnutí poučení může být považováno za tak závažný nedostatek, aby vedl k prohlášení nezákonnosti řízení a zrušení rozhodnutí.** Situaci bude třeba posuzovat podle důsledků, které absence poučení bude mít: jestliže by vedlo jen k tomu, že řízení bude zastaveno, takže právo lze získat podáním nové žádosti, nebude takový důsledek třeba dovodit, opačně tomu bude, jestliže by takový přístup mohl vést k tomu, že by účastník nebyl schopen podat náležitou žádost nebo by vedl ke ztrátě práva např. pro jeho prekluzi.¹⁸

Mezi **zásady**, na nichž je postaveno správní řízení, patří **zásada jednotnosti**, podle níž toto řízení představuje celek od jeho zahájení po ukončení. Jejím projevem je zejména to, že účastníci mohou navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 spr. řádu). **Výjimku pak představuje koncentrace** (označovaná též jako zásada soustředovací), jejíž podstata spočívá v tom, že zákonem, resp. na jeho základě, je stanoven určitý časový úsek, v němž lze příslušný procesní úkon (nejčastěji se jedná o návrhy na provedení důkazů) provést, a nelze tak již učinit později.¹⁹ Jak je patrné, může uplatněním koncentrace dojít k porušení zásady materiální pravdy, obsažené v § 3 spr. řádu, který ukládá, aby byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jakkoli jsou shledávány důvody pro její uplatnění, především s odkazem na potřebu zajištění rychlosti řízení a procesní ekonomie.²⁰

Třebaže správní řád neukládá v souvislosti s aplikací koncentrační zásady povinnost o ní a jejich důsledcích poučit, shledává judikatura, byť nikoli zcela důsledně, resp. za všech okolností, že s ohledem na dopady koncentrace její pomínutí ze strany správního orgánu představuje procesní pochybení a vede k nezákonnosti rozhodnutí.²¹

Správní řád není terminologicky zcela důsledný a vzhledem k tomu i tam, kde není termín poučení používán, lze dovodit, že má svoje místo. Např. podle § 62 odst. 1 písm. b) může být pořádková pokuta uložena tomu, kdo navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, kdy takové napomenutí musí nepochybně obsahovat i poučení o tom, jaký důsledek hrozí při jeho nerespektování. Obdobně je tomu, pokud se týká vykázaní z místa, kde je realizován úkon, které může být uplatněno vůči tomu, kdo ruší, ačkoli byl již upozorněn na to, že ruší (§ 63 odst. 1 spr. řádu). Lze nicméně dovodit, že i v případě, kdy by pokuta byla uložena nebo vykázaní realizováno, aniž by bylo dotyčnému adresováno napomenutí či upozornění, nejde o natolik podstatné porušení jeho práv, aby pouze kvůli tomu byla prohlášena nezákonnost, vzhledem k tomu, že takový důsledek je předvídatelný.

Mezi ústavně garantovaná práva patří, že se účastník může vyjádřit ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny), které je realizováno ust. § 36 odst. 3 spr. řádu, podle něhož **musí být dána účastníkům před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům.** Správní orgán je zde zavázán k aktivitě, musí tedy účastníky řízení vyzvat, a tedy také poučit o tom, jak mají uvedené právo realizovat, a to již jen proto, že si nemohou bez dalšího učinit úsudek o tom, že shromažďování podkladů bylo ukončeno a může být vydáno rozhodnutí.²² Tuto povinnost správní orgán samozřejmě nemá tam, kde platí výjimky z této zásady. Tak je tomu v pří-

padě, stanoví-li zákon jinak, např. tam, kde odvolací orgán vychází z nově pořízených podkladů, musí dát možnost seznámení jen s nimi, nikoli těmi, které převzal z řízení v první instanci, viz § 90 odst. 1 písm. c) spr. řádu. Pojmově nepřichází taková výzva v úvahu v příkazním řízení, protože příkaz je vydáván pouze na základě důkazů, které shromáždil správní orgán, dále u těch rozhodnutí, kde se žadateli v plném rozsahu vyhovuje, a konečně, jestliže se účastník tohoto práva vzdal.²³

Otázkou je, kde poučovací povinnost, tam, kde není zákonem výslovně uložena, končí a do jaké míry se zde má uplatnit obecný režim § 4 odst. 2 spr. řádu nebo zásada, že právo přeje bdělým, resp., že každý si má hájit svoje práva, což v praxi fakticky určuje mnohdy nepředvídatelná judikatura. Např. pro situaci, kdy není jasné, zda je dáno zmocnění a jaký je jeho rozsah, dovodil Nejvyšší správní soud, že je třeba dát účastníku řízení příslušné poučení, a to dokonce, týká-li se plná moc advokáta, i o následcích nesplnění výzvy k doložení plné moci.²⁴ Nicméně stejně tak dobře lze říci, že právo nahlížet do spisů je natolik důležité, že by o něm měli být účastníci poučeni, protože je součástí práva na spravedlivý proces, tak to, že jde o úkon natolik jednoduchý a plně v dispozici účastníka řízení, že o něm poučovat není třeba, což platí také pro takové úkony, jakými je vzdání se práva na odvolání nebo zpětvzetí odvolání.

Poučení podle zvláštních zákonů

Důvod, proč je v některých zákonech stanovena zvláštní, obvykle širší poučovací povinnost, lze spatřovat v tom, že zákonodárce zřejmě shledal potřebu poskytnout zvýšenou ochranu práv účastníkům některých řízení.

- Tak podle § 129 odst. 2 **stavebního zákona** (zákon č. 183/2006 Sb.) je třeba dát vlastníku stavby, případně jejímu stavebníkovi, je-li prováděna nebo provedena bez příslušných povolení, která jsou vyžadována podle stavebního zákona, poučení, že má možnost podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Je-li žádost podána, musí stavební úřad *ex lege* přerušit řízení

18 Viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 51/2010-214.

19 Správní řád obsahuje v § 36 odst. 1 tzv. koncentraci nepravou díkci, podle níž může správní orgán usnesením prohlásit, do kdy mohou účastníci činit návrhy, aniž by však výslovně stanovil, že se k pozdějším návrhům nebude přihlížet, což je definičním znakem koncentrace pravě, založené zvláštními zákony, jak je tomu v případě uplatňování závazných stanovisek podle § 89 odst. 1 stavebního zákona, § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění (zák. č. 184/2006 Sb.), co se týče uplatňování námitek a důkazů proti vyvlastnění, nebo § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zák. č. 250/2016 Sb.), ohledně uplatnění nároku na náhrady škody způsobené přestupkem.

20 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 25/2007-70.

21 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 37/2006-122; P. Mates, M. Kopecký: Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona), Leges, Praha 2015, str. 101-106.

22 Význam tohoto práva zdůraznil Ústavní soud, který jej označil za jednu ze součástí práva na spravedlivý proces, jehož nerespektování má za důsledek nezákonnost rozhodnutí (nález sp. zn. III. ÚS 58/2000); rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 112/2002-36.

23 L. Jemelka, K. Pondělíčková, D. Bohadlo: Správní řád, Komentář, C. H. Beck, Praha 2013, str. 174.

24 Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 41/2001-28 a 8 Afs 10/2005-253.

o odstranění stavby.²⁵ S ohledem na tyto důsledky lze mít za to, že absence takového poučení by měla za následek nezákonnost rozhodnutí. Podle § 142 odst. 4 stavebního zákona má stavební úřad v případě, kdy některý z účastníků řízení uplatní námitku občanskoprávní, o níž nemůže stavební úřad rozhodovat, a hrozí-li nebezpečí z prodlení, učinit si o ní úsudek a rozhodnout o meritě.²⁶ Následně pak má účastníka poučit o právu uplatnit námitku u soudu. Tento postup je tedy namístě právě jen v případě hrozícího nebezpečí, a nebude-li tedy dáno, stavební úřad si úsudek činit nemůže a nebude též rozhodovat a toto poučení má dát bez dalšího.²⁷

- **Zákon o vyvlastnění** zapovídá v § 19 odst. 3 vyvlastňovaným, aby po doručení oznámení o zahájení expropriačního řízení nakládali v rozsahu, kterého se vyvlastnění týká, s pozemkem či stavbou, převést je, pronajmout nebo jinak zatížit s tím, že úkony, jimiž se tato povinnost poruší, jsou neplatné. Dále se při vyvlastnění neuplatní předkupní práva k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě. O všech těchto následcích má vyvlastňovací úřad vyvlastňovaného poučit v uvědomění o zahájení řízení. Zákon opět nestanoví důsledky nedodržení této povinnosti, s ohledem na to, že nastávají *ex lege*, nebude to mít bez dalšího vliv na zákonnost postupu a rozhodnutí.

- Řadu speciálních poučovacích povinností zakládá **zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich** (zákon č. 250/2016 Sb.). Zásadní význam má jejich dodržení, především pokud se týká obviněného z přestupku, kde jejich ab-

sence může mít bezprostřední vliv na zákonnost rozhodnutí.

Platí to o povinnosti vyrozumět obviněného o tom, že v průběhu řízení došlo ke změně právní kvalifikace skutku (§ 78 odst. 4 zákona), protože tím mohou být zásadně dotčena procesní práva obviněného, a s ohledem na to by mělo toto vyrozumění nepochybně obsahovat i příslušná poučení.²⁸ Stejně tak lze hodnotit význam povinnosti poučit obviněného před zahájením výslechu o jeho právu nevypovídat a zákazu provádět výslech (tedy např. v souvislosti se zákazem sebeobviňování nebo tam, kde by porušil zákonem uloženou či uznanou povinnost mlčenlivosti), jejíž nedodržení by způsobilo nepoužitelnost takto získaného důkazu.²⁹ Zásadní význam, s ohledem na související procesní práva, má rovněž poučení obviněného o právu žádat o nařízení ústního jednání (§ 80 odst. 1 zákona). Do této skupiny lze řadit také význam poučení o tom, že podpisem obviněného na příkazovém bloku se ten stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím [§ 92 odst. 2 písm. l) zákona].

Naproti tomu nezákonnost by bez dalšího zřejmě nepůsobilo, pokud by nebyl před vydáním rozhodnutí o narovnání obviněný poučen o všech důsledcích plynoucích z uzavření dohody o narovnání (§ 87 odst. 3 zákona), a jako spíše jen informativní povahy je třeba chápat poučení o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení, které má být na příkazovém bloku, na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou.

Pokud jde o další účastníky, resp. dotčené osoby, musí správní orgán, který vede řízení, vyrozumět o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody, resp. o možnosti uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení, a o nařízeném ústním jednání toho, jemuž byla přestupkem způsobena škoda. Současně jej musí poučit, že zde platí koncentrace, protože nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení lze uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, kterou určí (§ 70 odst. 1 zákona).

Jak je patrné, zákon na některých místech přímo stanoví způsob i formu poučení (např. tam, kde předepisuje obsah příkazového bloku); poučení osoby, již byla způsobena škoda, se děje doručením písemnosti nebo veřejnou vyhláškou,³⁰ tam, kde tomu tak není, je nutné vycházet z obecné úpravy s přihlédnutím k tomu, kdy je tento úkon realizován (např. poučení obviněného musí být zachyceno v protokolu o ústním jednání). ❀

25 Obdobně je tomu v případě řízení o odstranění dočasné stavby podle § 129 odst. 6 stavebního zákona.

26 O nebezpečí z prodlení jde typicky za situace, kdy by mohlo během občanskoprávního řízení, které by jinak mělo probíhat, dojít k závažnému porušení veřejného zájmu, včetně ochrany bezpečnosti nebo zdraví osob nebo zvířat (např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 22/2012-62).

27 P. Průcha, J. Gregorová a kol.: Stavební zákon, Praktický komentář, Leges, Praha 2017, str. 699; S. Malý: Stavební zákon, Komentář, citováno podle ASPI.

28 Viz k tomu závěr č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007.

29 Obdobně to platí také, jde-li o právo účastníků klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům (§ 82 odst. 3 zákona).

30 V komentářové literatuře se hovoří o možnosti učinit tak i méně formálními způsoby, např. e-mailem nebo telefonicky, což přichází v úvahu např. tam, kde hrozí nebezpečí z prodlení, což by ovšem mělo být současně dokumentováno záznamem do spisu (L. Jemelka, P. Vetešík: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích, Komentář, C. H. Beck, Praha 2017, str. 606).