

Plná moc ve správním řízení

BARBORA GONSIOROVÁ¹

Power of Attorney in Administrative Proceedings

Summary: *Power of attorney in administrative proceedings is a manifestation of the right of representation guaranteed at the constitutional level. Its practical application, however, presents many interpretation and application-related problems, the origin of which may be examined at several levels, i.e. from a theoretical point of view in a legally dualistic nature of the mandate, from a practical point of view of inconsistent and unpredictable practice of applying administrative bodies, which, of course, follows the often equally defective internally binding methodology of higher authorities. Big help in these cases is the jurisprudence of higher courts. This article is therefore substantively focused on the use of the power of attorney in administrative proceedings and, in particular, on the jurisprudential interpretation of the relevant rules of administrative law.*

Keywords: *representation, administrative body, party to administrative proceedings, general power of attorney, presidial power of attorney, authorized representative, Supreme Administrative Court.*

Plná moc a obecně zastoupení ve správním řízení jest institutem, který prostupuje všemi sférami obrovského prostoru zvaného správní právo procesní. V té nezákladnější podobě jej můžeme zařadit pod čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), podle které má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Toto právo na právní pomoc dle dikce LZPS, je v praxi provedeno mnohými procesními předpisy. Pro účely tohoto článku je jím v obecné veřejnoprávní rovině zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), konkrétně ustanovení § 33. Ten vedle zákonného zastoupení uvedeného v § 31 SŘ a procesního opatrovnictví upraveného v § 32 odst. 2 až 8 upravuje třetí formu zastoupení ve správním řízení, a to zastoupení na základě plné moci. Elementárním smyslem institutu zastoupení na základě plné moci, jak judikoval Krajský soud v Plzni,² je, že zástupce činí za zastoupeného v řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení. Tím se rozumí například poskytnutím pomoci v řízení, vyřizováním komunikace se správním orgánem a rovněž jeho účastí u jednání. Nicméně zastoupení, či konkrétněji plnou moc, není možné zkoumat izolovaně, a to zejména pouze v oblasti veřejného práva. Vzájemnou spojitost soukromého a veřejného práva ostatně potvrzuje i Nejvyšší správní soud,³ podle kterého veřejné a soukromé

právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „velkou čínskou zdí“, ve kterých by platila absolutně odlišná pravidla a principy, nýbrž dvě sféry v podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Z hlediska hmotněprávního je podstata zastoupení soukromoprávní, upravená v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), v ustanoveních § 436 až 488. Konkrétněji v ustanoveních § 441 až 449 upravujících smluvní zastoupení. Toto dle příslušných ustanovení OZ vzniká jako dvoustranné právní jednání zmocnitele a zmocněnce, jehož finálním výsledkem je smlouva o zastoupení. Plná moc má v rámci tohoto právního jednání funkci určitého potvrzení pro třetí stranu, že zastoupení bylo platně ujednáno a účinně vzniklo.⁴ Jedná se tedy o akt deklaratorní povahy.

Na tomto místě mohu snad odvážně vyslovit, že některá správní řízení jsou natolik svým obsahem marginální, kdy není ani tak zapotřebí odborných znalostí, ale spíše jde o potřebu mít určitého zástupce, který „vyřídí to nejnútnejší“. Mohlo by se jednat například o osobu trvale žijící v zahraničí, která pro svá případná budoucí právní jednání

¹ Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Katedra správního a finančního práva, externí doktorand. E-mail: barboragonnior@email.cz.

² Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, sp. zn. 17 A 29/2014.

³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/2005 a rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 5 Afs 24/2008.

⁴ ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava, 2012, s. 211.

uzavře smlouvu o zastoupení. Na druhou stranu existují správní řízení, pro něž je zastoupení účastníka řízení zmocněncem přinejmenším vhodné, zejména jedná-li se o osoby disponující právním vzděláním, nejčastěji advokáty. V některých procesních předpisech, jako například v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“), jakožto základním procesním předpise v oblasti soukromoprávních vztahů, se vyskytuje požadavek na zastoupení v řízení advokátem.⁵ V této oblasti se však SŘ ubírá cestou téměř absolutní volnosti účastníka správního řízení a na žádném místě nevyžaduje zastoupení advokátem ani jinou osobou. Zcela tedy záleží na účastníkovi správního řízení, zda bude svá práva hájit sám nebo prostřednictvím zmocněnce, jedná se o institut fakultativní.

Plná moc ve správním řízení je přitom pouhou výsečí množiny mnohem širší problematiky práva na zastoupení, projevujícího se v obou sférách právního řádu, o čemž svědčí i judikatura, podle které na posouzení zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je třeba analogicky použít ustanovení OSŘ.⁶ Mohlo by se snad zdát, že právě různá míra významu jeho uplatnění a specifická úprava jeho forem v SŘ vedou k častým interpretačním a aplikačním obtížím. Domnívám se však, že to nejsou převážně vady právní úpravy, nýbrž přílišná míra formalismu aplikujících správních orgánů a nesprávný výklad příslušných zákonných ustanovení vyplývající z jejich nepochopení, nejednotné praxe a metodického vedení. Tímto je zároveň vyřčena základní teze tohoto článku, která jím bude ve všech částech postupovat a bude z různých hledisek a v různých podobách zkoumána.

Osoba zmocněnce

Ustanovení § 33 odst. 1 SŘ uvozuje základní podmínky zastoupení na základě plné moci. Dle tohoto ustanovení: „Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.“ Již ze znění tohoto ustanovení je zřejmé, že zastoupení na základě plné moci je v rámci správního řízení charakterizováno jako fakultativní. Záleží jen a pouze na účastníkovi, zda se nechá v řízení zastoupit. Stejně tak okamžik udělení plné moci není vázán k okamžiku zahájení správního řízení a plná moc může tak být udělena již před

zahájením,⁷ ačkoliv jeho podstata se začne kvalitativně naplňovat právě až zahájením správního řízení.

Problematictější je samotná otázka osoby zmocněnce. SŘ na rozdíl od jiných procesních předpisů, jako například OSŘ nebo zákona č. 141/1961, trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, ani na jednom místě neklade podmínku povinného zastoupení ve smyslu osoby – zástupce s odborným vzděláním či příslušností k určitému stavu, a to ani v podobě povinného zastoupení určitou osobou, typicky advokátem.⁸ Účastník správního řízení se tedy může nechat zastoupit kýmkoliv. Ovšem volnost výběru zmocněnce není absolutní. Pakliže je základním účelem práva na zastoupení lepší a efektivnější hájení práv účastníka řízení, zmocněncem by měl být osobou, která je tohoto schopna, a tedy byla minimálně plně svéprávná, jak ostatně judikoval Nejvyšší správní soud:⁹ „Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše namíste vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení. Tohoto účelu může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněncem. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud tedy nepochybil, pokud uzavřel, že se stěžovatel v předmětném přestupkovém řízení nemohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.“

Na druhou stranu je lhostejné, zda se účastník nechá zastoupit zmocněncem ve smyslu osoby fyzické či právnické. Stejně tak osoba fyzická či právnická jako účastník vedeného správního řízení se může nechat zastoupit zmocněncem.¹⁰ Nicméně, jak jsem uvedla v úvodu této práce, právo na zastoupení vyvěrá z čl. 37 odst. 2 LZPS, podle

⁵ Konkrétně se jedná o ustanovení § 241 OSŘ, povinné zastoupení advokátem a v omezeném rozsahu notářem v dovolacím řízení.

⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 8 As 94/2011.

⁷ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 24. 5. 2016, sp. zn. 29 A 78/2015.

⁸ VEDRAL, J. *Komentář k Správnímu řádu*. Praha, 2012, s. 252.

⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 1 As 33/2016.

¹⁰ VEDRAL, *op. cit.*, s. 253.

něhož má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné moci. Pokud jde o konkrétní realizaci tohoto oprávnění ze strany účastníka, byl by ve výběru osoby zmocněnce omezen. Výklad tohoto odstavce článku LZPS spočívá v tom, že právní pomoc je realizována osobou právního profesionála, stojícího mimo organizační strukturu orgánů veřejné moci a na této struktuře nezávislou. Tato osoba musí mít zákonem garantovanou ochranu advokátního tajemství.¹¹ V obecné rovině však SŘ umožňuje, aby se účastník správního řízení nechal zastoupit kýmkoliv. Na SŘ je ale také zároveň třeba pohlížet, jako na obecný právní předpis v nepřehledné a rozsáhlé materii předpisů veřejnoprávní povahy, který se použije v případě, kdy speciální právní předpis nestanoví něco jiného. Například zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách), zastoupení určitou osobou předpokládá. Podle ustanovení § 46 odst. 2 tohoto zákona osoba, která nemá na území České republiky podnik, místo vedeného trvalého pobytu, nebo sídlo, musí být v řízení o ochranných známkách zastoupena podle zvláštních předpisů. A dle poznámky pod čarou daného ustanovení jsou těmito zvláštními předpisy zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů. Těžko říct, jak si tato ustanovení vykládat. Nutno dodat, že poznámka pod čarou není právně závazná – viz náleží Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99. Povinné zastoupení advokátem tedy z výše uvedeného zákona neplyne. Nicméně vzhledem k tomu, že se v obou případech jedná o zastoupení osoby, která nemá na území České republiky podnik, sídlo ani místo trvalého pobytu, tedy se dá předpokládat neznalost českého právního řádu a poměrů vůbec, přepokládám, že zákonodárci záleželo na tom, aby se jejich zastoupení vyznačovalo určitou kvalitou, a to ve smyslu osob s náležitým vzděláním a zkušenostmi.

Ve vztahu k otázce osoby zmocněnce se rovněž vyskytl i případ zneužití práva na zastoupení, k čemuž se rovněž vyjadřoval Nejvyšší správní soud:¹² „Ačkoliv je zcela ponecháno na vůli účastníka správního řízení, zda

se nechá zastoupit zmocněncem, správní orgán nemusí toto právní jednání účastníka akceptovat bezvýhradně. Je-li ze všech dostupných okolností zřejmé, že výběr konkrétního zmocněnce byl proveden za účelem zmaření či ztěžování průběhu vedeného správního řízení tím, že osoba zmocněnce se nachází ve vzdálené zahraniční zemi, do které je doručování obtížně proveditelné, a navíc se jedná ještě o osobu neovládající jednacím jazyk, tj. jazyk český ve smyslu ustanovení § 16 SŘ, nemusí správní orgán tuto volbu akceptovat, avšak je nezbytné, aby toto odmítnutí bylo náležitě odůvodněno.“ Takový názor Nejvyššího správního soudu však považují za přinejmenším problematický. Předložení plné moci správnímu orgánu je jednostranný úkon účastníka řízení, kterým se pouze dává na vědomí existence zastoupení, tedy změna situace, bez jakéhokoliv návrhu vůči správnímu orgánu. Dle mého názoru není na správním orgánu, aby rozhodoval o tom, zda plnou moc přijme nebo nepřijme. V případě, že nastane ve výše uvedeném rozhodnutí popsána situace a zmocněnci se například nedaří doručovat nebo jen s velkými obtížemi, má správní orgán k dispozici ustanovení § 33 odst. 4 SŘ, podle něhož takovému zmocněnci ustanoví procesního opatrovníka. Jistě jde o postup, který vyvolává pochybnosti o kvalitní existenci vztahu zastoupení mezi zmocněncem a zmocnitelem, nicméně správnímu orgánu nenáleží posuzování kvality takového vztahu. Na druhou stranu je možné akceptovat i názor, podle něhož dle ustanovení § 8 OZ zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany. Toto ustanovení je třeba brát v potaz s ohledem na vztah soukromého a veřejného práva dle výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/2005 a rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 5 Afs 24/2008. Toto ustanovení by tedy mělo platit i ve veřejném právu. Ostatně nový přestupkový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, bude tuto problematiku řešit speciálně v § 67, který stanoví, že jestliže se nedaří doručovat zmocněnci účastníka řízení, doručuje správní orgán pouze účastníkovi řízení.

Poslední věta ustanovení § 33 odst. 1 omezuje počet zmocněnců v konkrétním vedeném správním řízení na jednoho, a to z hlediska totožnosti účastníků a totožnosti

¹¹ WAGNEROVÁ, E. a kol. *Komentář k Listině základních práv a svobod*. Praha, 2012, s. 321.

¹² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 1 As 27/2011.

předmětu správního řízení.¹³ Jak správně poznamenává Vedral,¹⁴ tuto větu nelze vykládat tak, že účastník musí mít jen jednoho jedinečného zmocněnce vedeného správního řízení. Naopak, může si po dobu řízení zvolit zmocněnců v podstatě libovolný počet s tím omezením, že jejich zástupčí oprávnění se nesmí navzájem překrývat a vnášet tak do řízení zmatečnost. Například mohou vzniknout poměrně složité procesní situace, kdy jednotlivé úkony vůči správnímu orgánu mohou činit různí zmocněnci, avšak současně jeden úkon nesmí být činěn zároveň více zmocněnci.¹⁵ K tomu musím poznamenat, že je především na zmocniteli, aby zánik zastoupení určitým zmocněncem dal včas správnímu orgánu na vědomí. Z logiky věci k tomu však dojde tím způsobem, že předloží správnímu orgánu novou plnou moc. K této otázce se nicméně vyjadřuje i Mates,¹⁶ podle něhož odvolání plné moci účastníkem řízení je jeho výhradním právem, stejně jako její udělení. Stejně tak jsou s těmito právními instituty spojeny určité procesní důsledky, za které však odpovídá účastník. Podstatným zůstává, že vůči správnímu orgánu je skutečnost odvolání plné moci relevantní až od okamžiku, kdy je mu tato skutečnost dána na vědomí, popřípadě se o ní dozví jiným relevantním způsobem – typicky v případě úmrtí zmocněnce. Nebude-li mu například tato skutečnost sdělena či se o ní nedozví relevantním způsobem, bude správní orgán stále doručovat vydané písemnosti zmocněnci, pokud ovšem plná moc nebyla časově omezena a v ní uvedená doba již uplynula.¹⁷ V podstatě stejnou otázkou se nicméně zabýval i Ústavní soud,¹⁸ jehož argumentace potvrzuje výše uvedené teoretické závěry. Účastník správního řízení může mít v daném řízení pouze jednoho zmocněnce, přičemž udělení pozdější plné moci, bez ohledu na její časovou omezenost, vede k pozbytí platnosti předchozí plné moci.

Pochybnosti ohledně existence vztahu zastoupení

Jak je uvedeno výše, jedná se o vztah v obecné úpravě SŘ fakultativní¹⁹ a správní orgán by měl zcela respektovat volbu účastníka. V případě nastalých problémů v řízení by měl postupovat v souladu s možnostmi, které mu SŘ za tímto účelem dává, a nikoliv nedůvodně zasahovat do vztahu zmocnitele a zmocněnce. Na druhou stranu považují za zajímavé a přínosné upozornit na starší judikát Krajského soudu v Brně, který se touto problematikou zabýval z hlediska otázky,

nakolik je správní orgán povinen zkoumat samotnou existenci zastoupení. Skutkový stav spočíval v učinění úkonu zástupcem účastníka řízení, aniž by se dotčený zástupce k tomuto úkonu prokázal plnou mocí. Předmětný úkon zástupce přitom spočíval v uplatnění restitučního nároku omezeném přísnou lhůtou. Krajský soud se v tomto případě jednoznačně postavil za účastníka řízení a vyslovil následující: „Jestliže správní orgán v průběhu správního řízení jedná se zástupcem účastníka tohoto řízení, doručuje mu písemnosti a nevznese žádné pochybnosti o oprávnění tohoto zástupce činit úkony jménem účastníka, i když toto oprávnění nebylo doloženo plnou mocí, je nemyšlitelné, aby dodatečné předložení plné moci bylo hodnoceno k tíži účastníka.“²⁰ Správní orgán by měl v případě pochybností o vzniku účinného zastoupení aktivně vyzvat zmocněnce k odstranění těchto pochybností.²¹ Za zmínku z této oblasti stojí soudní rozhodnutí,²² kdy soud uvedl, že k prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka postačí dle § 33 odst. 1 SŘ plná moc předložená v prosté kopii, pokud správní orgán nemá na základě konkrétních okolností případu pochybnosti, zda plná moc byla účastníkem řízení skutečně udělena. V takovém případě správní orgán vyzve zmocněnce, aby plnou moc předložil v originále nebo ověřené kopii.

Jako zajímavá se jeví otázka, komu přesně má směřovat výzva k odstranění pochybností, zda zmocněnci či účastníkovi? Nejvyšší správní soud k tomuto uvedl, že jednoznačně tvrzenému zmocněnci.²³ S tímto závěrem Nejvyššího správního soudu souhlasím, nicméně nemohu se ztotožnit s argumentací

¹³ Komentář k § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád [Program] ASPI pro Windows verze 7.0, [cit. 26. 3. 2016].

¹⁴ VEDRAL, op. cit., s. 253.

¹⁵ JEMELKA, L. – PONDELÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. *Správní řád – Komentář*. Praha, 2013, s. 132.

¹⁶ MATES, P. Zastoupení ve správním řízení. In: *Bulletin advokacie* [online]. 6. 5. 2015 [27. 3. 2016]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/zastoupeni-ve-spravnim-řízení?browser=full>>.

¹⁷ Viz rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 58 A 52/2011.

¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3140/11.

¹⁹ I přesto, že speciální zákony zastoupení předpokládají, viz právně nezávazná poznámka pod čarou v zákoně č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách).

²⁰ Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 10. 4. 2000, sp. zn. 29 Ca 116/98.

²¹ S ohledem na zákaz libovůle je však správní orgán povinen v každé takové výzvě uvést z jakých důvodů tak činí, viz rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. 30 A 53/2016.

²² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, sp. zn. 4 As 171/2014.

²³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 4 As 267/2015.

použitou v odkazovaném rozhodnutí. Teleologickým výkladem, či snad vhodněji výkladem zdravého rozumu, mohou dovodit, že tvrdí-li určitá osoba, že je zmocněncem účastníka správního řízení, a vzniknou-li o tomto tvrzení pochybnosti, je primárně na této osobě tvrzeného zmocněnce, aby takovéto pochybnosti vyvrátila. Zůstává-li tvrzený zmocněnec po takové výzvě pasivní či neprokáže-li existenci zastoupení, je podle mého názoru zcela namístě, s ohledem na procesní jistotu, vyzvat přímo účastníka řízení se stejnou žádostí. Prakticky by však správní orgán neměl k takovým výzvám udělovat příliš benevolentní procesní lhůty, a to jednoznačně s ohledem na možnost vzniku zbytečných průtahů v řízení. Na druhou stranu ale, je-li zastoupení skutečně prokázáno, není již nadále oprávněn k posuzování, nakolik je tento institut kvalitní a efektivní.²⁴ Nutno podotknout, že ke zkoumání kvalitní existence vztahu zastoupení nedává SŘ správnímu orgánu žádné zákonné zmocnění, nýbrž pouze možnost užití určitých procesních prostředků, jejichž účelem je zabránit zbytečným průtahům v řízení.

Forma plné moci

Zmocněnec se ve správním řízení prokazuje písemnou plnou mocí. Důležitostí náležitě prokázání zastoupení se zabýval ve svém usnesení Ústavní soud,²⁵ který dal za pravdu argumentaci správního orgánu, který neakceptoval účastníkovu omluvu z účasti na ústním jednání s odůvodněním, že se tohoto jednání nemůže zúčastnit ani jeho zmocněnec, přičemž tento účastník správnímu orgánu ani nepředložil plnou moc. V takových situacích nelze ani v nejmenším vyčítat správním orgánům nedostatek vstřícnosti k účastníkům řízení, neboť je-li tento v řízení zastoupen a hodlá tohoto institutu plně využívat, je jeho zásadní a víceméně jedinou povinností existenci zastoupení prokázat.

Alternativou k prokazování se externím dokumentem je udělení plné moci ústně do protokolu přímo před správním orgánem. Tuto možnost výslovně zmiňuje § 33 odst. 1 SŘ. Nicméně její podstata vyplývá z ustanovení § 18 SŘ, podle něhož o ústním jednání a o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Zajímavá může být otázka, zda udělení plné

moci do protokolu je možné považovat za ústní podání nebo jiný úkon související s řízením v dané věci. Domnívám se, že varianta ústního podání je v dané věci vyloučena, neboť vzhledem ke znění § 37 odst. 2 SŘ, z podání vůči správnímu orgánu, byť učiněnému v ústní podobě, musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje. Udělením plné moci do protokolu před správním orgánem se pouze správnímu orgánu dává na vědomí, že konkrétní účastník se nechává v rámci vedeného správního řízení zastoupit jím zvolenou osobou zmocněnce. Jedná se o úkon, který v sobě neobsahuje žádný návrh správnímu orgánu, pouze se jím dává na vědomí změna situace. Na základě výkladu těchto ustanovení SŘ se tedy domnívám, že v případě udělení plné moci do protokolu se jedná o jiný úkon související s řízením ve věci dle § 18 SŘ.

Ověření podpisu na plné moci

S otázkou udělení plné moci ve správním řízení je rovněž na tomto místě vhodné zmínit i určitou náležitost její formy, a to je otázka ověření vlastnoručního podpisu na plné moci.²⁶ Například zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), ve znění pozdějších předpisů, který ji klade v ustanovení § 10 odst. 11,²⁷ podle něhož za občana může změnu místa trvalého pobytu ohlásit člen domácnosti, jehož oprávnění k zastupování občana bylo schváleno soudem, nebo jím pověřený zmocněnec na základě zvláštní plné moci s úředně ověřenými podpisy. S ohledem na princip právní jistoty a význam institutu trvalého pobytu v oblasti veřejnoprávní tedy zákon o evidenci obyvatel stanovuje, kromě úředně ověřených podpisů, i požadavek zvláštní (speciální) plné moci, která se omezuje pouze na právní jednání týkající se změny údaje o místu trvalého pobytu.

Na určitém místě ale sám SŘ vyžaduje ověření podpisu na plné moci. Považuji za více než vhodné připomenout, že institut

²⁴ Správní orgán nijak nezasahuje do dohody mezi účastníkem a zmocněncem, nýbrž je toliko pouze pasivním příjemcem jejího výsledku, viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 1 As 33/2016.

²⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2404/11.

²⁶ Jedná se o institut legalizace dle ustanovení § 10 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů.

²⁷ Je ovšem nutné zmínit, že ačkoliv článek je zaměřen na problematiku plné moci ve správním řízení, ohlášení změny místa trvalého pobytu není správním řízením ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu, tedy fakticky nejde o speciální úpravu k § 33, ale k § 154 správního řádu.

plné moci ve správním řízení se nevyčerpává pouze plnou mocí určenou k zastupování účastníka řízení před správním orgánem podle § 33. SŘ upravuje rovněž institut zmocnění k přebírání písemností, kde se ve správním řízení prokazuje právě plnou mocí, a je upraven v ustanovení § 20 odst. 2 SŘ, podle něhož písemnost vydaná správním orgánem, která se doručuje účastníkovi řízení do vlastních rukou (například jedná se typicky o rozhodnutí), je možné doručit též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem. Úředního ověření však není třeba, pokud byla plná moc udělena před doručujícím orgánem. Jde tedy rovněž o variantu zastoupení na základě plné moci, nicméně nejedná se o typické zastoupení v řízení, nýbrž pouze o zmocnění limitované výšece průběhu správního řízení, a to přebírání písemností. Na druhou stranu je potřeba upozornit na to, že tyto dvě varianty zastoupení se dle Nejvyššího správního soudu²⁸ neuplatní vedle sebe, nýbrž má-li účastník řízení zmocněnce podle § 33 správního řádu, neuplatní se § 20 odst. 2 správního řádu upravujícího zmocněnce pro doručování.

V souvislosti s podpisem na plné moci, bez ohledu na její typizaci (viz níže), považují za minimálně vhodné upozornit na určitou problematiku z poslední doby, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud.²⁹ Plná moc je v intencích SŘ úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu, kterému se tímto dává na vědomí existence vztahu zastoupení. Je možné jej ve smyslu znění § 37 odst. 4 SŘ učinit písemně, ústně do protokolu, dálnopisem, telefaxem, prostřednictvím veřejné datové sítě, nebo elektronicky. Elektronická varianta je možná i formou e-mailu, nicméně vždy platí, že musí být podepsáno uznávaným elektronickým podpisem. Pokud tomu tak není, umožňuje SŘ zhojení této vady do 5 dnů od doručení podání. V rámci správního řízení, které je předmětem daného rozhodnutí, se jednalo o to, že účastníkovi řízení byla v souladu s § 62 SŘ udělena pořádková pokuta, proti které se účastník odvolal. Odvolání bylo zasláno formou datové zprávy, v příloze se nacházela plná moc, avšak bez elektronického podpisu či ověřovací doložky autorizované konverze dokumentů. Správní orgán nechtěl takovouto plnou moc akceptovat. Problém nastal v okamžiku, kdy se zmíněný účastník řízení začal dovolávat judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž postačuje předložení plné moci v prosté kopii. Nejvyšší správní soud se s touto argumentací vypořádal tím,

že plná moc v prosté kopii je možná pouze v případech, kdy neexistuje pochybnost o tom, že vztah zastoupení skutečně platně a účinně vznikl. V daném případě, však účastník řízení i jeho domnělý zástupce důvody k pochybnostem sami zavdali, když oba svorně výzvu k řádnému zaslání plné moci ignorovali a takto již samotným podáním plné moci, když zmocněncem měla být právnická osoba, která by se zaručeným elektronickým podpisem a jeho použitím neměla mít problém. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud tvrdí, že takovou plnou moc akceptovat nelze.

Generální plná moc ve správním řízení

Ustanovení § 33 odst. 2 SŘ upravuje několik druhů plných mocí k zastupování účastníka správního řízení, přičemž jejich rozlišení se děje na základě rozsahu zástupčího oprávnění. Toto ustanovení se tímto rozlišením člení na čtyři body, přičemž podle Fedrové pod písm. a) je upravena prostá plná moc, pod písm. b) procesní plná moc, pod písm. c) prezidiální plná moc a pod písm. d) generální plná moc.³⁰ Jak je však předmětem následujícího textu, takovéto rozčlenění plných mocí ve správním řízení není jednoznačné. Problém nastává zejména v zařazení a použití generální plné moci, která, jak správně poznamenává Mates,³¹ může mít pro vedené řízení, a tedy i účastníka závažné důsledky, například pro doručování, podávání opravných prostředků, právní moc rozhodnutí atd.

Použití a zařazení generální plné moci advokáta ve správním řízení může být ožehavý problém. Jedná se o problematiku, která byla předmětem názorové rozepře i mezi poradním sborem Ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“) a Veřejným ochráncem práv (dále jen „VOP“). Tzv. generální plná moc udělená advokátovi totiž svou povahou nemusí zapadat ani do jednoho z typů plné moci upravených v § 33 odst. 2 SŘ. Nicméně na druhou stranu je nutné připustit názor, že generální plná moc svou povahou spadá pod § 33 odst. 2 písm. b) či d). Dle názoru VOP generální plná moc v sobě skýtá značně široký rozsah zástupčího oprávnění zmocněnce. Z pohledu účastníka,

²⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. 1 As 43/2009.

²⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. 2 As 255/2015.

³⁰ FEDROVÁ, M. Právní účinky plných mocí ve správním řízení. In: *Epravo.cz* [online]. 3. 11. 2014 [26. 3. 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-ucinky-plnych-moci-ve-spravnim-řízení-95897.html>>.

³¹ MATES, *op. cit.*

v obecné rovině vyjadřuje vůli nechat se zastupovat ve všech v plné moci vymezených oblastech procesněprávního jednání, tedy i ve správním řízení. Je-li toto vůle účastníka, který sám nespátřuje v rozsáhlé šířce zástupčího oprávnění problém, nemohou tento problém vytvářet ani správní orgány, před kterými řízení probíhá. VOP rovněž v této souvislosti spojuje správní řízení s řízením občanskoprávním, když vyjadřuje možnost určité spojitosti s ustanovení § 25 odst. 1 OSŘ, podle něhož lze advokátovi udělit plnou moc pouze pro celé občanskoprávní řízení, aniž by soudy zkoumaly, zda je v těchto plných mocích uvedeno konkrétní vedené řízení, o které jde. Ve zkratce, dle názoru VOP generální plná moc ve správním řízení spadá pod § 33 odst. 2 písm. b) SŘ.

Poradní sbor však v téže věci zastává názor jiný. Podle jeho výkladu ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) SŘ by se plná moc udělená podle tohoto ustanovení měla týkat jen v ní konkrétně uvedeného jedinečného správního řízení. Její rozsah se tudíž vztahuje pouze na vedené řízení s tím, že zástupčí oprávnění na základě této plné moci zaniká právní mocí rozhodnutí, kterým se vedené správní řízení končí. Pro případné mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky by musela být udělena nová plná moc podle § 33 odst. 2 písm. b) SŘ, a tudíž nelze pod tímto bodem spatřovat generální plnou moc. Nelze jí spatřovat ani pod § 33 odst. 2 písm. c) SŘ, neboť SŘ na tomto místě výslovně předpokládá variantu použití plné moci pro vícero správních řízení, avšak s jasně vymezeným předmětem a úředně ověřeným podpisem. Poslední možnou variantou pro zařazení generální plné moci je § 33 odst. 2 písm. d) SŘ, podle něhož zástupčí oprávnění může být uděleno v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona. V rámci této varianty poradní sbor vychází ze zákona o advokacii. Tento zákon upravuje podmínky právních služeb poskytovaných advokáty. Tyto služby dle § 1 odst. 2 zmíněného zákona v sobě mj. zahrnují zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, přičemž těmito jinými orgány lze rozumět i orgány provádějící správní řízení. Rozsah poskytování právních služeb advokáty je určen rozsahem vymezeným v plné moci s odkazem na příslušná ustanovení OZ, vzniká tedy, z pohledu správního řízení, na základě ustanovení zvláštního zákona. Proto poradní sbor považuje generální plnou moc udělenou účastníkem správního řízení za variantu dle § 33 odst. 2 písm. d) SŘ.

Na podporu výše uvedených argumentů poradní sbor rovněž použil spojitost s § 27 OSŘ. Dle tohoto ustanovení, se účastník občanského soudního řízení může dát zastoupit mj. kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná. Jedná se o tzv. obecného zmocněnce. Soud však takové zastoupení nepřipustí za předpokladu, že obecný zmocněnec není způsobilý k řádnému zastupování, anebo jestliže tento obecný zmocněnec vystupuje v různých věcech opětovně. Podle názoru MV použití generální plné moci obecného zmocněnce ve správním řízení je vzhledem k dikci ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) až c) SŘ vyloučeno. Jednalo by se totiž o zřejmý rozpor s úmyslem zákonodárce, neboť ten vytvořil v rámci § 33 odst. 2 písm. c) SŘ náročnější podmínky pro udělení plné moci pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, k jejichž zahájení dojde v určité době nebo době neurčené v budoucnu. Podpis na takovéto plné moci musí být vždy úředně ověřen a tato musí být do zahájení správního řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, případně udělena do protokolu. Celkově poradní sbor shrnuje, že nesouhlasí s názorem VOP, podle něhož generální plná moc udělená komukoliv spadá pod ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) SŘ, nýbrž pod § 33 odst. 2 písm. d) SŘ, a to pouze generální plná moc udělená advokátu. V případě obecného zmocněnce, tedy v intencích OSŘ i SŘ kterékoliv plně svéprávné osoby, nevyplývá ze zvláštního zákona rozsah jeho zástupčího oprávnění, a tudíž není naplněna podmínka dle § 33 odst. 2 písm. d) SŘ, které vyžaduje rozsah zmocnění na základě zvláštního zákona. Tedy na rozdíl od advokáta, u něhož rozsah zastoupení vyplývá z příslušných ustanovení zákona o advokacii, u obecného zmocněnce tomu tak není.³²

Rovněž i k této problematice se vyjadřoval Mates,³³ nutno dodat, že jako jediný (až na jemný náznak u VOP) z pohledu práv a ochrany účastníka vedeného správního řízení. S tímto názorem, jako jediným také plně souhlasím, neboť správní orgán by měl respektovat práva a volby účastníka řízení a především, stejně jako podání ve smyslu § 37 odst. 1 SŘ, zkoumat skutečný úmysl účastníka. Mates jednak vyzdvihuje esenciální povahu generální plné moci udělené advokátu, kdy

³² Závěr č. 113 ze zasedání poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. dubna 2012. *Použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu.*

³³ MATES, P. Zastoupení ve správním řízení. In: *Bulletin advokacie* [online]. 6. 5. 2015 [27. 3. 2016]. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/zastoupeni-ve-spravnim-řízení?browser=full>>.

v případě zastoupení účastníka advokátem je předpoklad univerzálnosti plné moci, tedy platí, že pokud by měla být omezena jen na určité úkony, muselo by to být výslovně vyjádřeno. Je-li v plné moci specifikace předmětného řízení uvedením například spisové značky a označení orgánu prvního stupně, neznamená to, že by se zástupčí oprávnění omezovalo pouze na prvostupňové procesní stádium a advokát by nemohl účastníka zastupovat v řízení před odvolacím správním orgánem (odvolací řízení je konec konců pouhé pokračování dosud neskončeného prvostupňového řízení), ba i v řízeních o mimořádných opravných prostředcích, či dozorcích prostředcích, s výjimkou situací, tedy plných mocí, z nichž lze jednoznačně dovodit opak. Tj. omezení jen na určité procesní stadium. S odkazem na odbornou literaturu Mates konstatuje, že plnou moc je vždy třeba vykládat ve prospěch samotného institutu zastoupení a vycházet z její podstaty a smyslu, nikoliv úzce gramatického výkladu (jak zřejmě činí poradní sbor). Nastane-li situace, kdy opravný prostředek podá advokát, aniž by k tomu současně doložil plnou moc, která jej k tomu de iure zmocňuje, je si třeba tuto situaci vykládat tak, že účastník řízení zmocnění udělil a je tedy zastoupen, a samotné nezaslání plné moci je pouhým respektu hodným opomenutím. Nejvyšší správní soud³⁴ v této souvislosti konstatoval, že: „Podá-li zástupce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, která jej k tomuto úkonu opravňovala, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka k odstranění nedostatku průkazu plné moci, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích nesplnění výzvy. Ač tato povinnost správního orgánu nevyplývá výslovně z ustanovení § 19 odst. 2 a 3 správního řádu, neboť se nejedná přímo o nedostatky podání, lze ji dovodit s přihlédnutím k § 3 odst. 2 větě druhé tohoto zákona. Teprve zůstane-li výzva bez odezvy, je namístě postup podle § 60 správního řádu.“ Správní orgán, který vede řízení, by měl mít vždy v prvé řadě na paměti práva (spíše oprávněné zájmy) účastníka řízení a veškeré restriktce plné moci, jak obsahovou, tak časovou, je třeba vykládat rovněž restriktivně, tj. ve prospěch účastníka řízení. Tato zásada by přitom měla platit pro všechny plné moci udělené kterýmkoliv osobám, nejen advokátům, ale i obecným zmocněncům. Nezbyývá než uzavřít, že výše nastíněná situace je demonstrativním případem nejednotného výkladu zákonných

ustanovení na úrovni jednak ústředního správního orgánu a jednak instituce, která by svou autoritou a vážností měla přispívat k zákonnosti a správnosti vedení správního řízení. Takové rozpory se samozřejmě promítají i do praxe správních orgánů vedoucích správní řízení, které vlivem této „metodické zmatečnosti“ mohou v konkrétním případě učinit procesní pochybení a významně zasáhnout do sféry účastníka. Nicméně se domnívám, že pokud správní orgán svůj postup náležitě zdůvodní, tedy v daném případě osvětlí, proč se přiklonil k tomu, či onomu názoru, není možné toto vytýkat jako nesprávný úřední postup, ale pouze vzít na vědomí jako odlišný právní názor. Žel shrnuto nezbyvá než dodat, že výše nastíněná „metodická zmatečnost“ není ani tak problém praktický, ale teoretický. Základem sporu byla otázka, zda v rámci správního řízení lze nebo nelze generální plnou moc akceptovat. Obě výše uvedené subjekty, tj. poradní sbor i VOP, se k ní nakonec postavily kladně, byť poradní sbor původně zastával právní názor, že generální plnou moc ve správním řízení použít nelze, neboť tomuto postupu brání speciální úprava obsažená v § 33 odst. 2 správního řádu. Poradní sbor však došel k jinému závěru, a to že generální plná moc přípustná je, byť podle jiného písmene stejného zákonného ustanovení než VOP, prakticky je ovšem výsledek stejný. Z praktického pohledu se jedná pouze o názornou ukázkou názorových rozporů dvou institucí, která ovšem dle mého názoru má v odborné literatuře své místo.

Prezidiální plná moc

Pod § 33 odst. 2 písm. c) se skrývá tzv. prezidiální plná moc. Na tuto formu plné moci klade SŘ největší formální a obsahové požadavky – úřední ověření podpisu zmocnitele na této plné moci, uložení u věcně příslušného orgánu a určité náležitosti jejího obsahu, tj. určení předmětu správních řízení zahájených v budoucnu.

Podmínka úředního ověření podpisu zpravidla nečiní problém. Zmocnitel, tedy účastník budoucího správního řízení, si může nechat podpis ověřit u k tomu kompetentního orgánu v souladu se zákonem č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), a zákonem České národní rady

³⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2003, sp. zn. 5 A 41/2001.

č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).³⁵ V souvislosti s tímto však jsem ze své praxe mohla postřehnout problém některých správních orgánů, nejčastěji obecních úřadů menších obcí. Některé úřední osoby totiž zcela mylně odmítají přijímat takové plné moci s tím, že obsahují pouze úředně ověřený podpis zmocnitele, tedy účastníka případného budoucího správního řízení a dožadují se úředně ověřeného podpisu, jak zmocnitele, tak zmocněnce. Není sporu o tom, že takovýto postup je zcela chybný a bez zákonného podkladu. Jak jsem uvedla výše, zastoupení účastníka správního řízení vzniká, v souladu s příslušnými ustanoveními OZ, na základě dohody o plné moci. Tato dohoda, je typickým dvoustranným právním jednáním, na jehož základě vzniká vztah zastoupení. Taková dohoda skutečně podpis obou stran vyžaduje. Nicméně správní řád stanoví,³⁶ že zmocnění zmocněnce se prokazuje písemnou plnou mocí, jejímž hlavním účelem a funkcí je prokázání vzniku a existence vztahu zastoupení. Plná moc tedy nemusí být podepsána zmocněncem, jinými slovy řečeno nemusí obsahovat tzv. akceptační doložku. Jak však uvádí i odborná literatura,³⁷ ačkoliv tato zcela nesprávná a mylná praxe přetrvává u správních orgánů, zejména u takových, na které vzhledem k obsazení úředních osob a absenci jejich právního vzdělání, neexistenci účinné metodické pomoci a přepjaté obezřetnosti vůči právním dokumentům předkládaným účastníky správního řízení, se můžeme dívat s určitou dávkou pochopení, k této nesprávné praxi docházelo i ze strany odborných orgánů. Jednalo se o případy, kdy i soudní orgány na podpisu zmocněnce na plné moci trvaly a v souvislosti s tímto odmítaly podání. Ze strany soudních orgánů se však jedná již o praxi překonanou.

O další podmínce, totiž uložení plné moci u věcně příslušného orgánu, se ustanovení SŘ vyjadřuje poměrně lakonicky, a proto i s tímto mohou v praxi vznikat problémy. Na druhou stranu SŘ v § 33 odst. 2 písm. c) výslovně uvádí, že plná moc musí do zahájení řízení být uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu. Toto ustanovení tedy výslovně vyžaduje uložení u věcně příslušného správního orgánu a jinou příslušnost, z povahy věci typicky místní, již neřeší. Jak ale správně poznamenává Vedral,³⁸ z logiky věci nemůže být vůči určitému správnímu orgánu účinná taková plná moc, která je uložena u jiného, pro zahájení řízení místně nepřislušného správního orgánu. Ostatně k tomuto výkladu jedno-

značně tíhne i novější judikatura Ústavního soudu: „Správní soudy nemohly zasáhnout do ústavně zaručených práv stěžovatele. Ústavně konformním způsobem odůvodnily závěr, že tzv. prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu nepostačuje uložit u správního orgánu, který je věcně příslušný k vedení řízení daného druhu, ale je třeba ji uložit, popřípadě zajistit, aby se o ní dozvěděl místně příslušný správní orgán, který vede dané řízení. Stěžovatel tak byl povinen plnou moc doručit či o jejím udělení přinejmenším informovat Městský úřad Kralovice. Nepostačovalo ji uložit u Úřadu městské části Praha 6 a spoléhat se na to, že si Městský úřad Kralovice, okres Plzeň-sever, uložení plné moci v Praze 6 ověří a bude podle ní postupovat. Vedle tohoto zásadního momentu pak obecné soudy pro úplnost konstatovaly i obsahové vady plné moci, konkrétně absenci úředně ověřeného podpisu stěžovatele a vymezení předmětu řízení, pro která se má uplatnit.“³⁹ S tímto názorem plně souhlasím, jak jinak by se správní orgán, zahajující správní řízení, o udělené plné moci vůbec dověděl? V souvislosti s touto problematikou, jsem se již setkala s návrhem, či spíše požadavkem, aby si obce v rámci správního obvodu kraje, jehož jsou součástí, poskytovaly navzájem informace o u nich uložených plných mocích v rámci širokého výkladu zásady vstřícnosti a veřejné správy jako služby veřejnosti podle § 4 SŘ. S takovýmto extenzivním výkladem základních zásad činnosti správních orgánů nemohu než nesouhlasit. Je sice pravda, že správní orgány by měli účastníkům vycházet co nejvíce vstřícně, nicméně doložení plné moci ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) SŘ je požadavkem směřujícím k účastníkovi správního řízení, je tedy na něm, aby si ohlídal, kam svou plnou moc ukládá. Správní orgán by mu měl v zásadě poskytnout poučení, ke kterému orgánu plnou moc správně uložit. Je sice možné, že některé obce si v rámci „dobrých vztahů“ podobné informace neformálně předávají, nicméně nejedná se dle mého názoru o zákonem stanovený postup a jakákoliv metodika znějící v tomto duchu je samozřejmě bez zákonného podkladu. V takovýchto případech je však třeba dle mého názoru vycházet především z aplikace zákonného ustanovení na základě

³⁵ FEDROVÁ, *op. cit.*

³⁶ V ustanovení § 33 odst. 1 věta druhá správního řádu.

³⁷ LAVICKÝ, P. a kol. *Komentář k občanskému zákoníku. I. Obecná část (§ 1 – 654)*. Praha, 2014, s. 1663–1669.

³⁸ VEDRAL, *op. cit.*, s. 253.

³⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3053/15.

zdravého rozumu a nevytvářet zbytečné problémy v řízení.

Z hlediska prezidiální plné moci je v praxi občas problémem otázka okamžiku jejího uložení u věcně a místně příslušného správního orgánu.⁴⁰ SŘ v této oblasti hovoří celkem jasně a stanovuje, že plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu. Okamžik zahájení řízení je stanoven v ustanovení § 44 odst. 1 SŘ pro řízení o žádosti a v ustanovení § 46 odst. 1 SŘ pro řízení vedené z moci úřední. Časový odstup mezi uložení takové plné moci u správního orgánu a zahájením řízení není v SŘ určen ani náznakem, a proto je možné, že by k jejímu uložení mohlo dojít i několik minut před zahájením prvního budoucího správního řízení. Z časového hlediska problematická je otázka, zda by správní orgán měl akceptovat prezidiální plnou moc, která je správnímu orgánu doručena například společně s žádostí o zahájení řízení, neboť tato fakticky uložena u správního orgánu před zahájením řízení není, k okamžiku jejího uložení dojde společně se zahájením řízení. Tato případná situace může skýtat dvojí řešení. V souladu se zásadou vstřícnosti a veřejné správy jako služby veřejnosti dle § 4 odst. 1 SŘ by správní orgán mohl formálně považovat podmínku uložení za splněnou – z faktického pohledu úřední osoba otevře jí adresovanou obálku a jako první vytáhne prezidiální plnou moc. V opačném případě pokud by plná moc byla obsahově a formálně bezvadná, by ji správní orgán mohl pro dané řízení považovat za procesní plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) SŘ. Případně by mohl účastníka vyzvat k vyjádření, zda se tato plná moc může považovat za prezidiální pro budoucí řízení. V každém případě se však účastník tímhle postupem vyhne případným nepřijetím v souvislosti s úkony správního orgánu během řízení, neboť například podle § 34 odst. 2 SŘ se písemnosti doručují, až na výjimku v podobě nezbytnosti osobního úkonu účastníka řízení, doručují zástupci, a rovněž bez ohledu na typ plné moci.

Z hlediska doručování písemností a dodržování základních zásad činnosti správních orgánů, zejména již výše několikrát zmiňované zásady vstřícnosti, může nastat i opačná téměř extrémní situace. Správní orgány někdy z přílišné opatrnosti doručují písemnosti, jak účastníkům, tak jejich zástupcům. Výše uvádím, že pro doručování zastoupeného účastníka platí jasné pravidlo, a to že písemnosti se doručují zástupci, až na výjimku, kdy má zastoupený něco osobně vykonat. Nezbytnost

osobního výkonu se však týká pouze procesních práv, nikoliv hmotně právních.⁴¹ Konkrétně tak stanoví správní řád v ustanovení § 34 odst. 2 věta druhá, ovšem s výhradou případné odlišné speciální úpravy. Z tohoto pohledu je ale třeba trvat i na dodržování zásady procesní ekonomie podle § 6 odst. 2 SŘ, podle níž si má správní orgán počínat tak, aby nikomu nevznikaly nedůvodné náklady, a to ani správnímu orgánu. A zbytečné doručování písemností účinně zastoupeného účastníka řízení mezi tyto náklady jistě řadit lze. V této souvislosti z procesního hlediska považuji za zajímavé upozornit na skutečnost, že i přestože se správní orgán dopustí vadné praxe a v rozporu se zásadou procesní ekonomie doručuje jak zmocněnci, tak i účastníkovi, není takový postup sám o sobě důvodem pro zrušení případně napadeného správního rozhodnutí, jelikož tímto nedochází k porušení práv účastníka řízení.⁴²

Naproti tomu může nastat i situace, kdy správní orgán doručuje účinně zastoupenému účastníku a zmocněnci již nikoliv. S tímto samozřejmě souvisí otázka, došlo-li vůbec k účinnému doručení, a zda běží procesní lhůty, například lhůta k podání opravného prostředku, případně od kdy?⁴³ Tato problematika byla řešena i Nejvyšším správním soudem různě.⁴⁴ Nejvíce se ztotožňuji s názorem, podle něhož, pokud správní orgán opomenul zástupce a rozhodnutí bylo doručeno pouze účastníkovi řízení a tento podal opravný prostředek, pak trvání na podání opravného prostředku zmocněncem by byl zbytečný přepjatý formalismus.⁴⁵ S tímto názorem nelze než souhlasit, a to už jen z toho důvodu, že jedním z nejobecnějších účelů správního řízení je ochrana práv občanů, a to nejen ve smyslu hmotněprávním, ale také v průběhu již probíhajícího správního řízení ve smyslu procesním. Proto pochybení správního orgánu by se nemělo v žádném případě přičítat k tíži účastníkovi správního řízení. Naopak takové opomenutí by mohlo být základem pro podnět ke stížnosti ve smyslu § 175 odst. 1 SŘ pro nesprávný postup správního orgánu.

⁴⁰ FEDROVÁ, *op. cit.*

⁴¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 100/2008.

⁴² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 6 As 79/2016.

⁴³ MATES, *op. cit.*

⁴⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2006, sp. zn. 5 As 48/2004. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 125/2001.

⁴⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 7 As 21/2008. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2009, sp. zn. 4 Ads 74/2009.

Závěrem

Institut zastoupení a s ním neodmyslitelně související plná moc jsou instituty s kořeny v právu soukromém a zároveň s projevy v procesním právu veřejném. Jedná se o problematiku stojící v oblasti obou sfér právního řádu. Už jen z tohoto důvodu se domnívám, že se jedná o problematiku, která byla, je a bude aktuální a vždy s sebou ponese interpretační i aplikační rozpory. Snad by bylo vhodné klást větší důraz na hledání úmyslu zákonodárce, avšak s ohledem na stručné důvodové zprávy bývá tento úmysl často nejasný a jeho hledání je z praktického pohledu téměř marné. Nicméně musím podotknout, že určitě nesměřoval k tomu, vnášet do správního řízení zmatky, například umožněním toho, aby měl účastník správního řízení pro jeden úkon vícero zmocněnců.

Hlavní pozornost byla v tomto příspěvku věnována plné moci jako takové a jejímu uplatnění v rámci vedeného správního řízení. Žádný právní institut však není možné zkoumat izolovaně. Nicméně na závěr snad mohu uvést jako postřeh z praxe, že některé správní orgány se o určitou izolaci pokouší, čímž dojde samozřejmě k nesprávné interpretaci a aplikaci zákonných norem a tím ke vzniku zbytečných problémů v rámci vedeného správního řízení. Další příčina obtíží spočívá v nejednotném a rozporuplném metodickém vedení. Velká část správních řízení různého charakteru a významu se odehrává na úrovni obecních či městských úřadů, které mají metodicky vést jejich příslušné krajské úřady. Názory krajských úřadů, ovlivněné rozhodovací praxí soudů, se ale zdaleka ne vždy shodují, a proto celkem běžně dochází

k rozličné praxi v různých krajích. Není možné jim to dávat zcela za vinu, neboť i orgány, které by měly působit metodicky, často mění svá stanoviska. A i mezi nimi mohou vznikat rozpory, viz analýze podrobený názorový střet MV a VOP, který je toho jednoznačným příkladem. Po nastudování citovaných pramenů, s odkazem na tezi vyřčenou v první kapitole tohoto příspěvku, jsem proto dospěla k názoru, že často problémy nespočívají v nedostatečné či nevhodné právní úpravě, nýbrž právě v nejednotné, občas i nepředvídatelné praxi správních orgánů vzniklé mj. v důsledku rozporuplné metodiky. Proto nezbyvá než připomenout, že důležitým kritériem při posuzování jednotlivých problematických případů by mělo být pokud možno hledisko zdravého rozumu a posuzování případů v celé jejich šíři. Významnější roli by měly v oblasti státní správy hrát i sjednocující postupy metodických orgánů,⁴⁶ což jak vidno výše, je někdy problematické. Ostatně výše uvedené příklady z praxe správního práva jsou toho jednoznačným důkazem. Správní řízení v sobě zahrnuje mnoho rozličných předmětů a i účastníkovi dává správní řád možnost upravit své zastoupení rozličně. Proto mohu snad závěrem hodnotit zákonnou úpravu plné moci ve správním řízení jako poměrně zdařilou a „uživatelsky přístupnou“, neboť i přes výše nastíněné problémy, konkrétně například spor poradního sboru a VOP, je třeba upřímně dodat, že tyto problémy jsou převážně řešeny ve prospěch a v souladu se zájmy účastníka řízení.

⁴⁶ Například viz ustanovení § 61 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení) obecního zřízení, tj. vázanost orgánů obcí směnicemi ústředních správních úřadů.

Nové
ASPI

SLEDUJEME ZA VÁS ZMĚNY ZÁKONŮ

Registrujte se na www.noveaspi.cz

1. 134/2016 Sb.
Zákon Parlamentu České republiky o zřízení veřejných zákonů
schválen 18.04.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...

2. 348/2016 Sb.
Vyhlášení Ministerstva vnitra schváleno 18.07.2016, právní účinnost
schváleno 18.07.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...

3. 170/2016 Sb.
Vyhlášení Ministerstva vnitra schváleno 18.07.2016, právní účinnost
schváleno 18.07.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...

4. 130/2016 Sb.
Vyhlášení Ministerstva vnitra schváleno 18.07.2016, právní účinnost
schváleno 18.07.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...

5. 130/2016 Sb.
Vyhlášení Ministerstva vnitra schváleno 18.07.2016, právní účinnost
schváleno 18.07.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...

6. 348/2016 Sb.
Vyhlášení Ministerstva vnitra schváleno 18.07.2016, právní účinnost
schváleno 18.07.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...

7. 170/2016 Sb.
Vyhlášení Ministerstva vnitra schváleno 18.07.2016, právní účinnost
schváleno 18.07.2016, účinnost 01.10.2016, právní účinnost
včetně formulářů pro obě strany a zřízení vel...