

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu

#### **Závěr č. 144**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015**

#### **Nezletilý zmocněnec**

*Nezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu. Pokud účastník řízení podá opravný prostředek prostřednictvím takové osoby, správní orgán účastníka vyzve, aby vadu zmocnění odstranil, popř. aby požádal o uznání úkonu podle § 34 odst. 4 správního řádu.*

#### **Odůvodnění**

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda je přípustné, aby nezletilá osoba (které nenabyla svéprávnost emancipací ani uzavřením manželství ve smyslu § 30 odst. 2 občanského zákoníku) byla zmocněncem účastníka správního řízení podle § 33 správního řádu, a konkrétně zda může účastník řízení podat prostřednictvím takového zmocněnce opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Podle ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu „je každý způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost“. Podle § 30 občanského zákoníku se člověk stává plně svéprávným dosažením zletilosti, resp. 18 let věku, případně přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství. Do té doby je nezletilý způsobilý k takovým právním jednáním, které odpovídají rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku.

Z uvedeného vyplývá, že občanský zákoník připouští, aby i nezletilý mohl právně jednat v případech, kdy je schopen závažnost a následky svého jednání pochopit. Rozlišuje tedy mezi jednodušším právním jednáním, ke kterému může být způsobilý i nezletilý, a naopak právním jednáním, ke kterému je způsobilá pouze plně svéprávná osoba. Tyto dvě skupiny přitom nelze rozlišit striktně, jelikož míra svéprávnosti s přibývajícím věkem narůstá a zároveň závisí na vyspělosti konkrétní fyzické osoby. Stejným způsobem lze rozlišovat i úkony procesní. Podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu přitom

představuje zásadní procesní úkon spojený s podstatnými procesními následky, a není tedy přípustné, aby byl podán osobou, resp. prostřednictvím osoby, která nedisponuje plnou procesní způsobilostí.

V souvislosti s tímto závěrem je nutné upozornit na zvláštní postavení nezletilého obviněného z přestupku, který je navzdory výše uvedeným pravidlům považován za plně procesně způsobilého. Toto postavení vyplývá z práv zakotvených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (čl. 6 odst. 2 a 3) a Listině základních práv a svobod (hlava pátá). Uvedené dokumenty přiznávají obviněnému plnou procesní způsobilost bez ohledu na jeho způsobilost k právnímu jednání. Tato práva náležejí jak obviněnému z trestného činu v rámci trestního řízení před soudem, tak obviněnému z přestupku při řízení před správním orgánem.<sup>1</sup> Rovněž Nejvyšší správní soud<sup>2</sup> konstatoval, že *„přičítá-li zákon plnou odpovědnost mladistvému za své jednání, je nutno vycházet a priori i z toho, že tato osoba je i plně procesně způsobilá k úkonům ve správním (přestupkovém) řízení stran přestupku, který ji lze přičítat“*. Nezletilý obviněný z přestupku tak opravný prostředek podat může, jelikož splňuje požadavek plné procesní způsobilosti. Tato konstrukce přiznání procesní způsobilosti ovšem dopadá pouze právě na osobu nezletilého pachatele přestupku, kterému je tak dána možnost účinné procesní obrany před správním orgánem. Toto pravidlo nelze analogicky uplatnit na nezletilou osobu, která v řízení o přestupku vystupuje jako zmocněnec obviněného. Není důvod přiznávat takové osobě způsobilost nad rámec zákona, jelikož sama se deliktního jednání nedopustila, a není tedy nezbytné, aby disponovala možností se aktivně před správním orgánem obhajovat.

V případě občanského soudního řízení je na procesní způsobilost nezletilých účastníků (oproti obviněným v trestním řízení a řízení o správním deliktu, na něž se vztahují výše uvedená ústavně zaručená práva přiznávající plnou procesní způsobilost) nahlíženo odlišně. Procesní způsobilost v občanském soudním řízení je podobně jako v případě správního řízení vázána na svéprávnost (§ 20 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Ústavní soud<sup>3</sup> k tomuto uvádí, že *„v případě nezletilých dětí by pravidlem měl být závěr, že tyto nemají plnou procesní způsobilost ve smyslu § 20 odst. 1 občanského soudního řádu, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit.“* Přestože se závěr vztahuje k účastenství nezletilé osoby v občanském

---

<sup>1</sup> Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 391.

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 65/2009 – 39.

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. prosince 2014.

soudním řízení, může představovat relevantní podklad i pro hodnocení problematiky nezletilého zmocněnce v řízení správním.

Pro požadavek plné procesní způsobilosti zmocněnce ve správním řízení svědčí nadto úprava stejného institutu v občanském soudním řádu. Ustanovení § 27 odst. 1 občanského soudního řádu uvádí, že *„účastník se může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná.“* Předpoklad plné svéprávnosti zástupce účastníka civilního soudního řízení je tedy stanoven zákonem výslovně.

Při posuzování, zda je možné, aby si účastník správního řízení zvolil nezletilého zmocněnce, je rovněž nutné zohlednit účel institutu procesního zastoupení. Zmocněnec na základě plné moci vystupuje ve správním řízení jménem zastoupeného, kterému z úkonů zmocněnce vznikají práva a povinnosti (§ 34 odst. 1 správního řádu). Rolí zmocněnce je zastupovat účastníka řízení ve všech úkonech, které nemusí účastník vykonat osobně (§ 34 odst. 2 správního řádu). Takovému stavu ovšem odporuje situace, kdy by byla zmocněncem osoba, která nemá způsobilost ke všem procesním úkonům.

Je zřejmé, že nelze po správním orgánu požadovat, aby v případě nezletilého zmocněnce zkoumal u každého procesního úkonu, zda je k němu dotýčný nezletilý způsobilý, nebo zda jej musí vykonat přímo účastník. Takový postup by nebyl v souladu s principem procesní ekonomie a naopak by představoval neúměrnou zátěž pro správní orgán. Zkoumání rozumové a volní vyspělosti vyžaduje zajisté získání bližších informací o konkrétní nezletilé osobě, což může zabrat mnoho času, nehledě na prostor pro obstrukční jednání ze strany účastníka řízení. V případě podání opravného prostředku prostřednictvím nezletilého zmocněnce by byl daný postup navíc v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť do získání výsledků takového zkoumání by nebylo dáno najisto, zda je podaný opravný prostředek přípustný či nikoliv, resp. zda rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci.

Z výše uvedených argumentů je nutné dovodit, že nezletilá osoba nemůže být zmocněncem účastníka řízení, a nemůže tedy jeho jménem podávat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Správní orgán je podle základních zásad zakotvených správním řádem povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Pokud se správní orgán setká se situací, kdy je opravný prostředek proti rozhodnutí podán prostřednictvím nezletilého zmocněnce, měl by účastníka řízení poučit, že ve správním řízení není přípustné zvolit si jako zmocněnce osobu nezletilou, a zároveň účastníka vyzvat, aby tuto vadu

odstranil. Podle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to potřebné. V dané situaci by měl správní orgán účastníka upozornit na možnost vyplývající z § 34 odst. 4 správního řádu, a sice uznání úkonu (zde opravného prostředku) za úkon učiněný zástupcem účastníka. Na účastníkovi řízení následně je, aby buď podaný opravný prostředek potvrdil (požádal o uznání úkonu ve smyslu § 34 odst. 4 správního řádu), anebo odmítl. V případě, že účastník požádá o uznání opravného prostředku a správní orgán následně tento úkon ve smyslu § 34 odst. 4 správního řádu uzná, lhůta pro podání opravného prostředku zůstane zachována. Pokud by účastník obdržel výzvu správního orgánu ještě před uplynutím lhůty k podání opravného prostředku, mohl by také podat nový opravný prostředek sám anebo prostřednictvím způsobilého zástupce. V každém případě se správní orgán nemůže opravným prostředkem podaným prostřednictvím nezletilého zmocněnce bez dalšího nezabývat, takový postup by představoval porušení procesních práv účastníka řízení. Správní orgán musí vyvinout snahu k odstranění vzniklé procesní vady.

Poradní sbor se rovněž zabýval otázkou, s jakými následky je spojena procesní vada spočívající v tom, že za účastníka činil během řízení úkony nezletilý a současně nesvéprávný zmocněnec. Tato vada může vyjít najevo až v průběhu řízení o opravném prostředku. Otázkou tedy je, zda taková vada způsobí nezákonnost rozhodnutí ve věci, resp. zda je důvodem pro zrušení či změnu vydaného rozhodnutí. Podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán nepřihlíží k těm vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Obdobné pravidlo upravuje rovněž ustanovení § 96 odst. 2 ve vztahu k přezkumnému řízení. Procesní pravidla slouží účastníkům řízení jako prostředek k uplatňování a prosazování jejich hmotných práv. Lze konstatovat, že porušení procesních pravidel má na spravedlivý průběh řízení negativní dopad pouze tehdy, pokud jím jsou porušena současně hmotná práva některého z účastníků. Má-li tedy procesní úkon všechny zákonné náležitosti, jeho účinky jsou v zájmu účastníka řízení a nedostatek tohoto úkonu spočívá pouze v tom, že byl učiněn prostřednictvím nezletilého zmocněnce, nemůže mít tato vada sama o sobě za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Nezákonnost by mohla být naopak prohlášena tehdy, pokud by nezletilý zmocněnec jednal v rozporu se zájmy účastníka nebo pokud by byly jeho úkony v rámci zastupování spojeny s dalšími závažnými procesními vadami.