

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu

### **Závěr č. 131**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014**

#### **Nápomoc při rozhodování a zastupování členem domácnosti**

- a) Podpůrce podle občanského zákoníku není zástupcem účastníka řízení; v řízení mu přísluší práva pouze v rozsahu, který vymezuje správní řád. Podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, a to za asistence svého svobodně zvoleného podpůrce.*
- b) Účastník řízení může být zastoupen členem domácnosti podle občanského zákoníku pouze v řízení, ve kterém takové zastoupení připouští zvláštní zákon.*

#### Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkami vzniklými v důsledku nabytí účinnosti nového občanského zákoníku, tj. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Konkrétně se jednalo o zodpovězení otázky, zda lze považovat podpůrce ustaveného na základě smlouvy o nápomoci při rozhodování za zástupce účastníka řízení; druhým problémem pak bylo, zda může být člen domácnosti, oprávněný k zastupování účastníka řízení podle občanského zákoníku, zástupcem této osoby v řízení.

Dle nového občanského zákoníku, účinného od 1. ledna 2014, dochází k zakotvení dosud neznámých institutů, tzv. podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. Podpůrná opatření upravená v § 38 a násl. občanského zákoníku spočívají v určení osob, které jsou oprávněny (se souhlasem soudu) napomáhat osobě, resp. zastupovat osobu trpící duševní poruchou. K zakotvení těchto institutů došlo v duchu ideje zmírnění dosavadního striktního přístupu – nově již nelze fyzické osoby svéprávnosti (dříve způsobilosti k právním úkonům) zbavit zcela, pouze dochází k tomu, že některé osoby trpící duševní poruchou mohou být ve svéprávnosti soudem omezeny.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Omezit svéprávnost člověka podle § 55 občanského zákoníku lze však jen tehdy, hrozila-li by mu závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.

Uvedené změny byly taktéž promítnuty do znění správního řádu zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Podle novelizovaného ustanovení § 29 správního řádu je tak každý způsobilý činit v řízení úkony samostatně (tzn. je procesně způsobilý) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Osoby omezené ve svéprávnosti nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení (§ 55 a násl. občanského zákoníku).

Nový občanský zákoník umožňuje podle míry duševní poruchy, která brání v samostatném právním jednání, aplikovat institut nápomoci při rozhodování (kdy duševní porucha *působí obtíže*), anebo institut zastoupení členem domácnosti (kdy duševní porucha zletilému *brání v samostatném právním jednání*). V případě institutu zastoupení členem domácnosti by formulace § 49 odst. 1 nového občanského zákoníku<sup>2</sup> mohla způsobovat v praxi správního řízení obtíže, vzhledem k tomu, že předpokladem aplikace institutu je zřejmě úplná neschopnost právně jednat, což by mohlo zpochybnit i procesní způsobilost účastníka řízení.

Institut nápomoci při rozhodování je nově zakotven v § 45 a násl. občanského zákoníku. Nápomoc při rozhodování se uplatní v případě zletilých osob trpících duševní poruchou; jedná se o formu asistence bez zásahu do svéprávnosti podporovaného.<sup>3</sup> Nápomoc při rozhodování vzniká na základě smlouvy o nápomoci. Smlouva musí být uzavřena v písemné formě nebo projevem vůle před soudem a její účinnost je vázána na rozhodnutí soudu.<sup>4</sup> Ustanovení § 47 občanského zákoníku pak zmiňuje povinnosti podpůrce, mezi něž patří zejména povinnost postupovat při plnění svých povinností v souladu s rozhodnutími podporovaného.

Výše zmíněným zákonem č. 303/2013 Sb., bylo do správního řádu nově vloženo ustanovení § 36 odst. 4, které přiznává účastníkovi řízení při jednání před správním orgánem právo na konzultace s podpůrcem. V ustanovení § 38 odst. 1 je pak podpůrci nově přiznáno právo nahlížet spolu s účastníkem řízení do spisu a dále podle § 49 odst. 5 správního řádu

---

<sup>2</sup> „Brání-li duševní porucha zletilému, který nemá jiného zástupce, samostatně právně jednat, může ho zastupovat jeho potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky.“

<sup>3</sup> Z důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku: „*Návrh zákonné úpravy podpory při rozhodování vychází z pojetí tzv. podporovaného rozhodování (supported decision-making). Podle tohoto pojetí v určitých případech postačí asistence jiné osoby - ve funkci do určité míry formalizované - která se bude účastnit právních jednání podporované osoby, aniž je nutné zasahovat do její svéprávnosti.*“

<sup>4</sup> Taktéž pouze soud může dle § 48 občanského zákoníku podpůrce odvolat, přičemž v případě porušení povinností podpůrce tak může soud učinit i ex officio.

přísluší podpůrci právo účastnit se neveřejného jednání. Podle § 36 odst. 4 správního řádu (resp. § 47 odst. 2 občanského zákoníku) může podpůrce namítat v řízení vlastním jménem neplatnost právního jednání podporovaného, přičemž správní orgán k takovéto námitce v řízení přihlédně.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, ovšem s pomocí svého svobodně zvoleného podpůrce ve smyslu § 46 odst. 1 nového občanského zákoníku.<sup>5</sup> Podpůrce nejedná za účastníka řízení, podpůrci v řízení přísluší pouze práva výslovně vyjmenovaná správním řádem. Podpůrce tedy nemá procesní práva, která svědčí pouze účastníkovi řízení (např. podpůrci nejsou v řízení doručovány písemnosti, podpůrce nemůže podat za účastníka řízení opravný prostředek, apod.). Podpůrce tak nelze považovat za zákonného zástupce účastníka řízení ani jeho zmocněnce ve smyslu § 31 a násl. správního řádu; jedná se také o institut odlišný od opatrovníka. Jako závěr poradního sboru lze tedy shrnout, že podpůrce podle občanského zákoníku není zástupcem účastníka řízení a v řízení mu přísluší práva pouze v rozsahu, který vymezuje správní řád. Podporovaný účastník v řízení činí úkony sám za sebe, a to za pomoci svého svobodně zvoleného podpůrce.

Zastoupení členem domácnosti podle § 49 občanského zákoníku bylo zavedeno za účelem zlepšení postavení zletilých osob, kterým brání duševní porucha samostatně právně jednat. Ustanovení § 49 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že takovou osobu může zastupovat její potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která se zastoupeným žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky. Podmínkou vzniku zastoupení je souhlasné vědomí zastupovaného<sup>6</sup> a schválení soudu (§ 50 občanského zákoníku). Z dikce § 49 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že se jedná o subsidiární formu zastoupení – tzn. uvedené zastoupení lze využít, pouze pokud osoba nemá jiného zástupce (například opatrovníka).<sup>7</sup>

Zastoupení zletilého, kterému duševní porucha brání samostatně právně jednat, členem jeho domácnosti se týká ovšem pouze obvyklých záležitostí odpovídajících konkrétním

---

<sup>5</sup> „Smlouvou o nápomoci se podpůrce zavazuje podporovanému, že bude s jeho souhlasem přítomen při jeho právních jednáních, že mu zajistí potřebné údaje a sdělení a že mu bude nápomocen radami.“

<sup>6</sup> § 49 odst. 2 občanského zákoníku: „Zástupce dá zastoupenému na vědomí, že ho bude zastupovat, a srozumitelně mu vysvětlí povahu a následky zastoupení.“

<sup>7</sup> Podle § 54 odst. 1 občanského zákoníku zastoupení členem domácnosti zaniká, pokud se jej zástupce vzdá, nebo pokud zastoupený odmítne, aby ho zástupce dále zastupoval, k odmítnutí postačí schopnost projevit přání. Zastoupení dále zaniká, pokud soud jmenuje zastoupenému opatrovníka. Podle § 54 odst. 2 v případě, že byla uzavřena smlouva o nápomoci při rozhodování, zanikne zastoupení účinností smlouvy v rozsahu, v jakém je zastoupený způsobilý právně jednat.

životním poměrům zastoupeného. Pojem *obvyklé záležitosti* však občanský zákoník nijak nevynezuje. Za obvyklé životní záležitosti lze jistě považovat např. pravidelné nákupy a platby, přebírání pošty apod. Podle důvodové zprávy k občanskému zákoníku jde „zejména o záležitosti týkající se poskytování zdravotních a sociálních služeb a žádostí o přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi, státní sociální podpory a sociálního zabezpečení“<sup>8</sup> Podle názoru poradního sboru však i vzhledem k předmětu úpravy občanského zákoníku může jít v zásadě pouze o záležitosti soukromého práva.

Co do vymezení zastupování členem domácnosti ovšem zákon č. 303/2013 Sb. tento institut do znění správního řádu nijak nepromítl. Na základě výkladu ustanovení § 49 a násl. občanského zákoníku lze dospět k tomu, že člen domácnosti může zastupovat uvedenou fyzickou osobu pouze v obvyklých záležitostech týkajících se běžného života. Jedná se o hmotněprávní institut upravený v občanském zákoníku a rozhodně z něj nelze automaticky dovozovat procesní zastoupení. Zastoupení členem domácnosti nelze považovat za zastoupení ve smyslu § 31 správního řádu, který obsahuje taxativní výčet možných druhů zastoupení v řízení; uvedený institut není druhem úplného zákonného zastoupení, nejedná se ani o zmocněnce, či opatrovníka. Z hlediska správního řádu jde tedy spíše o zvláštním zákonem upravený zvláštní typ jednání ve prospěch účastníka, kdy za účastníka řízení může být takto učiněn např. pouze jeden konkrétní úkon v řízení (podání žádosti).

Lze říci, že předmět správního řízení se bude v závislosti na posouzení okolností téměř vždy vymykat z mezí obvyklých záležitostí a životních poměrů osoby zastoupené členem domácnosti (např. stavební řízení), a přesahuje tak rámec záležitostí, ve kterých může člen domácnosti konkrétní osobu zastupovat. Výčet případů, kdy člen domácnosti zastupuje účastníka řízení, tak může určit pouze zvláštní zákon.

S možností, aby byl účastník řízení zastoupen členem domácnosti, se již také výslovně počítá v některých speciálních zákonech: člen domácnosti je např. oprávněn k podávání žádostí o přidělení rodného čísla za účastníka řízení podle § 17a odst. 3 zákona 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů, podobně také může za účastníka řízení požádat o vydání občanského průkazu podle zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>8</sup> Nová úprava dle důvodové zprávy totiž směřuje k naplnění požadavků čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Dle důvodové zprávy je uvedené inspirováno rakouskou právní úpravou – vychází z § 284b ABGB. Zatímco text ustanovení § 284b ABGB v odstavci 1 výslovně vyjmenovává skupiny úkonů, ve kterých je oprávněn člen domácnosti konkrétní osobu zastupovat, česká úprava příklady tzv. obvyklých záležitostí ponechává pouze na důvodové zprávě.

Pokud však zákonodárce nezakotvil oprávnění člena domácnosti k zastupování účastníka řízení do zákona výslovně, nelze o zastupování členem domácnosti ve správním řízení hovořit. Účastník správního řízení tak může být zastoupen členem domácnosti pouze v řízení, ve kterém zastupování účastníka řízení členem domácnosti připouští zvláštní zákon.