

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 178

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 27. 5. 2022**

Převzetí občanského průkazu za nezletilého na základě jím udělené plné moci

Nezletilý, který dosáhl věku 15 let, se může při převzetí občanského průkazu nechat zastoupit zmocněncem (za podmínek § 27 odst. 3 zákona o občanských průkazech). Plnou moc k zastupování uděluje sám, neboť má při postupech podle tohoto zákona procesní způsobilost.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda se nezletilá osoba, která dosáhla věku 15 let, může nechat zastoupit při převzetí občanského průkazu dle zákona č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech, na základě plné moci. Ačkoli obecně platí, že nezletilí, kteří nenabyli plné svéprávnosti, disponují pouze částečnou procesní způsobilostí (§ 29 odst. 1 správního řádu), zákon o občanských průkazech přiznává způsobilost samostatně jednat při postupech podle tohoto zákona v zásadě nezletilým starším 15 let (srov. § 67 a § 68 tohoto zákona). Předpokládá tedy jak samostatné podání žádosti o vydání občanského průkazu takovým nezletilým (§ 8), tak převzetí občanského průkazu žadatelem (§ 27) - k těmto úkonům nezletilý nepotřebuje zastoupení zákonným zástupcem nebo opatrovníkem. Otázkou nicméně je, zda se nezletilý může při provádění těchto úkonů, přesněji při převzetí občanského průkazu, nechat zastoupit na základě jím udělené plné moci dle § 33 správního řádu.

Procesní způsobilost je definována jako způsobilost činit v řízení úkony samostatně, přičemž každému je přiznána v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost (§ 29 odst. 1 správního řádu). Plné svéprávnosti nabývá člověk zletilostí (dovršením 18 let věku),

před nabytím zletilosti pak přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství (§ 30 občanského zákoníku).

V rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastoupen zákonným zástupcem nebo opatrovníkem (§ 32 a § 33 odst. 1 správního řádu). To je i případ nezletilých, kteří nenabylí plné svéprávnosti, jejichž procesní způsobilost je odvozena z § 31 občanského zákoníku. Dle předmětného ustanovení se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Nezletilí tak disponují pouze částečnou procesní způsobilostí, neboť svéprávnosti nabývají postupně, spolu se zvyšujícími se rozumovými a volními schopnostmi odpovídajícími jejich věku.¹

Právní řád zná i případy, kdy je nezletilému, který nenabyl plné svéprávnosti, přiznána procesní způsobilost ve správním řízení. Typickým příkladem je řízení o přestupku, ve kterém mladistvý obviněný (tj. osoba, která dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok věku) vystupuje v postavení účastníka řízení s plnou procesní způsobilostí (zákonný zástupce nebo opatrovník je nadán pouze jednotlivými procesními právy tak, aby pomáhal mladistvému hájit jeho práva, srov. § 72 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Nezletilý může být procesně způsobilý rovněž při jiných postupech dle části čtvrté správního řádu, a to s ohledem na věk nezletilého a zpravidla jednodušší procesní postup vedoucí k provedení takového úkonu. Procesní způsobilost nezletilého zde může vyplývat z povahy věci, může však být rovněž výslovně založena zákonem. Takovou explicitní úpravu obsahuje i zákon o občanských průkazech.

Ustanovení § 67 zákona o občanských průkazech upravuje v rámci společných ustanovení jednání za osobu mladší 15 let. Z tohoto ustanovení a contrario vyplývá, že osoba, která dosáhla věku 15 let, jedná při postupech podle zákona samostatně, ledaže je zde jiná překážka bránící samostatnému jednání (nezletilý je nezpůsobilý např. z důvodu duševní poruchy nebo nepříznivého zdravotního stavu, srov. § 68 zákona, jakož i subsidiárně použitelnou úpravu opatrovnictví podle správního řádu). S tím koresponduje i úprava podání žádosti o vydání občanského průkazu, která předpokládá, že nezletilý starší 15 let podává žádost sám, stejně jako si vydaný občanský průkaz osobně přebírá (§ 27 odst. 3 zákona). Pro účely zákona o občanských průkazech má tedy nezletilý starší 15 let procesní způsobilost.

¹ Ve správním řízení tak bude většinou nezbytné, aby byl nezletilý zastoupen (zákonným zástupcem nebo opatrovníkem). Lze odkázat na nálezný Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14 týkající se občanského soudního řízení, uvedené závěry však lze obdobně vztáhnout i na posuzování procesní způsobilosti ve správním řízení.

Osoba, která disponuje procesní způsobilostí, samostatně realizuje svá procesní práva a plní své procesní povinnosti, tj. činí projevy vůle adresované správnímu orgánu, jejichž účinky upravuje procesní právo (procesní úkony). Jedním ze základních procesních práv je rovněž právo zvolit si zmocněnce. Jedná se o promítnutí ústavního práva na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (jde-li o právní pomoc kvalifikovanou, tj. poskytovanou ze strany advokáta nebo jiné osoby poskytující specializované právní služby), šířeji pak o jeden z atributů práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Právo na zastoupení, resp. právo zvolit si zmocněnce, je tedy základním procesním právem účastníků řízení, jakož i jiných dotčených osob, pokud vystupují vůči správním orgánům při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (§ 31, § 33 odst. 1, § 154 a § 158 správního řádu).

Právo zvolit si zmocněnce se přitom realizuje jednostranným projevem vůle dotčené osoby vůči správnímu orgánu, resp. předložením písemné plné moci, která prokazuje zmocnění k zastoupení (plnou moc lze přitom udělit i ústně do protokolu, srov. § 33 odst. 1 správního řádu). Tomuto úkonu, směřujícímu k uplatnění procesního práva, předchází dvoustranná smlouva mezi zmocněncem a zmocnitelem, jejíž povaha je ovšem hmotněprávní a jejíž účinky nastávají pouze mezi těmito účastníky soukromoprávního vztahu. Obdobným způsobem charakterizoval smluvní zastoupení ve správním řízení také Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014-19, uvedl: *„Správní řád ve svém § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze udělit buď ve formě písemné, nebo může být udělena ústně do protokolu. Taková plná moc je procesním úkonem účastníka správního řízení vůči správnímu orgánu, je jednostranným prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazního typu (srov. § 2430 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „nový občanský zákoník“ [...]).“*

Plnou moc lze proto pojímat jako jednostranný procesní úkon účastníka řízení či jiné dotčené osoby, jímž realizuje své procesní právo zvolit si zmocněnce. Splňuje-li plná moc esenciální obsahové náležitosti (konkrétní rozsah zmocnění a jeho časové určení, uvedení osoby, která je k zastupování zmocněna, podpis zmocnitele), osoba zmocněnce je plně

svéprávná², nejsou zde překážky procesního charakteru (účastník může mít v řízení současně pouze jednoho zmocněnce, srov. § 33 odst. 1 větu poslední správního řádu) ani výjimečné okolnosti svědčící o zneužití práva na zastoupení³, účinky zastoupení nastávají v zásadě nezávisle na vůli správního orgánu (správní orgán nemá možnost plnou moc „přijmout“ nebo „nepřijmout“). Správní orgán nezkoumá obsah ani charakter vlastní soukromoprávní smlouvy mezi zmocněncem a zmocnitelem, ve vztahu k nezletilému se dále nezabývá skutečností, zda měl k jejímu uzavření přiměřenou rozumovou a volní vyspělost (neboť z hlediska obecné občanskoprávní úpravy není plně svéprávný). Správní orgán tak vychází z předložené plné moci, která způsobuje následky v rovině procesní.

Poradní sbor proto dospěl k závěru, že má-li nezletilý procesní způsobilost ve správním řízení, popř. v jiném postupu podléhající správnímu řádu, činí procesní úkony samostatně, včetně udělení plné moci, jímž realizuje své právo zvolit si zmocněnce. Jiný přístup prakticky není možný, neboť právo na zastoupení nelze nezletilému odepřít a výklad, dle něhož by byl k realizaci práva na zastoupení vyžadován úkon osoby odlišné od nezletilého (zákonného zástupce nebo opatrovníka), popírá vlastní podstatu procesní způsobilosti. Volba zmocněnce je zákonnému zástupci či opatrovníkovi vyhrazena právě jen v případech, kdy nezletilý procesní způsobilost nemá, a kdy tedy musí být zastoupen v řízení jako takovém, tj. v celé šíři procesních úkonů.⁴

Z hlediska vlastní úpravy zákona o občanských průkazech je třeba uzavřít, že zákon o občanských průkazech zapovídá smluvní zastoupení při podání žádosti o vydání občanského průkazu (dle § 8 odst. 2 zákona nelze k podání žádosti o vydání občanského průkazu zmocnit jinou osobu). Převzetí občanského průkazu zmocněncem naproti tomu připouští, avšak pouze ve výjimečných případech, kdy se žadatel o vydání občanského průkazu nemůže osobně dostavit k převzetí občanského průkazu (z důvodu omezení na osobní svobodě, z dlouhodobých zdravotních důvodů nebo z jiného závažného důvodu). Zmocněnec je nadto povinen předložit při převzetí občanského průkazu zvláštní plnou moc s úředně ověřeným podpisem žadatele (§ 27 odst. 3). Tuto právní úpravu pak musí respektovat i nezletilý.

² Srov. Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. 10. 2015 č. 144, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016-34.

³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, řešící obstrukční zvolení zmocněnce ze zahraničí.

⁴ Uvedené lze demonstrovat na smluvním zastoupení v trestním řízení, byť jde o zvláštní právní úpravu. Mladistvý obviněný zde má plnou procesní způsobilost, je proto způsobilý zvolit si zmocněnce. Ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. však přiznává určitá procesní práva rovněž zákonnému zástupci nebo opatrovníkovi mladistvého, přičemž jedním z těchto práv je také právo zvolit mladistvému zmocněnce. Výslovného ustanovení je zde zapotřebí, neboť bez něj by zákonný zástupce nebo opatrovník zvolit zmocněnce nemohl - mladistvý obviněný má v řízení plnou procesní způsobilost, a procesní práva tak realizuje sám.