



V Brně dne 15. března 2023  
Sp. zn.: 7/2023/SZD/ŠO  
Č. j.: KVOP-9932/2023

## Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky o nedosažení nápravy zjištěných pochybení úřadu

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv<sup>1</sup> je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu o tom, že úřad neprovedl opatření k nápravě dle § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

### I. Podnět ochránce

V červnu 2020 a únoru 2021 se na ochránce obrátila Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s. („stěžovatel“), s podněty, které se týkaly neakceptace plných mocí odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra („OAMP“).

**Stěžovatel v podnětech uvedl, že OAMP opakovaně odmítl přijmout plné moci pro zastupování v řízení o udělení mezinárodní ochrany, kterými stěžovatele zmocnili jeho klienti.** Důvodem odmítnutí měla být skutečnost, že akceptační doložku na plných mocích za stěžovatele nepodepisoval jeho statutární orgán, ale některý z pracovníků organizace. O neakceptaci plných mocí následně OAMP informoval pouze stěžovatele, nikoliv jeho klienty. Stěžovatel dále namítal, že minimálně v jednom případě OAMP odmítl přijmout a převzít plnou moc, kterou klientka stěžovatele (žadatelka o mezinárodní ochranu) přinesla přímo na pracoviště správního orgánu. OAMP tento postup odůvodnil tím, že v případech, kdy plná moc neobsahuje řádně podepsanou akceptační doložku, je nutné, aby ji správnímu orgánu přinesl sám zmocněnec. Jen tak si může být správní orgán jistý, že zmocněnec o tom, že byl pověřen, ví.

Na základě podnětu moje bývalá zástupkyně zahájila šetření, v němž se zabývala zákonností postupu OAMP při vyřizování žádosti stěžovatele.

### II. Právní východiska

Zastoupení účastníka správního řízení na základě plné moci umožňuje § 31 ve spojení s § 33 správního řádu.<sup>2</sup> Dle § 33 správního řádu si účastník může zvolit zmocněnce, který **své zmocnění k zastoupení prokazuje písemnou plnou mocí.**

**Smluvní zastoupení vzniká na základě dohody stran mezi zmocnitelem a zmocněncem.** Jeho úpravu nalezneme v § 441 a násl. občanského zákoníku.<sup>3</sup> Plná moc je pak deklarací této dohody navenek. Dle právní teorie i judikatury je plná moc jednostranné právní jednání,

---

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

3 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

kterým zmocnitel prohlašuje vůči třetím osobám, že zmocnil jinou osobu (zmocněnce), aby ho v rozsahu uvedeném v této plné moci zastupovala – **nemusí tudíž povinně obsahovat tzv. akceptační doložku, tedy přijetí plné moci zmocněncem.**<sup>4</sup>

Pro platnost plné moci je stěžejní, aby z ní bylo zřejmé, kdo zmocňuje (identifikace zmocnitele), koho zmocňuje (identifikace zmocněnce) a k čemu ho zmocňuje; to vše stvrzené podpisem zmocnitele, přičemž **podpis zmocněnce je irelevantní.** „Obsahem průkazu plné moci pak musí být pouze uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého platí, a podpis zmocnitele.“<sup>5</sup> Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „[a]bsence podpisu zmocněnce na plné moci nezakládá její neplatnost [...]“.<sup>6</sup> Z citované judikatury lze dovodit, že **stejně tak nezakládá neplatnost plné moci, jestliže akceptační doložku podepíše osoba, která nemá pravomoc zmocněnce zastupovat.** Rozhodující je projev vůle zmocnitele – tedy to, koho zmocnitel k zastupování pověřil, nikoliv to, zda zmocněnec plnou moc podepsal, potažmo kdo ji za zmocněnce podepsal.

**Plná moc zároveň neslouží jako doklad toho, že zmocněnec zmocnění přijal.** Slovy Nejvyššího správního soudu: „Zmocnitel uděluje plnou moc zpravidla právě proto, aby za něj zástupce v určité věci jednal, bránil jeho práva a prosazoval jeho zájmy a postoje. Třetí osoby jsou tak povinny z obsahu plné moci vycházet a jednat se zástupcem zmocnitele v rozsahu uvedeném v plné moci a **není již nutné, aby tyto osoby ověřovaly, zda předložená plná moc byla akceptována zmocněncem** [...] správní řád nespojuje žádný právní následek s předložením plné moci, která neobsahuje podpis zmocněnce, svědčící o akceptaci plné moci, a **správní orgán není povinen pátrat po tom, zda toto zmocnění bylo zmocněncem akceptováno a v jaké formě**“ (zdůraznění doplněno).<sup>7</sup> Cizinec, který by vystavil plnou moc k zastupování v řízení subjektu, s nímž se předtím na zastupování nedohodl, by navíc pouze uškodil sám sobě a následky svého jednání by nesl sám.<sup>8</sup>

**Správní orgán je povinen přijímat jakékoliv žádosti, podněty či jiná podání.** Dle § 4 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“ **Jedním z primárních způsobů, jejichž prostřednictvím jednotlivci ve správním řízení uplatňují svá práva a zájmy, jsou podání.** Povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva znamená také povinnost správního orgánu těmto osobám v uplatňování jejich práv nebránit, tedy nevytvářet takové podmínky, které by uplatňování práv dotčených osob znesnadňovaly, nebo dokonce znemožňovaly.<sup>9</sup> **Správní řád nezná institut „odmítnutí podnětu“.** Správní orgán tedy nesmí odmítnout

---

4 Nález Ústavního soudu ze dne 30. ledna 2003, sp. zn. I. ÚS 433/01; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2014, č. j. 4 As 171/2014-26.

5 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. prosince 2019, č. j. 43 A 25/2019-25.

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, č. j. 7 Azs 4/2011-55.

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2016, č. j. 4 As 111/2016-35.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2016, č. j. 4 As 111/2016-35: „Pokud by zmocnitel udělil plnou moc osobě, se kterou není na svém zastupování domluven, která není se zastupováním zmocnitele srozuměna a o tomto úkonu zmocněnce tak např. ani neví, a která by tak zmocněnce posléze nezastupovala, a tuto plnou moc by zmocnitel předložil správnímu orgánu, pak by negativní následky takového postupu nesl sám zmocnitel.“ Dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. července 2014, č. j. 4 As 85/2014-40.

9 VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 123. Dále také Zpráva o šetření veřejné ochránčyně práv ze dne 26. března 2015, sp. zn. 6096/2014/VOP; dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3038>.

přijmout podání např. s tvrzením, že takové podání není možné nebo že předkládaný dokument je neplatný. Je povinen podnět přijmout a podle § 37 odst. 3 správního řádu pomoci podateli případné vady podání odstranit nebo ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.

### III. Pochybení úřadu (OAMP)

Ve zprávě o šetření ze dne 7. prosince 2021 dospěla má bývalá zástupkyně ke čtyřem pochybením OAMP.

V první řadě **OAMP pochybil, když v rozporu s tím, že plná moc je jednostranné právní jednání, opakovaně označil za neplatné a nepřijal ty plné moci, které stěžovateli vystavili jeho klienti a u kterých akceptační doložku podepsal některý ze zaměstnanců stěžovatele.** Jak jsem uvedl výše, plná moc nemusí obsahovat akceptační doložku, rozhodujícím faktorem je, kdo je v plné moci označen jako zmocněnec, nikoliv kdo podepsal či nepodepsal akceptační doložku. Proto OAMP postupoval v rozporu se zákonem, když plné moci nepřijal.

**Dále OAMP pochybil, když vyhodnotil jako neplatnou plnou moc, kterou klientka stěžovatele přinesla přímo na pracoviště OAMP a u které akceptační doložku podepsal některý ze zaměstnanců stěžovatele.** OAMP ve svém vyjádření<sup>10</sup> argumentoval tím, že v případech, kdy plná moc neobsahuje řádně podepsanou akceptační doložku, je nutné, aby ji správnímu orgánu přinesl sám zmocněnec. Jen tak si může být správní orgán jistý, že zmocněnec o tom, že byl pověřen, ví. Tento požadavek nemá oporu v platné právní úpravě a správní orgán nemůže stěžovateli a jeho klientům ukládat povinnosti nad její rámec. Správní orgán není povinen pátrat po tom, zda bylo zmocnění akceptováno a v jaké formě.

**Pochybením byl rovněž postup OAMP, když od klientky, která podle něj předložila neplatnou plnou moc, odmítl toto podání převzít.** Správní orgán je povinen přijímat jakékoliv žádosti, podněty či jiná podání. Správní řád nezná institut „odmítnutí podnětu“. I podání, které správní orgán považuje za např. neplatné, je povinen přijmout a následně podle § 37 odst. 3 správního řádu pomoci podateli případné vady odstranit nebo ho k jejich odstranění vyzvat a poskytnout mu pro to přiměřenou lhůtu.

O nepřijetí plných mocí informoval OAMP pouze stěžovatele (zmocněnce), a to dopisem označeným jako „vyrozumění“. **OAMP tak rovněž pochybil, když o odmítnutí plných mocí neinformoval samotné zmocnitele – tedy klienty stěžovatele.** Pokud OAMP vyhodnotil předložené plné moci jako neplatné, měl účastníky řízení, tedy klienty stěžovatele, v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu řádně vyzvat k odstranění vad podání, stanovit jim lhůtu, dokdy tak mají učinit, a poučit je o následcích nesplnění této výzvy. Zaslání „vyrozumění“ stěžovateli lze ze strany správního orgánu považovat za vstřícné gesto, které nicméně nemůže zaslání výzvy účastníkovi (zmocniteli) nahradit.

---

10 Vyjádření ředitelky OAMP ze dne 11. ledna 2022, č. j. MV-68735-4/OAM-2021.

#### IV. Závěrečné stanovisko a návrh opatření k nápravě

Ředitelka OAMP ve svém vyjádření<sup>11</sup> ke zprávě o šetření akceptovala, že pracoviště OAMP, které odmítlo od klientky stěžovatele plnou moc převzít, pochybilo. Uvedla, že příslušné pracoviště OAMP bylo informováno o nutnosti nápravy.

**K ostatním zjištěním poskytla podrobné právní odůvodnění, které se však zásadně rozcházelo s právními názory ochránce,** podloženými jak právní teorií, tak judikaturou správních soudů. Konkrétně ředitelka OAMP uvedla, že si je OAMP vědom, že plná moc je jednostranný právní úkon a že není nutné, aby obsahoval podpis zmocněnce. Pokud je však plná moc udělena ze strany konkrétního žadatele o mezinárodní ochranu celé právnické osobě, nikoliv konkrétnímu pracovníkovi této právnické osoby, a zároveň obsahuje akceptační doložku, pak přijetí (podepsání) plné moci musí učinit za právnickou osobu pouze a jen její statutární zástupce, nikoliv řadový pracovník této právnické osoby. OAMP rovněž setrval na svém názoru, že plná moc, kterou předloží zmocnitel (klient stěžovatele), musí obsahovat i podpisovou doložku, neboť je nezbytné, aby i zplnomocněná strana byla o svém zplnomocnění informována a byla se svou rolí srozuměna. O neakceptaci plné moci byl vyrozuměn stěžovatel a nikoliv jeho klienti, neboť tito svým postupem žádné vady podání nezpůsobili.

Bývalá zástupkyně setrvala na svých závěrech, a proto dne 25. dubna 2022 vydala závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě.<sup>12</sup> Na jeho základě bylo ministru vnitra navrženo, aby OAMP změnil své požadavky na obsah plné moci v souladu se závěry zprávy o šetření ochránce a o této změně dostatečně poučil své pracovníky.

#### V. Vyjádření ministra vnitra

Ministr vnitra se k závěrečnému stanovisku vyjádřil dne 8. června 2022.<sup>13</sup> **Navržená opatření k nápravě nepřijal.** Ve svém vyjádření nejdříve odkázal na vyjádření ředitelky OAMP ke zprávě o šetření. Dále uvedl, že si je vědom, že plná moc je jednostranný právní úkon a není nutné, aby obsahoval podpis zmocněnce. Pokud je však plná moc udělena ze strany konkrétního žadatele o mezinárodní ochranu celé právnické osobě, nikoliv konkrétnímu pracovníkovi této právnické osoby, a zároveň obsahuje akceptační doložku, pak souhlasí s tím, že takovéto přijetí plné moci musí učinit za právnickou osobu pouze a jen její statutární zástupce, nikoliv řadový pracovník této právnické osoby. **Ministr vnitra tak ve své odpovědi souhlasil s předchozím vyjádřením ředitelky OAMP a podpořil je.**

#### VI. Shrnutí

S vyjádřením ministra vnitra se nemohu ztotožnit. Závěry obsažené ve zprávě o šetření i v závěrečném stanovisku se opírají o relevantní právní úpravu i konstantní judikaturu (správních) soudů.

Plná moc představuje **jednostranné právní jednání, kterým zmocnitel prohlašuje vůči třetím osobám, že zmocnil jinou osobu (zmocněnce), aby ho v rozsahu uvedeném v této**

---

11 Vyjádření ředitelky OAMP ze dne 11. ledna 2022, č. j. MV-68735-4/OAM-2021.

12 Závěrečné stanovisko ze dne 25. dubna 2022, č. j. KVOP-26888/2022.

13 Dopis ministra vnitra ze dne 8. června 2022, č. j. MV-68735-6/OAM-2021.

**plné moci zastupovala.** Absence či přítomnost akceptační doložky na plné moci je tak pro její platnost irelevantní. Stejně tak nemá na platnost a obsah plné moci vliv, kdo akceptační doložku podepsal, neboť tento podpis nemá žádné právní účinky. Ministr vnitra se ve svém vyjádření sice ztotožňuje se závěrem, že plná moc je jednostranné právní jednání, tuto skutečnost však ve své právní analýze nijak nereflektuje.

Na základě výše uvedeného uzavírám, že Ministerstvo vnitra odmítlo v rámci provedených šetření provést navrhovaná opatření k nápravě. Plním proto svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv  
(podepsáno elektronicky)

### **Přílohy**

1. Zpráva o šetření ze dne 7. prosince 2021, č. j. KVOP-49943/2021
2. Závěrečné stanovisko ze dne 25. dubna 2022, č. j. KVOP-26888/2022
3. Vyjádření ministra vnitra ze dne 8. června 2022, č. j. MV-68735-6/OAM-2021