



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení

Opakovaně jsem se setkala se situací, kdy klient generální plnou mocí zmocnil advokáta k provádění všech právních úkonů, ale různé správní orgány se k této plné moci stavěly odlišně; některé ji akceptovaly, jiné ji akceptovat odmítly. Nejasný výklad této problematiky a z něj vyplývající odlišná praxe může přitom mít pro zastoupené osoby vážné procesní následky, z nichž nejzásadnější je zamítnutí podaných odvolání jako nepřipustných.

Vzhledem k současnému nejednotnému výkladu práva v oblasti generálních plných mocí advokáta, z něhož pak plynul rozličný přístup jednotlivých úřadů, jsem se rozhodla provést na toto téma šetření z vlastní iniciativy [podle § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv¹].

A. Shrnutí závěrů

A.1 Shrnutí dotazníkového šetření

Výzkum ukazuje, že jednotlivé odbory krajských úřadů a magistrátů se ve velké většině shodují na akceptaci generální plné moci advokáta v rámci správních řízení. Pouze 6 % odborů generální plnou moc advokáta neakceptuje. Souvislost s věcnou agendou nebo regionální strukturou se nepotvrdila, jelikož respondenti, kteří uvedli, že generální plnou moc advokáta neakceptují, jsou z různých krajů a mají na starosti různou agendu.

Zároveň se však ukázalo, že i když dotázané odbory zpravidla docházejí ke stejnému závěru, co se akceptace generální plné moci týče, činí tak na základě značně odlišného odůvodnění - jejich právní názor se opírá o odlišná ustanovení správního řádu.²

Ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu rozlišuje zastoupení k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení (prostá plná moc),³ pro celé řízení (procesní plná moc),⁴ pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem (prezidiální plná moc)⁵ anebo v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.⁶

Zhruba polovina odborů považuje generální plnou moc za plnou moc udělenou v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona, polovina za procesní plnou moc, pětina za prezidiální plnou moc a desetina za prostou plnou moc. Shoda na tom, podle kterého ustanovení správního řádu při rozhodování o akceptaci generální plné moci advokáta postupovat,

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3 Ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu.

4 Ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu.

5 Ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

6 Ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu.



nepanuje ani napříč jednotlivými agendami, ani napříč jednotlivými krajskými úřady/magistráty.

Se situací, kdy účastník řízení chce, aby jej zastupoval advokát na základě generální plné moci, se v letech 2017 až 2018 setkaly více než tři čtvrtiny dotazovaných odborů, i když většina z nich pouze ojediněle.

A.2 Shrnutí právních závěrů

Obecná plná moc (generální) opravňuje zmocněnce ke všem hmotněprávním úkonům ve všech odvětvích práva a rovněž při všech procesních úkonech ve všech řízeních před orgány veřejné moci. Takové zmocnění zahrnuje plnou moc pro každé jednotlivé řízení. Zákon o advokacii přitom neobsahuje zvláštní úpravu zmocnění.

Generální plnou moc advokáta proto považují za plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, tj. za procesní plnou moc – plnou moc udělenou pro celé správní řízení.

B. Právní východiska

Základy práva na právní pomoc nalezneme v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁷ Na zákonné úrovni je právo na právní pomoc zakotveno v celé řadě procesních předpisů, které za tímto účelem obsahují příslušná ustanovení o zastupování účastníků v řízeních před orgány veřejné moci. V některých řízeních je volba zástupce omezena pouze na advokáty, v jiných je na vůli zastupované osoby, zda zplnomocní advokáta, jinou osobu znalou práva, nebo osobu, která právní vzdělání nemá.

V právní praxi se velmi často setkáváme s tzv. **plnou mocí obecnou (generální)**, která opravňuje zmocněnce ke všem právním úkonům (pro neurčitý počet řízení s neurčitým předmětem). Určitou modifikaci generální plné moci využívá snad každý advokát. Vedle teorie občanského práva hmotného připouští tento typ plné moci občanské právo procesní pro účely procesního zastoupení. Vedle generální plné moci dále teorie rozlišuje pojmy **speciální plná moc**, kterou se prokazuje zmocnění pouze k určitému hmotněprávnímu úkonu či úkonům, **prostá plná moc**, která prokazuje zmocnění k určitému procesnímu úkonu či úkonům, a **procesní plná moc** prokazující zmocnění pro celé konkrétní řízení. Poslední je tzv. **prezidiální plná moc**, která prokazuje zmocnění pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem.

Úpravu zastoupení ve správním řízení nalezneme v § 33 odst. 2 správního řádu,⁸ které upravuje zastoupení na základě plné moci:

- k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení (prostá plná moc),
- pro celé řízení (procesní plná moc),
- pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem (prezidiální plná moc),

⁷ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



- v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

Z citovaného textu správního řádu vyplývá, že se nijak nezabývá použitelností generální plné moci, kterou ani výslovně nezmiňuje. V právním řádu se však nejedná o ojedinělou situaci. Srovnatelnou situaci můžeme nalézt například v právní úpravě civilního procesu, tj. v občanském soudním řádu, kde problematika generálních plných mocí není rovněž řešena výslovně.

Veřejný ochránce práv se s problematikou neakceptování generální plné moci advokáta setkává opakovaně, tento postup zastávaly například některé z krajských úřadů. Bývalý veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský proto již v minulosti požádal poradní sbor ministra vnitra o výkladové stanovisko ke správnímu řádu, zda (a případně podle kterého ustanovení) lze ve správním řízení generální plnou moc advokáta akceptovat.

Podle dřívějšího názoru jednoho z krajských úřadů nelze generální plnou moc advokáta ve správním řízení akceptovat, neboť s ní § 33 správního řádu výslovně nepočítá. **Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu tento názor svým závěrem zpochybnil⁹** a konstatoval, že generální plnou moc nelze podřadit pod § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, neboť to se týká jednoho výslovně uvedeného správního řízení. Dále uvedl, že ji nelze podřadit ani pod § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť nejsou naplněny podmínky k udělení zmocnění. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu předpokládá možnost použití plné moci pro více řízení, ale pouze s určitě vymezeným předmětem a s úředně ověřeným podpisem za dalších podmínek. Poradní sbor ministra vnitra však na rozdíl od krajského úřadu konstatoval, že generální plnou moc advokáta lze podřadit pod § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. Uvedl, že zvláštním zákonem je zde myšlen občanský zákoník¹⁰ a zákon o advokacii,¹¹ který upravuje poskytování právních služeb, mezi něž patří podle § 1 odst. 2 i zastupování před soudy a jinými orgány¹².

Ani závěr poradního sboru ministra vnitra však nevedl k ustálení aplikační praxe při akceptování generální plné moci advokáta. Postupy správních orgánů zůstávají v této otázce nadále nejednotné. Právě to mě vedlo k zahájení výzkumného šetření z vlastní iniciativy. Jeho cílem bylo zanalyzovat současnou aplikační praxi na úrovni jednotlivých odborů krajských úřadů a magistrátů.

C. Právní hodnocení

Výsledky dotazníkového šetření potvrdily má zjištění, že praxe správních orgánů je při akceptaci generální plné moci advokátů nejednotná. Zatímco některé správní orgány

9 Závěr č. 113 *Použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2014*; dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/113-2012-pouziti-generalni-plne-moci-advokata-v-řízení-podle-spravního-radu.aspx>.

10 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

11 Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

12 „*Poskytováním právních služeb se rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajoba v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci, jsou-li vykonávány soustavně a za úplatu. Poskytováním právních služeb se rozumí rovněž činnost opatrovníka pro řízení ustanoveného podle zvláštního právního předpisu, je-li vykonávána advokátem.*“



se nezdráhají tuto plnou moc akceptovat, jiné ji odmítají. Na základě výsledků dotazníkového šetření jsem však zjistila, že nejednotný přístup panuje i mezi správními orgány, které plnou moc akceptují. Liší se totiž právní důvod, tj. ustanovení správního řádu, podle kterého plnou moc posuzují.

Přes pochybnosti o závěrech poradního sboru ministra vnitra souhlasím se základními východisky tohoto stanoviska. **Generální plná moc je jednoznačným vyjádřením vůle osoby nechat se zastupovat stejným zástupcem při všech hmotněprávních úkonech ve všech odvětvích práva a rovněž při všech procesních úkonech ve všech řízeních před orgány veřejné moci.** Vůle nechat se zastupovat ve všech řízeních logicky současně zahrnuje zmocnění pro každé jednotlivé řízení.

Teorie i praxe civilního procesu vždy přijímala generální plnou moc ve výše uvedeném pojetí jako dostatečnou, a to i přesto, že například i v občanském soudním řádu¹³ tato možnost není výslovně upravena. Právní teorie i praxe předpokládají, že generální plná moc je pro každé jednotlivé řízení procesní plnou mocí ve smyslu § 25 odst. 1 občanského soudního řádu, tedy plnou mocí pro konkrétní řízení.¹⁴ To tedy znamená, že zmocněná osoba generální plnou moc vždy znovu předkládá v jednotlivých řízeních, ve kterých musí být vnímána jako procesní plná moc pro toto řízení.¹⁵

Jsem přesvědčena, že neexistuje ospravedlnitelný důvod zpochybňovat tradičně přijímaný výklad generálních plných mocí ve správním řízení. **Generální plná moc je proto využitelná rovněž ve správních řízeních, v nichž je založena do spisu, a to s ohledem na § 33 odst. 2 písm. b), tedy jako procesní plná moc.**¹⁶

Se závěry poradního sboru se tedy rozcházím ohledně ustanovení správního řádu, pod které je nutno podřadit generální plnou moc advokáta. Podle názoru poradního sboru ministra vnitra se jedná o § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. Podle mého názoru se naopak jedná o § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. **Na principu přípustnosti generální plné moci advokáta ve správním řízení to však nic nemění.**

13 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

14 „Zástupcem si účastník může vždy zvolit advokáta. Advokátu lze udělit pouze plnou moc pro celé řízení (dále jen ‚procesní plná moc‘).“

15 Srov. např. Svoboda K., Smolík P., Levý J., Šínová R. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1627 s. 145–147 „Uvedené dva druhy plných mocí jsou zvláštními druhy plných mocí pro řízení, ale nelze je pokládat za výlučné. Vedle nich se ještě může uplatnit tzv. všeobecná (generální) plná moc, která obsahuje jak oprávnění zástupce právně jednat jménem zastoupeného v hmotněprávní rovině, tak oprávnění činit jeho jménem veškeré procesní úkony v těch řízeních, která se vztahují k rozsahu oprávnění dle hmotného práva. Pro všeobecný charakter této plné moci v obou rovinách lze takovou všeobecnou plnou moc označit za druh plné moci obsahující i procesní plnou moc.“ Srovnatelný závěr lze nalézt rovněž v: Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I, II Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 183–184. „V občanském soudním řízení se uplatní též tzv. všeobecná (generální) plná moc, kterou zmocnitel zmocnil zmocněnce, aby jej zastupoval ve všech věcech, a která opravňuje zmocněnce k zastupování účastníka v každém soudním řízení, ať jde o kteroukoliv věc. Tato plná moc dopadá jak na hmotněprávní úkony, tak i na úkony procesní. Z hlediska § 28a má pro řízení stejný význam jako procesní plná moc.“

16 Text vychází z článku Mgr. Davida Slováčka In: SLOVÁČEK David, Generální plná moc ve správním řízení. Bulletin advokacie, Praha: Česká advokátní komora, 12/2012, str. 38. Autor je právníkem Kanceláře veřejného ochránce práv.



K závěru, že generální plnou moc advokáta nelze podřadit pod § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu dospěl ostatně i Nejvyšší správní soud,¹⁷ když konstatoval: „*Generální plnou moc udělenou advokátovi nelze hodnotit jako plnou moc udělenou ,v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona‘, když zákon o advokacii zvláštní úpravu zmocnění neobsahuje.*“ Nejvyšší správní soud tedy zpochybnil výklad, který k této otázce zastává poradní sbor ministra vnitra (tj. povinnost správních orgánů podřazovat generální plnou moc advokáta pod § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu). **Nejvyšší správní soud však neuvedl, že je generální plná moc advokáta ve správním řízení neakceptovatelná.** Ostatně i v další judikatuře Nejvyšší správní soud s institutem generální plné moci advokáta pracuje.¹⁸ Podle názoru Nejvyššího správního soudu i názoru mého tak sice na generální plnou moc advokáta nelze nahlížet podle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, i tento typ plné moci však správní orgány musejí akceptovat. V praxi je tak již pouze sporné, pod které písmeno § 33 odst. 2 správního řádu spadá generální plná moc advokáta. **Podle mého názoru se jedná o § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, tj. o plnou moc udělenou pro celé správní řízení. I s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu nelze na řešenou otázku nahlížet jinak.**

Nezpochybňuji, že správní orgány mohou být při neakceptování generální plné moci advokáta vedeny úmyslem chránit zmocnitele a nepřipustit jeho zastupování někým, kdo k tomu není oprávněn (především proto, že předkládá neplatnou plnou moc). V případě generální plné moci, kterou předkládá advokát, je však tato situace nepravděpodobná, mimo jiné, s ohledem na zákon o advokacii a stavovské předpisy České advokátní komory.¹⁹ Jimi stanovená pravidla pro řádný výkon advokacie považuji za natolik přísná, že působí dostatečně preventivně a předcházejí případnému zneužití plné moci. Podle § 16 zákona o advokacii je **advokát povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny.** Za pokyny klienta se pak považuje i rozsah zmocnění, které klient advokátovi udělil. Nejvyšší správní soud²⁰ pak k dané problematice uvedl: „*Jako zástupce účastníka je advokát povinen jednat v rámci rozsahu zastoupení, které bylo mezi ním a klientem sjednáno, a uvedený rozsah zásadně nepřekračovat. Vzhledem ke zvláštnímu postavení advokáta a vysoké profesionalitě při poskytování právních služeb, kterou lze po něm oprávněně požadovat, mohou státní orgány (tj. zejména správní orgány a soudy), jež vedou řízení o právech a povinnostech, předpokládat, že jedná-li advokát za určitou osobu, je třeba mít v pochybnostech za to, že za ni jedná v rámci zmocnění, jež mu tato osoba udělila, nevyjde-li najevo opak.*“ Za porušení povinnosti stanovené advokátovi v § 16 zákona o advokacii je advokát kárně odpovědný a může proti němu být vedeno kárné řízení podle § 32 a násl. zákona o advokacii. Hrozící tresty jsou pro advokáty velmi přísné.²¹ Nelze

17 Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 86/2015-22.

18 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 2 As 74/2006-134, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č. j. 30 A 63/2015-44.

19 Dostupné z: <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?pgid=23>.

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 28/2006-49.

21 Podle § 32 odst. 3 zákona o advokacii lze advokátovi za kárné provinění uložit některé z těchto kárných opatření:

a) napomenutí,

b) veřejné napomenutí,

c) pokutu až do výše stonásobku minimální měsíční mzdy stanovené zvláštním právním předpisem,



tedy předpokládat, že by advokáti předkládali plnou moc, která by byla neplatná. **I v kontextu výše uvedeného tak bez dalšího neobstojí neakceptace generální plné moci advokáta ospravedlněná ochranou zmocnitele.**

Převážná část respondentů, kteří uvedli, že generální plnou moc advokáta neakceptují, tvrdila, že nenaplnuje požadavky § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. To upravuje tzv. prezidiální plnou moc. **Prezidiální plná moc je udělena pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem**, která budou zahájena v určené době nebo bez časového omezení v budoucnu. Podpis na takové plné moci musí být úředně ověřen. Plná moc musí být zároveň do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena u tohoto správního orgánu do protokolu. **Nejsou-li uvedené podmínky naplněny, o plnou moc prezidiálního typu se nejedná.**

Rozdíl oproti generální plné moci je zjevný. Generální plnou moc uděluje zmocnitel svému zástupci k tomu, aby jej zastupoval ve všech věcech. Tato plná moc pak opravňuje zmocněnce k zastupování účastníka v každém řízení, ať jde o kteroukoliv věc (**tedy jinými slovy, oprávnění zmocněnce jednat za zmocnitele v neurčitém počtu řízení s neurčitým předmětem**). Taková plná moc dopadá jak na hmotněprávní úkony, tak i na úkony procesní. Zatímco pro prezidiální plnou moc zákon stanovuje přísnější podmínky její platnosti, pro generální plnou moc žádné takové podmínky nestanovuje. Správní orgán tak nemůže vyžadovat, aby byla generální plná moc předložena s úředně ověřeným podpisem. Jedinou podmínkou je, aby na generální plnou moc účastník v dalším samostatném správním řízení alespoň upozornil, předložil-li ji v některém z předcházejících správních řízení správnímu orgánu. Teprve poté je správní orgán povinen jednat se zástupcem a rovněž mu doručovat.²²

D. Informace o dalším postupu

Mé šetření ukázalo, že správní orgány nepostupují jednotně při akceptaci generální plné moci advokáta, a přestože takovou plnou moc většinou akceptují, činí tak z rozdílných právních důvodů. Tento stav považuji za neudržitelný a je potřeba se jím nadále zabývat. V současné chvíli však nepovažuji za účelné řešit situaci individuálně s jednotlivými krajskými úřady.

S přihlédnutím k úpravě civilního soudního procesu v občanském soudním řádu nepovažuji za nezbytnou ani legislativní změnu § 33 odst. 2 správního řádu. Jak jsem již uvedla, přes neexistenci výslovné úpravy nevyvolává generální plná moc výrazné aplikační problémy ani v civilním soudním procesu. Nevidím tak důvod, proč by podobná právní úprava obsažená ve správním řádu nemohla efektivně fungovat. Rozhodla jsem se proto oslovit Ministerstvo vnitra se žádostí, aby k § 33 odst. 2 správního řádu vypracovalo metodický pokyn, ve kterém

d) dočasný zákaz výkonu advokacie uložený na dobu od šesti měsíců do tří let,

e) vyškrtnutí ze seznamu advokátů,

f) odnětí knihy o prohlášeních o pravosti podpisu na dobu od šesti měsíců do tří let, pokud se advokát dopustil kárného provinění při činění prohlášení o pravosti podpisu,

g) dočasný zákaz výkonu činnosti podle § 56a uložený na dobu od šesti měsíců do tří let, pokud se advokát dopustil kárného provinění při výkonu této činnosti.

22 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 2 As 74/2006-134.



jasně stanoví, jak mají správní orgány ve věci generální plné moci advokáta postupovat. Vydání metodického pokynu je nutné ke sjednocení rozdílné a nejednotné aplikační praxe správních orgánů.

Cíle mého aktuálního šetření, zaměřeného na zmapování praxe správních orgánů, bylo dosaženo díky komunikaci s krajskými úřady, Magistrátem města Brna a Magistrátem hlavního města Prahy. O výsledku tohoto šetření je vyrozumím. V rámci nového šetření, které povedu s Ministerstvem vnitra, se pak již zaměřím na vydání zmíněného metodického pokynu, jímž by měla být sjednocena zjištěná rozdílná praxe správních orgánů.

Brno 25. července 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Příloha

Výzkum veřejného ochránce práv