

Zpráva o šetření

ve věci Ing. S. M.

část I. - dávky pomoci v hmotné nouzi a výkon opatrovnictví

A

Obsah podnětu

Na veřejného ochránce práv se obrátila s podnětem Ing. S. M., bytem v němž si stěžovala na svou nepříznivou sociální situaci. Sdělila, že nemá žádný pravidelný příjem, dávka pomoci v hmotné nouzi jí byla odňata. Dále uvedla, že byla omezena ve způsobilosti k právním úkonům v nakládání s majetkem v hodnotě nad 500,- Kč, přičemž jejím opatrovníkem byla ustanovena městská část Praha 6.

B

Průběh šetření

K posouzení správnosti postupu Úřadu městské části Praha 6 (dále také „ÚMČ“) jsem v této věci zahájil šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

V jeho rámci byla oslovena tajemnice ÚMČ Praha 6 Bc. L. P. se žádostí o vyjádření a zaslání kopie spisové dokumentace. Ve výzvě byla jmenovaná požádána, aby zejména sdělila, z jakého důvodu byl Ing. S. M. odňat příspěvek na živobytí, jakým způsobem řeší opatrovnice sociální situaci opatrovanky, resp. jaké kroky podnikla k tomu, aby se dále nezvyšovala zadluženost klientky a aby měla zajištěny nezbytné prostředky ke krytí nákladů na základní životní potřeby.

Bc. P. ve svém vyjádření mj. sdělila, že Ing. S. M. byl přiznán příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení od 1. 12. 2007 do 30. 9. 2008 na základě žádosti podané jejím opatrovníkem městskou částí Praha 6. K datu podání žádosti činil dluh na nájemném a službách cca 82.000,- Kč, z tohoto důvodu jí nevznikl nárok na dávku státní sociální podpory - příspěvek na bydlení.

Ing. S. M. byla uznána za plně invalidní od 10. 10. 2004. Nárok na plný invalidní důchod jí však nevznikl pro nezískání potřebné doby důchodového pojištění. Je vlastníkem nemovitého majetku, který neslouží k bydlení. Kromě toho byla v době podání žádosti až do 3. 10. 2008 hospitalizována v XX (doba hospitalizace od 10. 10. 2004 do 3. 10. 2008).

Jmenovaná byla rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8

.....

..... omezena ve způsobilosti k právním úkonům. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6, jí byl ustanoven opatrovník Městská část Praha 6. Toto usnesení nabylo právní moci dne 14. 9. 2006. Funkcí opatrovníka byla pověřena od 14. 9. 2006 do 30. 6. 2007 paní Y. K., od 1. 7. 2007 do 31. 12. 2008 tuto funkci vykonávala paní Z. D. a od 1. 1. 2009 dosud výkon veřejného opatrovnictví zajišťuje paní L. Š.

Z ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zphn“), vyplývá, že osobou v hmotné nouzi není osoba, která je osobou, již se poskytuje ústavní péče v psychiatrické léčebně nebo v léčebně pro dlouhodobě nemocné déle než 3 kalendářní měsíce (toto ustanovení nabylo účinnosti k 1. 1. 2008). Dále z ustanovení § 11 odst. 6 tohoto zákona vyplývá, že při posuzování nároku na příspěvek na živobytí se zjišťuje možnost prodeje nebo jiného využití nemovitého majetku pro zvýšení příjmu vlastním přičiněním po uplynutí 3 měsíců, za které byla vyplacena dávka, pokud nárok na tuto dávku trvá.

Důvodem ponechání obou příspěvků po dobu delší jak 3 měsíce dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) zphn byla nejenom celková sociální situace Ing. M., ale zároveň i předpoklad získání finančních prostředků prodejem nemovitého majetku nesloužícího k bydlení. Vzhledem k tomu, že Ing. M., která je omezena ve způsobilosti k právním úkonům, odmítala předmětný nemovitý majetek prodat a tím si zajistit finanční prostředky vlastním přičiněním, příslušný správní orgán na základě těchto skutečností rozhodnutím odejmul příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení s účinností od 1. 10. 2008.

Ing. S. M. udělila dne 25. 2. 2008 písemný souhlas veřejné opatrovnici Z. D. k prodeji pozemků. Tento souhlas dne 29. 2. 2008 odvolala. Dne 15. 4. 2009 znovu udělila písemný souhlas veřejné opatrovnici L. Š. k prodeji všech polností. Veřejná opatrovnice nechala zpracovat znalecký posudek na veškeré zemědělské pozemky. Výše uvedeným souhlasem Ing. S. M. v současné době nic nebrání prodeji těchto pozemků a tím i vylepšení její dosavadní finanční situace. Kromě výše uvedených skutečností dne 19. 3. 2008 byla na účet městské části Praha 6 pro Ing. S. M. poukázána částka 26.000,- Kč za směnnou smlouvu pozemku. Další finanční obnos ve výši 32.268,- Kč byl poukázán ze zrušeného životního pojištění. Další finanční obnos obdrží jmenovaná v nejbližší době za pronájem uvedených zemědělských pozemků, které užívají nájemci. Jedná se o Agrodružstvo K. a Školní zemědělský podnik L. Dále se veřejné opatrovnice snažily vyřešit tíživou bytovou situaci jmenované. V této věci se obrátily písemně o konzultaci k Obvodnímu soudu pro Prahu 8, kde je veden opatrovnícký spis, zda zvolený postup veřejných opatrovnic je v souladu s výkonem jejich funkce. Z těchto informací je zřejmé, že veřejné opatrovnice měly snahu její obtížnou situaci řešit. Tato snaha je zřejmá i z přiložených kopií spisové dokumentace.

Ze znaleckého posudku č. 330/3/2009 soudního znalce J. H. vyllynulo, že hodnota nemovitostí ve vlastnictví Ing. M. činí 539.360,- Kč.

Odbor sociálních věcí ÚMČ v dopisu zaslaném Obvodnímu soudu pro Prahu 6,, sdělil, že případ Ing. M. bude

projednat Rada městské části Praha 6 a s největší pravděpodobností bude Ing. M. vystěhována do přístřeší, které jí bude přiděleno, protože má dluh na nájemném.

Žádost o přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi pro Ing. M. podávala městská část Praha 6, přičemž o ní rozhodoval Úřad městské části Praha 6. O žádosti rozhodovala paní P. K., tj. jiná úřednice, než byla pověřena výkonem opatrovnictví stěžovatelky. Obě úřednice jsou zaměstnankyněmi stejného odboru ÚMČ Praha 6, jakož i stejného oddělení a mají společnou nadřízenou, která rozhodnutí o odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi podepsala.

Po seznámení s vyjádřením Bc. L. P., tajemnice Úřadu městské části Praha 6, jsem dospěl k závěru, že je třeba ji požádat ještě o zodpovězení těchto otázek:

1. na základě jakého právního předpisu jednal ÚMČ Praha 6 při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi s Ing. S. M. jako s účastnicí řízení a žádal od ní souhlas s prodejem jejích nemovitostí v U., resp. z jakého důvodu nežádal uskutečnění prodeje nemovitostí Ing. M. od její opatrovnice,
2. na základě jakého právního předpisu je dle názoru ÚMČ Praha 6 právně relevantní odvolání souhlasu Ing. M. s prodejem jejích nemovitostí v U.,
3. zda se ÚMČ Praha 6 v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi zabýval otázkou, jestli oprávněná úřední osoba není podjatá, když opatrovnice Ing. M. je zaměstnankyně odboru sociálních věcí tohoto úřadu, resp. jaké důvody jej vedly k závěru, že oprávněná úřední osoba není podjatá,
4. z jakého důvodu opatrovnice Ing. M. žádala od Ing. M. souhlas s vypracováním znaleckého posudku na ocenění jejích nemovitostí v U.,
5. jakým způsobem zajistila opatrovnice Ing. M. finanční prostředky ke krytí základních životních potřeb opatrovanky po odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi a jakými kroky zamezila jejímu dalšímu zadlužování.

K bodu 1. a 2 mi tajemnice ÚMČ sdělila, že Ing. S. M. je na základě rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 8 omezena ve způsobilosti k právním úkonům. V současné době bylo u příslušného soudu na její žádost znovu o její způsobilosti rozhodováno. Z nového rozsudku vyplývá, že Ing. M. zůstává stále omezena ke způsobilosti k právním úkonům, kdy sama může hospodařit s finanční částkou do 4.000,- Kč, avšak omezení způsobilosti bylo rozšířeno o zdravotní dohled ze strany opatrovníka, neboť jmenovaná nemá náhled na své onemocnění. V původním rozsudku byl vymezen rozsah oprávnění opatrovníka tak, že je oprávněn zastupovat opatrovanku v běžných záležitostech, hájit její zájmy a dbát pokynů soudu. Vzhledem k tomu, že prodej nemovitosti v tomto případě nelze považovat za běžnou záležitost, prodej nemovitosti mohl být uskutečněn pouze se souhlasem Ing. M., neboť by příslušný soud nedal souhlas s prodejem předmětné nemovitosti.

Opatrovník se řídí jednak příslušnými ustanoveními občanského zákoníku (ustanovení § 10 odst. 2, ustanovení § 27 a ustanovení § 28) a dále usnesením příslušného soudu, ve kterém jsou vymezeny kompetence opatrovníka. Z tohoto důvodu v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu také byla seznámena Ing. M. s podklady před vydáním rozhodnutí. Při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi postupoval úřad v souladu se zákonem č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění.

K bodu 3 tajemnice ÚMČ uvedla, že oprávněná úřední osoba, která vedla a zpracovávala spisovou dokumentaci v souladu se správním řádem, v žádném případě nebyla podjatá, postupovala zcela v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Veřejná opatrovnice není oprávněnou úřední osobou dle správního řádu, naopak se řídí občanským zákoníkem a správní řád se na ni vztahuje jako na každého jiného účastníka správního řízení. Dávky dle zákona o pomoci v hmotné nouzi byly vypláceny déle než šest měsíců. Dle ustanovení § 11 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že při posuzování nároku na příspěvek na živobytí se zjišťuje možnost prodeje nebo jiného využití nemovitého majetku pro zvýšení příjmu vlastním přičiněním, až po uplynutí 3 měsíců, za které byla vyplacena dávka, pokud nárok na tuto dávku trvá. Ing. M. v té době odmítala prodej nemovitého majetku k získání příjmu a správní orgán nemůže v souladu se zákonem nadále považovat za občana v hmotné nouzi příjemce dávky, který si odmítá zvýšit příjem prodejem majetku za účelem zajištění svých potřeb, ale i k umoření veškerých dluhů. ÚMČ se naopak domnívá, že správní orgán byl v té době velmi vstřícný vůči jmenované, neboť jí poskytoval dávku delší dobu, než uvádí zákon, čímž se sám vystavil nebezpečí postihu v případě následné kontroly.

K bodu 4 tajemnice ÚMČ napsala, že znalecký posudek je vypracován soudním znalcem pouze za úhradu. Vzhledem k tomu, že výdaj s tím spojený není běžnou záležitostí, je nutné pro vypracování znaleckého posudku souhlasu Ing. M., neboť by mohla namítnout, že její finanční prostředky jsou využívány v rozporu s jejím přáním.

K bodu 5 tajemnice ÚMČ sdělila, že Ing. S. M. od listopadu 2008 žila z úspor, které jsou téměř vyčerpány (zbývá cca 6.000,- Kč). Vzhledem k tomu, že Ing. M. je omezena ke způsobilosti do výše 4.000,- Kč, žádost o příspěvek na živobytí u zdejšího správního orgánu měla uplatnit sama. Protože nespolupracuje, v zájmu opatrovnice tak učinila veřejná opatrovnice a podala dne 7. 8. 2009 žádost o dávky pomoci v hmotné nouzi, přestože vlastní nemovitý majetek značné hodnoty. Ing. M. v současné době s veřejnou opatrovnicí spolupracuje velmi sporadicky a finanční prostředky po opatrovnici žádá zasílat poštovní poukázkou na adresu svého trvalého bydliště, na písemné výzvy se občas dostaví.

Příspěvek na živobytí byl Ing. M. následně od srpna 2009 přiznán.

Veřejná opatrovnice v současné době zajišťuje prodej pozemků, ze kterých budou uhrazeny veškeré dluhy.

V předloženém usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 o ustanovení opatrovníkem, je uvedeno:

„Opatrovník je jako zákonný zástupce jmenovaného (jmenované) oprávněn a povinen zastupovat opatrovnice při právních úkonech a spravovat jeho (její) majetek v tomto rozsahu:

Opatrovník je oprávněn zastupovat opatrovanku v běžných záležitostech, hájit její zájmy a dbát pokynů soudu.“

ÚMČ Praha 6 pak měl rovněž k dispozici rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 8,, jímž soud omezil Ing. M. ve způsobilosti k právním úkonům tak, že jmenovaná nebyla oprávněna činit právní úkony majetkoprávní povahy, jejichž hodnota přesahovala 500,- Kč. Tento rozsudek potvrdil Městský soud v Praze rozsudkem Oba rozsudky nabyly právní moci

Žádosti o přiznání dávek pomoci v hmotné nouzi podala za Ing. M. v roce 2007 její opatrovnice. V předložené dokumentaci je založen protokol o ústním jednání ze dne 12. 12. 2007 mezi sociální pracovnící P. K., oprávněnou úřední osobou jednat o dávkách pomoci v hmotné nouzi pro Ing. M., a paní Z. D., opatrovnici stěžovatelky, z něhož vyplývá, že prodej nemovitostí vlastněných Ing. M. prozatím nemůže být uskutečněn, protože se čeká na právní moc rozsudku č. j. P 46/2007. Opatrovnice byla zároveň seznámena s tím, že bylo ve věci příspěvku na živobytí Ing. M. zahájeno řízení. Následuje protokol o ústním jednání ze dne 13. 12. 2007 ve věci doplatku na bydlení, v němž je ještě dodáno, že žadatelka nemá nárok na příspěvek na bydlení ze státní sociální podpory, protože má na úhradách za byt dluhy. Aby nevznikaly další dluhy, žádá o doplatek na bydlení s přihlédnutím jako v případech hodných zvláštního zřetele.

Zmíněné dávky byly Ing. M. od prosince 2007 přiznány.

Dle 8. 10. 2008 proběhlo na ÚMČ Praha 6 jednání mezi oprávněnou úřední osobou paní P. K. a Ing. M. V protokolu je o něm zaznamenáno, že Ing. M. byla seznámena s podklady před vydáním rozhodnutí o odejmutí dávek hmotné nouze - příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení od 1. 10. 2008. Důvodem odejmutí dávek je, že Ing. M. není osobou v hmotné nouzi, jelikož má majetek, který jí může zajistit dostatečnou výživu a ostatní základní potřeby. Ing. M. měla více jak 6 měsíců na prodej nebo jiné využití majetku. Ing. M. musí správnímu orgánu vrátit finanční částku vyplacenou na bydlení a od dubna 2008 i příspěvek na živobytí. Učiní tak neodkladně, jakmile obdrží finanční obnos za prodej nebo jiné využití majetku.

Následně byly obě dávky pomoci v hmotné nouzi od 1. 10. 2008 odňaty rozhodnutími. Obě rozhodnutí byla zaslána opatrovnici Ing. M. paní Z. D., která je dne 20. 11. 2008 převzala a zároveň se vzdala práva na odvolání.

Ing. M. mi pak zaslala žalobu správcovské firmy A., a. s., na dlužné nájemné a zálohy na služby ve výši 196.845,- Kč za období únor - květen 2007, červenec - prosinec 2007 a únor - srpen 2009. Následně předložila žalobu městské části Praha 6, v níž ji žaluje ze stejného důvodu.

C **Právní hodnocení**

Dle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí vyjmenovaných v citovaném zákoně, pokud je

v rozporu s právem, principy právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Mezi subjekty, jejichž činnost jsem oprávněn prošetřovat, náleží i výkon přenesené působnosti orgánů územních samosprávných celků, mohl jsem tudíž postup Úřadu městské části Praha 6 při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi a při výkonu veřejného opatrovnictví Ing. M.¹ prošetřit.

Pro přehlednost si dovoluji své hodnocení rozdělit do dvou částí:

1. výkon opatrovnictví

Nejprve je třeba ve stručnosti popsat právní úpravu způsobilosti k právním úkonům a výkonu opatrovnictví. Dle ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, jestliže fyzická osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, anebo pro nadměrné požívání alkoholických nápojů nebo omamných prostředků či jedů je schopna činit jen některé právní úkony, soud její způsobilost k právním úkonům omezí a rozsah omezení v rozhodnutí určí. Právní úkony, k nimž tato osoba není podle rozhodnutí soudu způsobilá, nesmí sama vykonávat a musí být při nich zastoupena zákonným zástupcem, tj. opatrovníkem (ustanovení § 26 a ustanovení § 27 občanského zákoníku). Pokud by tak učinila, byl by její úkon absolutně neplatný dle ustanovení § 38 odst. 1 občanského zákoníku. Povinností opatrovníka je důsledně hájit práva a oprávněné zájmy fyzické osoby, kterou zastupuje.² V případě, že je opatrovník povinen též spravovat majetek opatrovance, a nejde-li o běžnou záležitost, je k nakládání s majetkem třeba souhlasu soudu (ustanovení § 28 občanského zákoníku). Soud provádí schvalování úkonu opatrovníka dodatečně poté, co jej opatrovník učinil, a v případě, že jej neschválí, je právní úkon opatrovníka neplatný (obdobné použití ustanovení § 179 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, na základě ustanovení § 193 odst. 3 citovaného zákona). Jde-li o běžnou či neběžnou majetkovou záležitost při správě majetku, je třeba vždy posoudit na základě jednotlivých okolností a celkové povahy každého konkrétního případu. Za neběžnou majetkovou záležitost, která vyžaduje schválení soudu, lze na základě poznatků a zkušeností právní praxe považovat např. nabytí či převod motorového vozidla (nikoliv však podle soudní praxe běžného jednostopého vozidla), nabytí či převod nemovité věci, resp. podílu k ní, pro zastoupeného či zastoupeným, odmítnutí dědictví, uzavření dědické dohody, nakládání se stavebním spořením, prodej akcií nezletilého majitele atd. (inkaso dividend zákonným zástupcem je však podle soudní praxe jako běžná záležitost přípustné).³

Ustanovení § 192 odst. 2 občanského soudního řádu dále zakotvuje, že v usnesení, kterým soud ustanovuje opatrovníka, uvede i rozsah opatrovnických práv a povinností, tj. vymezí, při jakých právních úkonech opatrovník opatrovance zastupuje. Soud dohlíží na správu majetku vykonávanou opatrovníkem a činí nutná a vhodná opatření ke zjištění a zajištění tohoto majetku (ustanovení § 193 odst. 1 občanského soudního řádu).

¹ Co se týče výkonu opatrovnictví v přenesené působnosti obce, dovoluji si odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu ČR, zejména na usnesení č. j. II. ÚS 995/07, IV. ÚS 774/05, III. ÚS 154/06, III. ÚS 375/09 a IV. ÚS 2359/09, podle nichž je výkon opatrovnictví výkonem státní správy.

² Švestka, J., Spáčil, J., Škárková, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník, 2 vydání, Nakladatelství C.H. Beck, Praha 2009, str. 296

³ Švestka, J., Spáčil, J., Škárková, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník, 2 vydání, Nakladatelství C.H. Beck, Praha 2009, str. 298

Z vyjádření městské části Praha 6 vyplynulo, že se při své činnosti řídila usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6, jímž byla ustanovena opatrovníkem Ing. M. Je třeba zmínit, že usnesení o ustanovení opatrovníkem trpí zcela zásadní vadou, protože vyšší soudní úřednice v něm zapomněla vymezit, že opatrovník je oprávněn a povinen zastupovat opatrovanku při těch právních úkonech, k nimž nebyla podle rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8 způsobilá, tj. k nakládání s majetkem v hodnotě nad 500,- Kč. I když však ve zmíněném usnesení o ustanovení opatrovníkem není správně vymezen rozsah, v němž městská část byla oprávněna Ing. M. zastupovat, z rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 8, který městská část Praha 6 rovněž měla k dispozici, bylo zcela zřejmé, jaké právní úkony není Ing. M. schopna sama činit. Z okolností zjištěných šetřením pak není patrné, že by byl Ing. M. ustanoven současně ještě jiný opatrovník, který by ji měl při nakládání s majetkem zastupovat. Lze tedy soudit, že úmyslem Obvodního soudu pro Prahu 6 bylo, aby městská část Praha 6 Ing. M. zastupovala při právních úkonech, k nimž není způsobilá.

Pokud si městská část Praha 6 nebyla jistá, při jakých úkonech je oprávněna za Ing. M. jednat, měla bezodkladně kontaktovat opatrovnický soud a požádat jej o upřesnění rozsahu svých oprávnění a povinností.

Z postupu městské části Praha 6 je však patrné, že jeho zaměstnankyně pověřené výkonem opatrovnictví předpokládaly, že Ing. M. zastupují při právních úkonech, u nichž výše plnění přesahuje soudem stanovenou hranici. Dotaz na správný postup k opatrovnickému soudu pak vnesla paní Z. D. pouze ve vztahu k prodeji bytu, o prodeji nemovitostí v U. nebyla v jejím dopisu ze dne 12. ledna 2009 žádná zmínka. Rovněž z vyjádření Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 2. 2. 2009 je patrné, že považuje městskou část Praha 6 za oprávněnou zastupovat stěžovatelku při právních úkonech, u nichž výše plnění přesahuje 500,- Kč.

Na základě uvedených skutečností se lze tudíž domnívat, že městská část Praha 6 měla Ing. M. při zmíněných právních úkonech zastupovat.

Coby opatrovník byla a je městská část povinna spravovat majetek Ing. M. s péčí řádného hospodáře, tj. měla zkonsolidovat její majetkové poměry a především zajistit, aby nedošlo k zadlužení klientky.

Šetřením jsem zjistil, že v době výkonu opatrovnictví městskou částí Praha 6 vznikl Ing. M. dluh na nájemném a na službách spojených s užíváním bytu ve výši bezmála 200.000,- Kč. Navíc jí hrozí vystěhování z bytu, odkud ji chce vystěhovat její opatrovník.

Vzniku dluhu i hrozbě vystěhování se dalo předejít rychlým rozhodnutím, kde bude Ing. M. bydlet a jaká z jejích nemovitostí bude prodána, případně i prostřednictvím sociálních dávek do doby realizace prodeje.

Je třeba zmínit, že toto rozhodnutí leželo na městské části Praha 6, která nebyla oprávněna odpovědnost za ně přenášet na opatrovanku.

Všechny souhlasy Ing. M. s prodejem nemovitostí a jejich zpětvzetí byly právními úkony, k nimž nebyla Ing. M. způsobilá, byly tudíž absolutně neplatné dle ustanovení § 38 odst. 1 občanského zákoníku. Její vyjádření mohla vzít opatrovnice v úvahu pouze jako přání opatrovanky, nikoliv jako závazný projev její vůle.

Městská část Praha 6 ve svém vyjádření uvedla, že souhlas s prodejem nemovitostí Ing. M., resp. s vypracováním znaleckého posudku k jejich ocenění, od opatrovanky žádala z toho důvodu, že se nejedná o běžnou záležitost, a tudíž, pokud by nebylo přáním opatrovanky tyto nemovitosti prodat, Obvodní soud pro Prahu 8 by prodej neschválil.

Přání opatrovance je pouze nezávazným vodítkem při rozhodování opatrovníka, který by k němu sice měl přihlížet, ale neznamená pro něj závazný pokyn. Jediný subjekt, který je oprávněn usměrňovat postup opatrovníka, resp. negovat právní úkon jím učiněný, je opatrovnický soud, který vždy následně schvaluje „neběžné“ úkony. V situaci, kdy opatrovanci hrozí zadlužení či vystěhování z bytu a realizace jeho přání by toto zadlužení prohloubila či vystěhování urychlila, nemůže k němu opatrovník přihlížet, neboť by tím porušil svou povinnost hájit zájmy opatrovance.

Na základě výše uvedeného konstatuji, že městská část Praha 6 nevykonávala řádně opatrovnictví Ing. M. Pochybení shledávám zejména v nečinnosti při rozhodování o majetku opatrovanky, která měla za následek její zadlužení a může vést i k jejímu vystěhování z nájemního bytu ve vlastnictví opatrovníka, jakož i v přenášení odpovědnosti za provádění majetkoprávních úkonů, k nimž nebyla Ing. M. způsobilá, na opatrovanku.

Dále je třeba namítnut, že paní D. měla v prosinci 2007 podat místo žádosti o doplatek na bydlení žádost o mimořádnou okamžitou pomoc ke krytí jednorázového výdaje na úhradu nájemného. Tento postup doporučuje v rámci metodického vedení i Ministerstvo práce a sociálních věcí. Pokud by tak postupovala a její žádosti by bylo vyhověno, došlo by k úhradě nájemného nebo jeho části a následně by Ing. M. vznikl i nárok na příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení.

Paní D. pak řádně nehájila zájmy opatrovanky, když proti rozhodnutí o odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi nepodala odvolání, naopak se práva jej podat vzdala. V této souvislosti nemohu nezmínit, že postup paní D. spíše připomíná jednání zaměstnankyně orgánu pomoci v hmotné nouzi než opatrovnice hájící práva a oprávněné zájmy opatrovanky.

Tajemnice ÚMČ Praha 6 mi ve svém vyjádření sdělila, že Ing. M. s opatrovníci spolupracuje velmi sporadicky, finanční prostředky žádá zasílat poštovní poukázkou a na písemnou výzvu se občas dostaví. V tomto směru je třeba zmínit, že v rámci výkonu veřejného opatrovnictví je třeba vykonávat sociální práci. Opatrovnice by se měla snažit o kontakt s opatrovankou a v případě, že opatrovanka ji na úřadě nevyhledává, měla by ji navštěvovat v jejím přirozeném sociálním prostředí. Při jednání s opatrovankou by měla zjišťovat potřeby opatrovanky, pomáhat jí s řešením problémů, podporovat ji při samostatném rozhodování, příp. přímo vyřizovat záležitosti spadající do její kompetence. O tom, že by takto opatrovnice Ing. M. postupovala, bohužel nemám žádné informace. Naopak údaje poskytnuté tajemnicí

ÚMČ Praha 6 spíše ukazují na nedostatečnou sociální práci. Domnívám se, že v případě, kdy by opatrovnice Ing. M. sama vyhledala a poučila ji, že může podat žádost o příspěvek na živobytí, opatrovanka by tak učinila.

Poměrně složité je pak určit, zda paní Š. byla oprávněna za Ing. M. podat žádost o dávky pomoci v hmotné nouzi v srpnu 2009. Pokud bych přihlédl jen k tomu, že příspěvek na živobytí může být měsíčně poskytnut v částce nižší než 4.000,- Kč, s nimiž byla Ing. M. v této době již oprávněna samostatně nakládat, musel bych dospět k závěru, že o tuto dávku měla požádat Ing. M. Kdyby současně bylo požádáno i o doplatek na bydlení či o mimořádnou okamžitou pomoc, je pravděpodobné, že by celkové, takto požadované plnění, mohlo částku 4.000,- Kč přesáhnout, tj. měla by za Ing. M. v daných věcech jednat její opatrovnice. Na základě uvedených skutečností s přihlédnutím k tomu, že jednání paní Š. bylo ve prospěch Ing. M., neshledávám v tomto postupu pochybení.

2. dávky pomoci v hmotné nouzi

Poskytování těchto dávek je upraveno zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále také „zphn“), a zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, oběma ve znění pozdějších předpisů. Dle ustanovení § 66 zákona o pomoci v hmotné nouzi se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „SŘ“), pokud zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví jinak.

Řízení o přiznání dávky se zahajuje na základě písemné žádosti osoby podané příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi na tiskopisu předepsaném ministerstvem (ustanovení § 69 odst. 1 zphn). Dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) SŘ účastníky řízení v řízení o žádosti jsou žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Ustanovení § 29 odst. 1 SŘ pak určuje, že každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále také "procesní způsobilost") v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává způsobilost k právním úkonům. Na toto ustanovení pak navazuje ustanovení § 32 odst. 1 SŘ, které zakotvuje, že v rozsahu, v jakém účastník nemá procesní způsobilost, musí být zastupován zákonným zástupcem.

Za Ing. M. podala žádost o přiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení v prosinci 2007 její opatrovnice paní Z. D., zaměstnankyně Úřadu městské části Praha 6 a za Ing. M. v tomto řízení jednala.

První otázkou, kterou je tudíž třeba zodpovědět, je, zda o žádostech Ing. M., resp. její opatrovnice, měl rozhodovat Úřad městské části Praha 6.

Dle ustanovení § 14 odst. 1 SŘ každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Paní P. K., oprávněná úřední osoba ve věci příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, a paní L. D., zástupkyně Ing. M., jsou zaměstnány na stejném oddělení odboru sociálních věcí Úřadu městské části Praha 6, tj. bez pochyb se znají, denně se

setkávají na pracovišti, je mezi nimi osobní vztah. Navíc mají společnou vedoucí, jejíž pokyny jsou povinny dodržovat. Tato vedoucí pak rozhodovala o odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi Ing. M. Rozhodoval o nich tudíž subjekt, který je oprávněn udělovat pokyny její opatrovnici a rozhodovat o jejích právech a povinnostech v pracovněprávních vztazích.

Dále je třeba zmínit, že z protokolu o ústním jednání ze dne 13. 12. 2007 plyne, že paní D. se s paní K. domluvily, že doplatek na bydlení bude Ing. M. přiznán jako v tzv. případech hodných zvláštního zřetele. Vzhledem k tomu, že v případě Ing. M. bohužel nemohl být doplatek na bydlení v mimořádných případech poskytnut (viz níže), lze se domnívat, že kladné rozhodnutí bylo vydáno z důvodu „vztahu“ k zástupkyni stěžovatelky. Je vysoce pravděpodobné, že kdyby se na ÚMČ Praha 6 ve stejné situaci obrátil jiný opatrovník se stejnou žádostí, tato žádost by byla zamítnuta.

Na základě výše uvedeného konstatuji, že paní P. K. měla být při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi z rozhodování vyloučena. Je otázkou, zda na odboru sociálních věcí ÚMČ Praha 6 by bylo možné najít osobu, která by nebyla z důvodu vztahu k paní D. vyloučena. Osobně se domnívám, že vedoucí sociálního odboru měla v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 věty třetí správního řádu informovat o podjatosti celého orgánu pomoci v hmotné nouzi nadřízený orgán a předat mu spis, aby pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu.

Dále je třeba zmínit, že ve chvíli, kdy opatrovník, kterým je městská část Praha 6, vede správní řízení, v jehož rámci by měl vrchnostensky rozhodnout o právech a povinnostech opatrovnice, přičemž by jej měl v tomto řízení i zastupovat, aby hájil jeho práva, dostávají se jejich zájmy do kolize a je na místě buď přenést působnost k rozhodování nebo požádat opatrovnícký soud o ustanovení kolizního opatrovníka podle ustanovení § 30 občanského zákoníku.⁴ Osobně se kloním spíše k první variantě, protože je pružnější a časově hospodárnější.

Dále je třeba se zabývat tím, zda Ing. M. měly být v prosinci 2007 dávky pomoci v hmotné nouzi přiznány a zda jí měly být dále poskytovány.

Podmínky nároku na příspěvek na živobytí jsou zakotveny v ustanovení § 21 odst. 1 zphn. Podle něj má nárok na příspěvek na živobytí osoba v hmotné nouzi podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zphn, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob (ustanovení § 9 odst. 2 zphn) nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zphn se osoba nachází v hmotné nouzi, není-li v citovaném zákoně stanoveno jinak, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení (ustanovení § 9 odst. 2 zphn) nedosahuje částky živobytí (ustanovení § 24 zphn), přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejich základních životních podmínek je tak vážně ohroženo. Od 1. 1. 2008 pak bylo do ustanovení § 3 odst. 1 zphn vloženo písm. i), podle něhož není osobou v hmotné nouzi osoba, již se

⁴ Pro úplnost je třeba uvést, že ve správním řízení nelze ustanovit kolizního opatrovníka - viz ustanovení § 32 odst. 1 a odst. 1 písm. a) SŘ).

poskytuje ústavní péče v psychiatrické léčebně nebo v léčebně pro dlouhodobě nemocné déle než 3 kalendářní měsíce. Ustanovení § 3 odst. 3 zphn však zakotvilo oprávnění orgánu pomoci v hmotné nouzi v odůvodněných případech určit, že osobu uvedenou v ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) až e) a písm. h) až j) zphn bude považovat za osobu v hmotné nouzi.

Z uvedeného vyplývá, že orgán pomoci v hmotné nouzi byl od ledna 2008 oprávněn určit, že osoba, která podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) zphn není v hmotné nouzi, se za osobu v hmotné nouzi bude považovat, pokud pro to shledal důvody. V případě Ing. M. k tomu důvody dozajista dány byly, protože neměla žádný příjem, z něhož by si mohla hradit náklady na své základní životní potřeby ani nájemné. V této souvislosti je třeba zmínit, že i pacienti umístění v psychiatrické léčebně potřebují určitou částku na úhradu hygienických potřeb, oblečení, regulačního poplatku za pobyt ve zdravotnickém zařízení atd. Rovněž je třeba, aby stále hradili nájemné, protože jinak by jim hrozilo vypovězení nájemní smlouvy a stav, že by se po propuštění z psychiatrické léčebny ocitli bez přístřeší.

ÚMČ Praha 6 dále argumentoval tím, že na základě ustanovení § 11 odst. 6 zphn se posuzuje možnost využití prodeje nebo jiného využití nemovitého majetku pro zvýšení příjmu vlastním přičiněním, po uplynutí 3 měsíců, za které byla vyplacena dávka, pokud nárok na tuto dávku trvá. Ustanovení § 14 odst. 2 cit. zákona však zakotvuje, že prodej nebo jiné využití majetku příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi nevyžaduje v případech, kdy je zřejmé, že jeho prodej nebo jeho jiné využití by nebyly úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud to nelze po osobě spravedlivě žádat.

Vzhledem k tomu, že sama městská část nepodnikala žádné kroky k prodeji nemovitého majetku Ing. M., bylo dle mého názoru na místě, aby od ní po dobu, kdy tento orgán sám nečinil žádné kroky, prodej majetku nežádal. V opačném případě lze těžko hovořit o spravedlivém požadavku na prodej majetku. Na základě výše uvedeného se domnívám, že Ing. M. měl být příspěvek na živobytí dále poskytován a neměl jí být orgánem pomoci v hmotné nouzi odňat.

Dále je třeba zabývat se postupem ÚMČ Praha 6 při rozhodování o žádosti o doplatek na bydlení pro Ing. M.

Dle ustanovení § 33 zphn má nárok na doplatek na bydlení vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl jeho příjem zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby. Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí a nárok na příspěvek na bydlení. Doplatek na bydlení lze přiznat, s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům, také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby přesáhl částku živobytí osoby, ale nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí osoby. V případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi určit, že za nájemce považuje pro účely doplatku na bydlení i osobu dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení (ustanovení § 33 odst. 5 zphn).

Z uvedeného vyplývá, že Ing. M. nevznikl nárok na doplatek na bydlení, protože jí nebyl přiznán příspěvek na bydlení. Tento doplatek jí pak nemohl být

přiznán ani jako v tzv. případě hodném zvláštního zřetele, protože osoba dlouhodobě užívající jinou než nájemní formu bydlení je např. osoba bydlící na základě smlouvy o ubytování, podnájemní smlouvy atd., nikoliv však na základě nájemní smlouvy, kterou měla Ing. M. K přiznání doplatku na bydlení tudíž nebyly splněny zákonné předpoklady.

Je však třeba zdůraznit, že ÚMČ Praha 6 není oprávněn od Ing. M. žádat vrácení přeplatku na této dávce, protože k jejímu vyplacení došlo z důvodu pochybení ÚMČ, nikoliv stěžovatelky či její opatrovnice. Žadatelka o dávku nezamlčela žádné skutečnosti, ani jinak nezpůsobila, že dávka byla vyplacena neprávem, ani z okolností nemohla předpokládat, že dávka byla vyplacena neprávem (ustanovení § 51 odst. 1 zphn).

Navíc po uplynutí kalendářního čtvrtletí, v němž byly uhrazeny náklady na bydlení, mohla opatrovnice podat žádost o příspěvek na bydlení a po jeho přiznání by už Ing. M. vznikl nárok i na doplatek na bydlení.

Paní D. měla správně požádat o mimořádnou okamžitou pomoc ke krytí jednorázového výdaje. Tento postup doporučuje i Ministerstvo práce a sociálních věcí v metodickém pokynu č. 2/2006 a zejména v č. 11/2007. V následujícím čtvrtletí by pak opatrovnice mohla požádat o příspěvek na živobytí a o doplatek na bydlení.

Dále je třeba se zabývat postupem orgánu pomoci v hmotné nouzi při rozhodování o odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi.

Toto řízení je zahajováno z moci úřední. Dle ustanovení § 46 odst. 1 SŘ je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v ustanovení § 27 odst. 1 SŘ doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Z předložené spisové dokumentace neplyne, že by bylo opatrovnici Ing. M. zahájení správního řízení oznámeno (nenachází se zde ani písemné oznámení ani protokol o ústním prohlášení). V tomto postupu tudíž sledávám pochybení.

Jak už jsem zmínil výše, i v řízení o odnětí dávky pomoci v hmotné nouzi byla oprávněna a povinna za Ing. M. jednat její opatrovnice paní L. D. V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení (ustanovení § 34 odst. 3 SŘ). Sledávám proto pochybení v postupu Úřadu městské části Praha 6, když žádal prodej nebo jiné využití majetku Ing. M. od jmenované, nikoliv od její zákonné zástupkyně. Odmítnutí Ing. M. prodat své nemovitosti v U. je absolutně neplatné a správní orgán k němu nesměl nijak přihlížet. Přesto se tak stalo. V tomto jeho postupu tudíž sledávám pochybení.

Možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 36 odst. 3 SŘ měla být poskytnuta opatrovnici Ing. M, což bylo orgánem pomoci v hmotné nouzi učiněno. Opatrovnice však této možnosti nijak nevyužila. Naopak Ing. M. nebyla oprávněna vyjadřovat se k těmto podkladům na základě ustanovení § 36 odst. 3, resp. odst. 2 SŘ. Orgán pomoci v hmotné nouzi jí pouze mohl dát příležitost, aby se v průběhu řízení k věci vyjádřila dle ustanovení § 29 odst. 3 SŘ.

Postup paní K., která Ing. M. dokonce sdělila, že musí správnímú orgánu vrátit finanční částku vyplacenou na bydlení a od dubna 2008 i příspěvek na živobytí, což učiní neodkladně poté, co obdrží finanční obnos za prodej nebo jiné využití majetku, je rovněž v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Dle ustanovení § 51 odst. 1 zphn je příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi povinen zaplatit přeplatek na dávce, jestliže přijímal dávku, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že tato dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, nebo jestliže dávka byla přiznána nebo její výše stanovena na základě nepravdivých, neúplných nebo zkreslených údajů, sdělených příjemcem. Ani jedna z uvedených podmínek v případě Ing. M. nebyla splněna, tudíž jednání paní K. lze hodnotit jako nátlak na Ing. M., aby udělila souhlas s prodejem svých nemovitostí v U. Pokud už měl být nátlak na někoho vyvíjen, pak to měla být paní L. D., vykonávající opatrovnictví stěžovatelky, nikoliv Ing. M.

Pokud paní K. měla při jednání s Ing. M. na mysli povinnost vrátit příspěvek na živobytí dle ustanovení § 22 zphn, je třeba zdůraznit, že tuto povinnost je třeba stanovit současně s přiznáním příspěvku na živobytí a zároveň musí být stanoveno, za jakých podmínek je příjemce povinen příspěvek vrátit. To se však v případě Ing. M. nestalo. Uvedená právní úprava se pak nevztahuje na doplatek na bydlení.

D **Závěr**

Na základě výše uvedeného shrnuji, že jsem v postupu Úřadu městské části Praha 6 zjistil pochybení dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 cit. zákona proto žádám Mgr. T. Ch., starostu městské části Praha 6, aby se k mé zprávě vyjádřil, a sdělil, jaká opatření k nápravě přijal.

Tuto zprávu obdrží starosta městské části Praha 6, Obvodní soud pro Prahu 8 a Ing. S. M.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv