



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní Martinou Rýznarovou ve věci

žalobkyně: **P. Z.**
bytem X
zastoupená opatrovníci pro řízení L. Z.
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Richardem Frommerem
sídlem Ostružnická 6, 772 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem na Poříčním právu 1, 128 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2024, č. j. X, ve věci příspěvku na péči

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2024, č. j. X, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni k rukám advokáta Mgr. Richarda Frommera náhradu nákladů řízení ve výši 3 146 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Spornou otázku byla **nepřípustnost odvolání**. Soud se musel nejdříve vypořádat s námitkou, jestli měl správní orgán ustanovit žalobkyni pro správní řízení opatrovníka.
2. Žalovaný **napadeným rozhodnutím** zamítl odvolání žalobkyně pro nepřípustnost a nepřezkoumal věcně rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci (dále jen „úřad práce“) z 15. 3. 2023, č. j. X, kterým úřad práce snížil žalobkyni příspěvek na péči z 19 200 Kč na 12 800 Kč.

3. Odvolání proti rozhodnutí úřadu práce podal advokát Mgr. Richard Frommer a přiložil plnou moc, kterou L. Z. jako matka a „faktická opatrovnice“ žalobkyně zmocnila advokáta k zastupování. Žalovaný ze správního spisu ověřil, že žalobkyně ve správním řízení udělila 16. 10. 2023 plnou moc L. Z. Podle § 33 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“), může zmocněnec udělit plnou moc jiné osobě jen tehdy, je-li v plné moci výslovně dovoleno, že tak může učinit. Plná moc, kterou žalobkyně udělila své matce, takové zastupování neumožňuje. Žalovanému ani úřadu práce není známo, že by matka byla opatrovnící žalobkyně a nebylo prokázáno ani omezení svéprávnosti žalobkyně. Advokát byl 26. 4. 2024 vyzván k prokázání skutečnosti, že byl oprávněn za žalobkyni podat odvolání, konkrétně byl vyzván k doplnění odvolání o plnou moc, kterou mu udělila žalobkyně, případně doložení omezení svéprávnosti žalobkyně a stanovení matky jako opatrovnice žalobkyně. Advokát oprávnění k zastupování žalobkyně ani přes výzvu neprokázal.
4. **Žalobkyně v žalobě** namítala, že úřad práce vedl se žalobkyní řízení již v minulosti a jednal s její matkou jako s opatrovnící žalobkyně, i když ji formálně opatrovnící pro správní řízení neustanovil. I v tomto správním řízení byla matka žalobkyně písemností z 12. 10. 2023 označena jako její opatrovnice. Úřad práce následně nechal žalobkyni podepsat plnou moc, kterou žalobkyně zmocnila svou matku jako zástupkyni pro řízení. Takový úkon nemůže mít právní účinky, protože mentální úroveň žalobkyně odpovídá věku pěti let a šesti měsíců a IQ 32. V rozporu s tímto postupem žalovaný zamítl odvolání, které podal advokát na základě plné moci od matky žalobkyně. Žalobkyně poukázala na přiložené rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu z 20. 10. 2021 o ustanovení matky jako opatrovnice žalobkyně pro správní řízení na základě zprávy psychologky o mentální úrovni žalobkyně.
5. Vadou bylo zahájení řízení z důvodu změny zdravotního stavu, i když k ní nedošlo. Žalobkyně byla vyzvána k doložení podkladů k posouzení zdravotního stavu do 20 dnů. To bylo nemožné, protože objednáci lhůty u lékařů specialistů a psychologů jsou v řádu měsíců. Přesto žalobkyně doložila vyšetření u psychologky Mgr. Š. z 9. 1. 2024 (kam ji úřad práce objednal), které je však v rozporu s meritorním rozhodnutím, a navíc neobsahuje stanovení IQ a posouzení mentálního věku žalobkyně. U žalobkyně jde podle zprávy PhDr. P. z 27. 12. 2023 o těžkou mentální retardaci, IQ 32 a věk žalobkyně odpovídal 27. 11. 2023 rozumovým schopnostem dítěte ve věku pěti let a 10 měsíců, ačkoliv žalobkyni bylo 24 let. Žalobkyně navrhla citované zprávy obou psychologek a zprávu praktického lékaře z 8. 11. 2023 k důkazu. Napadené rozhodnutí se dále opírá o zprávu psychiatra z 8. 12. 2023, ale je s ní v příkrém rozporu. Zdravotní (mentální) stav žalobkyně se od roku 2021 nezlepšil. K tomu správní orgány nepřihlédly. Žalobkyně legitimně očekávala na základě předchozího postupu správních orgánů, že bude opatrovnící žalobkyně pro přezkoumávané správní řízení, stejně jako v roce 2021. Úřad práce se však od svého předchozího postupu odchýlil v rozporu se zákonem. Vadou napadeného rozhodnutí byla akceptace plné moci, kterou udělila žalobkyně své matce.
6. Správní orgán vyzval advokáta žalobkyně k doplnění odvolání o doklad o omezení svéprávnosti, ale taková listina neexistuje. Tato skutečnost je správním orgánům známa. Je objektivně nemožné doložit plnou moc, kterou žalobkyně udělí, když má IQ 32 a mentální úroveň dítěte ve věku 5 let a 10 měsíců. Tato skutečnost plyne ze správního spisu, minimálně ze zprávy psychiatra MUDr. K. a ze zprávy psychologky PhDr. P.
7. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** vysvětlil, že žalobkyně pobírala příspěvek na péči ve výši 19 200 Kč měsíčně pro úplnou závislost na pomoci jiné osoby (stupeň IV). Úřad práce zahájil

z úřední povinnosti správní řízení a vyžádal kontrolní lékařskou prohlídku. Úřad práce zahájil řízení písemností z 12. 10. 2023, kterou adresoval matce žalobkyně a předal 16. 10. 2023 osobně žalobkyni. Téhož dne žalobkyně udělila plnou moc k zastupování své matce. S tou úřad práce komunikoval v průběhu celého správního řízení v rozsahu udělené plné moci. Žalobkyně ani její matka jako zmocněnkyně nenamítaly, že by matka měla být žalobkyni ustanovena jako opatrovnice pro správní řízení a nedoložily ani lékařský posudek o neschopnosti žalobkyně jednat samostatně vzhledem ke zdravotnímu stavu. Nelze vycházet z toho, že v předcházejícím správním řízení anebo v jiném správním řízení byla matka žalobkyně jako opatrovnice pro správní řízení ustanovena. Protože se žalovanému jevílo jako nejasné označení odvolatelky, vyzval advokáta k doplnění odvolání. Z plné moci, kterou udělila žalobkyně matce neplynulo, že by mohla jako zmocněnec udělit plnou moc jiné osobě (§ 33 odst. 3 správního řádu). Z žádné listiny nevyplývalo, že by svéprávnost žalobkyně byla omezena a matka žalobkyně byla ustanovena jako opatrovnice. Advokát na výzvu nereagoval.

8. Žalovaný zjistil ze správních spisů, že matka žalobkyně byla v předchozím správním řízení ustanovena žalobkyni jako opatrovnice usnesením z 11. 8. 2020. V projednávaném správním řízení úřad práce k ustanovení nepřistoupil. Nebyl seznámen formou lékařské zprávy o nezpůsobilosti žalobkyně být účastnicí řízení. Žalobkyně mohla v prvním stupni správního řízení doložit zprávu psycholožky z 27. 11. 2023, aby mohla být ustanovena opatrovnice pro správní řízení. Je na posudkovém orgánu, u kterého lékaře objedná vyšetření žalobkyně. Úřadem práce stanovená psycholožka provedla testové vyšetření, včetně stanovení IQ na hranici lehké a středně těžké mentální retardace. Psychiatr ve zprávě z 8. 11. 2023 uvedl stupeň mentální retardace pouze orientačně, a to jako středně těžkou. Žalobkyně neposkytla úřadu práce a žalovanému součinnost, aby si učinily závěr, že žalobkyně je nezpůsobilá být účastnicí řízení. Označení matky žalobkyně za faktickou opatrovnici je ve správním řízení nepoužitelné. Matka žalobkyně neměla oprávnění udělit plnou moc advokátovi. Advokát pochybnosti ani na výzvu neodstranil. Otázku zastoupení vznesl až advokát v podaném odvolání.
9. **Soud zjistil ze správního spisu**, že po celou dobu správního řízení úřad práce jednal s matkou žalobkyně jako zástupkyní. Součástí správního spisu je plná moc, kterou udělila žalobkyně své matce 16. 10. 2023.
10. Podle záznamu ze sociálního šetření 16. 10. 2023 žalobkyně není orientovaná osobou, místem a ani časem. Žalobkyně nedokázala odpovědět, kdy se narodila, neví, jaké jsou dny v týdnu. Žalobkyně se nezvládla dorozumět mluvenou řečí, ani rozumět sdělení, mluvila zkomoleně a ani vlastní matka jí několikrát nerozuměla. Žadatelka položeným otázkám zřejmě rozuměla, ale neznala ani základní odpovědi, jen výjimečně dokázala jedním, dvěma slovy odpovědět. Písemnou zprávu nenapíše, podepíše se, ale musí se jí ukázat kam; mobilní telefon neovládá, nezavolá si a hovor nepřijme; nerozezná hodnotu peněz, běžných poplatků a neví, co nakoupit. Všechny záležitosti za ni vyřizuje matka a žalobkyně se sama nedomluví. Matka nežádala o omezení svéprávnosti, jelikož děti podle jejích slov nepáchají trestný čin, umí se podepsat a mají velkou radost, pokud s nimi jde a ony si mohou vybrat šek.
11. Podle posudku o stupni závislosti pro účely příspěvku na péči, který vydal Institut posuzování zdravotního stavu 20. 2. 2024, se intelektový potenciál žalobkyně nachází na hranici lehké až středně těžké mentální retardace (IQ 50). Žalobkyně nezvládá osm základních životních potřeb včetně orientace, komunikace a osobních aktivit. Stupeň závislosti byl zjištěn v třetím stupni (těžká závislost), tedy nižší než při minulém posouzení.

12. Podle zprávy psychologky z 27. 12. 2023 jde u žalobkyně o těžké mentální postižení (IQ 32) a dlouhodobou stagnaci kognitivních schopností, většinou na mentální úrovni 5-6 let a v řečové a sluchově percepční oblasti i pod úrovní pětiletého dítěte. Tento stav znemožňuje komunikaci. Sociální vývoj se zastavil na úrovni předškoláka a žalobkyně je zcela závislá na dohledu a řízení dospělé osoby.
13. Odvolání žalobkyně obsahovalo obdobné důvody jako žaloba.
14. Soud ustanovil žalobkyni k jejímu návrhu usnesením z 13. 2. 2025 její matku jako opatrovnici pro soudní řízení správní, protože ze soudního a správního spisu vyplynulo, že žalobkyně má dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, není schopna komunikace a její mentální schopnosti jsou na úrovni asi sedmiletého dítěte. Svěprávnost žalobkyně nebyla soudem omezena a nebyl jí ustanoven opatrovník – srov. obdobný postup podle rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 4 Ad 7/2022-73, rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 6 Ads 24/2005-33 nebo č. j. 6 Azs 25/2013-38. Při posouzení procesní situace při podání žaloby soud vycházel z právního názoru NSS v rozsudku č. j. 4 Ads 107/2013-29, podle kterého osoba poskytující pomoc příjemci příspěvku na péči je aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí o odvolání týkajícího se odejmutí nebo snížení příspěvku na péči.
15. **Soud přezkoumal** napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“), **v mezích žalobních bodů** a při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
16. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
17. Spornou otázkou byla způsobilost žalobkyně být účastníkem správního řízení včetně toho, jestli mohla žalobkyně právně účinně udělit plnou moc své matce.
18. Obdobnou otázkou se správní soudy již zabývaly. NSS v rozsudku č. j. 5 As 311/2023-36 v bodě 7 dospěl k závěru, že nelze aprobovat právní názor krajského soudu v přezkoumávaném rozsudku, podle kterého postačí, když byla stěžovatelka ve správním řízení zastoupená dcerou a ta mohla hájit zájmy stěžovatelky. Závěry krajského soudu byly v rozporu se správním spisem. Zdejší soud shledal stejnou situaci i v posuzovaném případě. Žalobkyně byla sice zastoupena matkou, žalovaný však toto zastoupení při podání odvolání neuznal a výslovně nevyzval žalobkyni k tomu, aby odstranila vadu plné moci s tím, že by vyslovil právní názor, jaké vady obsahuje a v jakém směru je třeba podání doplnit. Přitom úřad práce stejnou plnou moc advokáta akceptoval při nahlédnutí do spisu.
19. Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 4 Ad 7/2022-73 posuzoval podobný případ. Správnímu orgánu byl znám zdravotní stav dospělého žalobce, který ho měl vést k pochybnostem či přímo k závěru o omezení procesní způsobilosti a svěprávnost žalobce nebyla omezena rozhodnutím soudu. Tento žalobce nebyl zastoupen opatrovníkem ani advokátem s procesní plnou mocí. Přesto správní orgán opatrovníka žalobci neustanovil a jednal přímo se žalobcem a doručoval mu písemnosti. Později sice doručil matce žalobce, ta však nemohla žalobce zastupovat pro střet zájmů. Správní orgán zatížil správní řízení zásadní procesní vadou, která způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí, protože neustanovil žalobci pro správní řízení opatrovníka.
20. O stejnou situaci šlo i v posuzované věci. Úřad práce přijal plnou moc pro matku žalobkyně, i když mu bylo ze současného a předchozího správního řízení známo, že žalobkyně trpí

mentální retardací a její vývoj ustrnul na úrovni dítěte ve věku 5-7 let. Úřadu práce musely vyvstat pochybnosti o procesní způsobilosti, které měl odstranit postupem podle § 23 odst. 5 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 32 správního řádu a shora citované judikatury. Jsou zde vážné pochybnosti o tom, jestli žalobkyně udělila matce účinnou plnou moc, pokud má mentální úroveň asi sedmiletého dítěte.

21. Soud pro úplnost dodává, že podle rozsudku NSS č. j. 4 Ads 107/2013-29 „navíc účastníky správního řízení jsou podle § 27 odst. 2 správního řádu též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. V řízení o příspěvku na péči podle § 23 a násl. zákona o sociálních službách není účastenství upraveno odchylně. Proto za osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být v řízení o odejmutí či snížení příspěvku na péči přímo dotčena, mohou být nepochybně považovány právě osoby poskytující pomoc poživateli příspěvku na péči, neboť takové řízení může z uvedených důvodů vést k zásahu do jejich právní sféry. V dané věci tedy stěžovatelce příslušelo postavení účastníka správního řízení.“
22. Soudu je znám právní názor NSS podle rozsudku č. j. 10 Azs 128/2018-33 v bodě 20. NSS v něm poukázal na to, že „o omezení svéprávnosti může rozhodnout pouze soud (§ 56 občanského zákoníku). Správní orgán si nemůže o svéprávnosti učinit úsudek sám v rámci předběžné otázky, protože jde o statusovou věc a brání mu v tom § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Proto správnímu orgánu, který je přesvědčen, že účastník řízení je stížen duševní poruchou nikoli přechodného rázu, nezbyvá než podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu podat podnět k zahájení soudního řízení o omezení svéprávnosti. NSS současně v bodě 22 citovaného rozsudku dodal, že správní orgán může využít i jiných, méně invazivních podpůrných opatření, zejména nápomoc při rozhodování (§ 45 a násl. občanského zákoníku) nebo zastoupení členem domácnosti (§ 55 a násl. občanského zákoníku).“ Zdejší soud má za to, že v souladu s předchozími citovanými rozsudky a v dané procesní situaci (snížení příspěvku na péči) je namístě ustanovení opatrovníka pro správní řízení, což je v souladu se zásadami správního řízení, zásadami činnosti správních orgánů a všeobecnou správní praxí (jak doložila i žalobkyně rozhodnutím o ustanovení opatrovníka pro správní řízení, které vydal Český telekomunikační úřad).
23. Vzhledem k procesnímu stav věci se soud nezabýval dalšími žalobními námitkami a důkazními návrhy.
24. Závěrem soud shrnuje, že zjistil vadu správního řízení v otázce nedostatečného posouzení procesní způsobilosti žalobkyně, a proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
25. Žalovaný v dalším řízení učiní úvahu o procesní způsobilosti žalobkyně a podle svého závěru zvolí další postup v souladu s § 23 odst. 5 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, resp. se správním řádem (§ 32) a výše citovanou judikaturou. Žalovaný je právním názorem soudu podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
26. Soud přiznal úspěšné žalobkyni náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ze spisu soud zjistil, že advokát učinil ve věci dva úkony právní služby, kterými byly převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, podání žaloby a účast na jednání soudu (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „AT“). Za provedené účelné úkony právní služby náleží advokátovi mimosmluvní odměna ve výši dvakrát 1 000 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení

s § 7 bodem 3 AT], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši dvakrát 300 Kč (§ 13 odst. 4 AT). Za úkony právní služby tedy advokátu náleží 2 600 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát žalobkyně byl v rozhodném období plátcem daně z přidané hodnoty, náleží k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá sazbě daně 21 % a která činí 546 Kč. Celkem je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni k rukám advokáta náklady řízení ve výši 3 146 Kč do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 31. března 2025

Martina Rýznarová v. r.
samosoudkyně