U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Pavla Simona, Mgr. Víta Bičáka a Mgr. Ing. Radovana Havelce, rozhodl o návrhu **Sdružení ozdravoven a léčeben okresu Trutnov**, se sídlem Procházkova 818, Trutnov, zastoupeného JUDr. Helenou Humlovou, advokátkou se sídlem J. Hory 33, Dvůr Králové nad Labem, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Krajským soudem v Hradci Králové**, a dalších účastníků sporu vedeného u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 24 Co 412/2014, ve věci žaloby o zaplacení 20 450 Kč s příslušenstvím: žalobce **Sdružení ozdravoven a léčeben okresu Trutnov**, se sídlem Procházkova 818, Trutnov, a žalovaných **Z. M., a M. M.**, zastoupených Mgr. Zbyškem Malíkem, advokátem se sídlem Střelecká 672, Hradec Králové,

t a k t o :

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 24 Co 412/2014 o zaplacení částky 20 450 Kč s příslušenstvím, **j e s o u d .**

II. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2014, čj. 24 Co 412/2014-102, **s e z r u š u j e .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem ze dne 28. 3. 2017 se Sdružení ozdravoven a léčeben okresu Trutnov (dále též navrhovatel) domáhalo, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl kompetenční spor vzniklý mezi ním a Krajským soudem v Hradci Králové ve věci vedené u něj pod sp. zn. 24 Co 412/2014.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Navrhovatel se žalobou podanou u Okresního soudu v Hradci Králové domáhal zaplacení částky 20.450 Kč s příslušenstvím, představující příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově dle § 44 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejího poskytování (dále jen „zákon o zdravotních

službách), neboť nezletilá dcera žalovaných byla v období od 16. 7. 2013 umístěna v Dětském centru ve Dvoře Králové nad Labem. Okresní soud v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 18. 3. 2014, čj. 18 C 136/2013-62 navrhovateli vyhověl a uložil žalovaným předmětnou částku zaplatit.

[4] Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání, o němž rozhodl Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 19. 11. 2014, čj. 24 Co 412/2014-102, tak, že napadený rozsudek zrušil a řízení zastavil, neboť neshledal pravomoc soudů k projednání a rozhodnutí věci.

[5] Krajský soud uvedl, že dle důvodové zprávy k § 43 a 44 zákona č. 372/2011 Sb. o odvolání proti rozhodnutí poskytovatele o povinnosti hradit příspěvek rozhoduje ve správním řízení příslušný správní orgán. Z toho vyplývá úmysl zákonodárce, aby o příspěvku rozhodoval v prvním stupni poskytovatel zdravotní péče. Tato úvaha má dále oporu v tom, že ustanovení §44 odst. 2, 3 a 4 předpokládá zvláštní postup při stanovení výše příspěvku. Ten nelze bez dalšího určovat podle prováděcí vyhlášky, ale je třeba přihlédnout k okolnostem uvedeným v § 44 odst. 2 až 4. Poskytovatel služeb může tedy sám výši příspěvku snížit či zvýšit, jsou-li pro to splněny předpoklady. Současně má také nejlepší předpoklady posoudit výši příspěvku vzhledem ke specifickým potřebám dítěte a s tím související náročností poskytovaného zaopatření.

[6] Příspěvek je přitom dle názoru krajského soudu ve své podstatě veřejnoprávní platbou poskytovanou za zdravotní péči. Jedná se o úhradu nákladů, které nejsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. Příspěvek tedy nelze připodobnit např. k regulačnímu poplatku, který je ve své podstatě darem a platbou soukromoprávního charakteru, jež lze vymáhat v občanskoprávním řízení.

[7] Navrhovatel naproti tomu v návrhu na zahájení řízení dle zákona č. 131/2002 Sb. uvádí, že část důvodové zprávy, kterou využil krajský soud v odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení, se vztahovala k původně navrhovanému znění § 43 odst. 7, který zněl: „*O povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte rozhoduje poskytovatel. O odvolání proti rozhodnutí podle věty první rozhoduje příslušný správní orgán. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.*“ Tento odstavec byl však v průběhu legislativního procesu vypuštěn. I ze skutečnosti, že výsledné znění zákona zmocnění pro poskytovatele služeb neobsahuje, lze dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu takovou pravomoc poskytovatele služeb založit. Povinnost hradit příspěvek je dána zákonem a jeho výše a způsob úhrady jsou stanoveny vyhláškou č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3 let věku.

[8] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[9] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., je negativním kompetenčním sporem spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Krajský soud v Hradci Králové i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb. Zvláštní senát

rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srovnej č. 485/2005 Sb. NSS).

[10] Předmětem řízení v této věci je povinnost rodičů nezletilého dítěte (osob povinných výživou) hradit poskytovateli zdravotních služeb příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku.

[11] Tato problematika je upravena v zákoně o zdravotních službách, výše příspěvku pak ve vyhlášce č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3 let věku.

[12] Podle § 44 zákona o zdravotních službách
„(1) Osoby povinné výživou jsou povinny přispívat poskytovateli na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku a popřípadě též jeho průvodce. Nežijí-li osoby povinné výživou ve společné domácnosti, je povinna hradit příspěvek na úhradu zaopatření dítěte osoba, jíž je dítě svěřeno do výchovy.
(2) Příspěvek na úhradu zaopatření dítěte se sníží na rozdíl prokázaného příjmu a součtu životního minima osoby povinné výživou a osob s ní společně posuzovaných a částky potřebné na úhradu normativních nákladů na bydlení, předloží-li osoby povinné výživou dítěte poskytovateli doklady, kterými prokáží, že by jejich příjmy po zaplacení příspěvku na úhradu zaopatření dítěte poklesly pod součet životního minima domácnosti a normativních nákladů na bydlení. Do životního minima domácnosti se nezapočítává životní minimum dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku. Příspěvek na úhradu zaopatření dítěte se nevyžaduje, je-li nižší než 100 Kč měsíčně.
(3) Dojde-li ke změně výše příjmu domácnosti, jsou osoby povinné výživou, které hradí příspěvek na úhradu zaopatření dítěte, povinny tuto změnu sdělit poskytovateli do 15 dnů ode dne, kdy k této změně došlo.
(4) Při stanovení výše příspěvku na úhradu zaopatření dítěte se zohlední jeho věk s přihlédnutím k jeho specifickým potřebám a s tím související náročnost poskytovaného zaopatření. Prováděcí právní předpis stanoví výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce a způsob jeho úhrady.“

[13] Vyhláška č. 56/2012 Sb., v § 1 stanoví pevné částky příspěvku na úhradu zaopatření dítěte v závislosti na věku dítěte. Podle § 2 cit. vyhlášky:

„(1) Příspěvek se hradí za kalendářní měsíc podle počtu dnů pobytu dítěte a jeho průvodce v dětském domově. Den propuštění z dětského domova se nezapočítává.
(2) Příspěvek za kalendářní měsíc uhradí osoba povinná výživou do 8 dnů po uplynutí kalendářního měsíce, v němž dítě nebo průvodce v dětském domově pobývali. Dojde-li k propuštění z dětského domova v průběhu kalendářního měsíce, příspěvek uhradí tato osoba do 8 dnů po propuštění.“

[14] Důvodová zpráva k § 43 a 44 návrhu zákona o zdravotních službách uvádí, že *zákon stanoví povinnost osob povinných výživou vůči dětem umístěným v dětských domovech pro děti do 3 let věku přispívat poskytovatelům zdravotních služeb na stravování, ubytování, výchovnou činnost a ošacení těchto dětí; jde o úhradu nákladů, které nejsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění. Výši příspěvku a způsob jeho úhrady stanoví Ministerstvo zdravotnictví*

vyhláškou. Při stanovení výše příspěvku bude zohledněn věk dítěte a s tím související náklady na jeho zaopatření a rovněž výše příjmů osob povinných výživou vůči dítěti. O odvolání proti rozhodnutí poskytovatele o povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření rozhoduje ve správním řízení příslušný správní orgán.“, je třeba vzít na vědomí skutečnost, že takové znění neodpovídá textu zákona.

[15] Vládní návrh zákona o zdravotních službách z roku 2009 obsahoval v § 43 odstavec, jenž zněl*: „O povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte rozhoduje poskytovatel. O odvolání proti rozhodnutí podle věty první rozhoduje příslušný správní orgán; odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.“* (srov. sněmovní tisk 688/0, část č. 1/23, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006-2010). Tento návrh zákona byl však vzat zpět a nový návrh zákona z roku 2011 (srov. sněmovní tisk 405/0, část č. 1/2, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010 - 2013) již počítal se zněním § 43 a 44 tak, jak bylo nakonec schváleno, tedy bez výše citovaného zmocnění.

[16] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Podle § 7 odst. 3 cit. zákona jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon.

[17] Úvodem je třeba zmínit, že problematikou se zabýval již i Ústavní soud. Ten usnesením ze dne 25. října 2016, čj. I. ÚS 3003/16, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost Krajského dětského domova pro děti do 3 let Karlovy Vary proti usnesením Okresního soudu v Karlových Varech a Krajského soudu v Plzni. Těmito usneseními bylo pravomocně rozhodnuto o zastavení řízení o žalobě na úhradu příspěvku, s tím, že je dána pravomoc poskytovatele zaopatření rozhodnout v prvním stupni o příspěvku. V odůvodnění Ústavní soud uvedl, že pravomoc poskytovatele péče k rozhodování o příspěvku je v zákoně vymezena značně neostře, nicméně z hlediska funkce a účelu lze dovodit, že je to právě poskytovatel péče, komu byla v prvním stupni tato pravomoc svěřena. Ze systémového hlediska lze obdobnou pravomoc dohledat v § 27 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, podle něhož ředitel školského zařízení rozhoduje o příspěvku rodičů v případě ústavní nebo ochranné výchovy. Ústavní soud zmínil, že se jedná o stanovení pravomoci k výkonu určité činnosti, na jejímž provozování má stát zájem, podporuje ho a financování péče se děje na náklady státu, na němž se mají touto formou rodiče podílet. Stanovení výše příspěvku náleží zásadně moci výkonné a nikoliv moci soudní, ta se má podílet svým rozhodováním až v okamžiku vzniku sporu. Nelze stanovení výše příspěvku srovnávat se stanovením výživného, neboť se způsob určení jeho výše liší.

[18] Ústavní soud v uvedené věci rozhodoval usnesením, a nikoliv nálezem. Ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu proto toto rozhodnutí formálně nemá obecnou precedenční závaznost a je závazné pouze v konkrétní věci, ve které bylo vydáno (viz nález ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1642/11). Nicméně i usnesení svými argumenty směřuje k usměrňování rozhodovací praxe obecných soudů v oblasti ústavnosti, a proto je třeba k němu přihlížet a brát ho v úvahu při rozhodování v obdobných věcech.

[19] V prvé řadě je třeba vyjasnit, zda příspěvek je svým charakterem platbou soukromoprávní, či veřejnoprávní. Pokud příspěvek má charakter věci soukromoprávní, pak v intencích § 7 odst. 1 o. s. ř. by rozhodoval o příspěvku poskytovatel zdravotních služeb jen tehdy, pokud by jeho pravomoc byla zákonem výslovně založena, a tím Odňata obecné rozhodovací pravomoci soudů v občanském soudním řízení. Naopak ve věcech veřejnoprávních by soud o příspěvku rozhodoval v nalézacím soudním řízení, jen pokud by byla výslovně pravomoc soudu založena (§ 7 odst. 3 o. s. ř.).

[20] Zvláštní senát v posuzované věci sdílí názor navrhovatele, že věc spadá do pravomoci soudu v občanském soudním řízení, a to z níže uvedených důvodů:

[21] Finančněprávní teorie obvykle označující tento typ platby jako poplatek, jej definuje jako peněžitou dávku zákonem stanovenou, nenávratnou, vybíranou státem nebo jinými veřejnoprávni korporacemi za zákonem stanovené úkony jejich orgánů. Poplatek je účelový, dobrovolný a nenávratný. Na rozdíl od daně je poplatek dávkou nepravidelnou s ekvivalentem, tedy je vybírán ad hoc za protiplnění ze strany státu nebo jiné veřejnoprávní korporace (srov. Jánošíková, P., Mrkývka, P., Tomažič, I. a kol.: Finanční a daňové právo, Plzeň, 2009, str. 413). Poplatky musí být stanoveny výhradně zákonem. Není podstatné, jak je platba nazvána, ale její účel, zda ji musí subjekt zaplatit (má povinnost) a kdo je jejím příjemcem. Pro určení, zda se jedná o platbu veřejnoprávní (ve smyslu výše uvedeném), či soukromoprávní není označení směrodatné. Jako poplatek bývá označena nezřídka i platba, jež svojí povahou není platbou veřejnoprávní, nýbrž zcela jednoznačně institutem práva soukromého (např. poplatek za úschovu zavazadla, poplatek z prodlení). Skutečnost, že v této věci posuzovaná platba je označena jako příspěvek nevypovídá nic o tom, zda jde o platbu veřejnoprávní, či soukromoprávní.

[22] Smyslem zavedení příspěvku je, aby osoby povinné výživou se spolupodílely na nákladech spojených se zaopatřením dítěte umístěného v dětském domově, přičemž pojmem zaopatření zákon označuje náklady na stravování, ubytování, ošacení a výchovnou činnost. Poskytovateli zdravotních služeb tak osoby povinné výživou přispívají na náklady spojené s pobytem dítěte, popř. průvodce, dítěte v tomto typu zdravotnického zařízení.

[23] Z povahy příspěvku dále plyne, že není úhradou za poskytovanou zdravotní péči, jak se mylně domnívá Krajský soud v Hradci Králové. Podle § 43 odst. 1 věty druhé se zaopatřením rozumí stravování, ubytování, ošacení a výchovná činnost. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že ve všech případech se jedná o náklady a úhradu za služby související s poskytováním zdravotní péče, nikoliv však o úhradu za samotnou zdravotní péči. Přitom podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod jsou povinně z veřejného zdravotního pojištění hrazeny (pouze) zdravotní péče a zdravotní pomůcky, nikoliv však také ostatní služby či náklady, které zdravotnické zařízení v souvislosti se zdravotní péčí poskytuje.

[24] I když výše příspěvku je stanovena právním předpisem, nejde o poplatek ve smyslu finančněprávní teorie, a to zejména proto, že příspěvek není dávkou hrazenou za stanovené úkony orgánů veřejné správy. Příspěvek představuje v paušalizované výši rozsah spoluúčasti na nákladech na výchovu a výživu dítěte, které v důsledku jeho umístění do dětského domova hradí toto zdravotnické zařízení a jež by jinak musely vynakládat osoby,

v jejichž péči by se dítě nacházelo. Odlišný způsob určení výše příspěvku od stanovení výživného nemůže nic změnit na charakteru příspěvku jako věci soukromoprávní.

[25] Z výše uvedených důvodů zvláštní senát dospěl k závěru, že příspěvek na úhradu zaopatření dítěte lze označit za platbu soukromoprávního charakteru, která se vyznačuje především tím, že je hrazena přímo poskytovateli zdravotní péče (nikoliv zdravotní pojišťovně) a která je účelově určena pouze k (částečné) úhradě nákladů na pobyt dítěte v dětském domově.

[26] Závěr o tom, že na příspěvek je třeba nahlížet jako na soukromoprávní platbu, ještě sám o sobě nevylučuje, aby o příspěvku a jeho výši rozhodoval poskytovatel zdravotních služeb.

[27] Pokud by měl zákonodárce úmysl přiznat poskytovateli služeb pravomoc k rozhodování o výši příspěvku a jeho vymáhání, musel by tento úmysl být vyjádřen přímo a výslovně v textu zákona. Jestliže § 44, popř. jiné ustanovení zákona o zdravotních službách, mlčí o pravomoci ke stanovení příspěvku, k rozhodování o odvolání proti takovému rozhodnutí, případně k jeho vymáhání, nelze pouze s poukazem na text důvodové zprávy dovozovat pravomoc, která v zákoně není zakotvena. Naopak vzhledem k tomu, že takové ustanovení zákon o zdravotnických službách nakonec neobsahuje, ačkoliv bylo součástí návrhu zákona z roku 2009, lze usuzovat spíše na opačný závěr a tedy že zákonodárce neměl v úmyslu tuto pravomoc vložit do rukou poskytovatele zdravotní péče.

[28] Nepochybně ze systémového hlediska by měla být pravomoc k rozhodování o příspěvku řešena obdobně jako je tomu v případě rozhodování o příspěvku na úhradu péče poskytované dětem a nezaopatřeným osobám ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy podle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, jak ve shora citovaném usnesení zmiňuje Ústavní soud. Citovaný zákon však obsahuje v § 27 odst. 6 výslovnou úpravu, podle níž výši příspěvku a podíl rodičů na jeho úhradě v jednotlivých případech stanoví ředitel zařízení rozhodnutím.

[29] Zvláštní senát má za to, že není možné implicitně teleologicky dovozovat pravomoc poskytovatele služeb dle § 43 zákona o zdravotnických službách z jiného zákona, který se na takové zařízení výslovně nevztahuje. Chybí-li zákonné zmocnění pro výkon veřejné moci a provozovatel zařízení není nadán žádnou pravomocí pro autoritativní rozhodování, nelze učinit jiný závěr, než že se jedná o soukromoprávní spor, k jehož rozhodnutí je příslušný soud (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Apel Ústavního soudu na systémové řešení a svěření pravomoci k rozhodování o příspěvku do rukou poskytovatele zdravotních služeb musí mířit spíše k zákonodárci než k soudům.

[30] Zvláštní senát proto uzavřel, že příspěvek na zaopatření dítěte je platbou soukromoprávního charakteru a rozhodování ve sporech o tyto příspěvky náleží do pravomoci soudů.

[31] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2014, čj. 24 Co 412/2014-102.

[32] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále bude tedy Krajský soud v Hradci Králové pokračovat v řízení o podaném odvolání proti rozhodnutí Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 18. 3. 2014, čj. 18 C 136/2013-62.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. března 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu