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 Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Pavla Simona a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Krajského dětského domova pro děti do 3 let, příspěvkové organizace,** se sídlem v Karlových Varech, Zítkova 1267/4, IČ 71175130, zastoupené JUDr. Martinem Čonkou, advokátem, se sídlem v Chebu, Komenského 2276/4, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ní a **Okresním soudem v Chebu a Krajským soudem v Plzni**, a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 16 C 298/2015, o zaplacení 57 055 Kč s příslušenstvím: žalobkyně **Krajský dětský domov pro děti do 3 let, příspěvková organizace**, se sídlem v Karlových Varech, Zítkova 1267/4, IČ 71175130, a žalovaná **Z. S.**,

takto:

I. **Příslušný** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 16 C 298/2015, o zaplacení 57 055 Kč s příslušenstvím, **je soud.**

II. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, čj. 13 Co 130/2016-32, a usnesení Okresního soudu v Chebu ze dne 23. 2. 2016, čj. 16 C 298/2015-15, **se zrušují.**

Odůvodnění:

[1] Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 5. 6. 2017 se Krajský dětský domov pro děti do 3 let, příspěvková organizace (dále jen „navrhovatelka“), domáhala, aby zvláštní senát zřízený podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 16 C 298/2015.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Navrhovatelka se domáhala zaplacení částky 57 055 Kč s příslušenstvím, představující příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově, neboť dcera žalované M. S. pobývala v dětském domově od 1. 4. 2012 do 7. 5. 2015 na základě dohody mezi žalobkyní a žalovanou.

[4] Okresní soud v Chebu (dále jen „soud prvního stupně“) usnesením ze dne 23. 2. 2016, čj. 16 C 298/2015-15, zastavil řízení (výrok I.) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a že po právní moci usnesení bude věc postoupena k dalšímu řízení řediteli žalobkyně (výrok III.).

[5] Krajský soud v Plzni (dále jen „odvolací soud“) k odvolání žalobkyně usnesením ze dne 31. 5. 2016, čj. 13 Co 130/2016-32, potvrdil usnesení soudu prvního stupně a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

[6] Odvolací soud se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že výši příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově dle § 44 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejího poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), stanoví poskytovatel, přičemž o odvolání proti rozhodnutí poskytovatele o povinnosti hradit příspěvek rozhoduje dle důvodové zprávy k § 43 a § 44 ve správním řízení příslušný správní orgán. Odkázal rovněž na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 24 Co 412/2014, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 63/2015. Uzavřel, že pravomoc k vydání rozhodnutí o povinnosti hradit příspěvek a o výši příspěvku na úhradu zaopatření rozhoduje ve správním řízení v prvním stupni poskytovatel péče, nikoliv soud v řízení podle části třetí občanského soudního řádu.

[7] Proti usnesení odvolacího soudu podala navrhovatelka dovolání, které Nejvyšší soud usnesením ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 21 Cdo 223/2017, jako nepřípustné odmítl.

[8] Navrhovatelka v návrhu na řešení negativního kompetenčního sporu s odkazem na usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 3. 2013, sp. zn. Konf 38/2012, uvedla, že v případě příspěvku na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku není oprávněna uložit povinnost hradit příspěvek rozhodnutím vydaným v režimu správního řádu, neboť k tomu nemá pravomoc dle zákona o zdravotních službách. Povinnost žalované hradit navrhovatelce jako poskytovateli zdravotních služeb zaopatření, jež navrhovatelka poskytla nezletilému dítěti žalované, vyplývá žalované ex lege z § 44 odst. 1 zákona o zdravotních službách. To však neznamená, že by mezi navrhovatelkou a žalovanou nemohl vzniknout soukromoprávní vztah.

[9] Navrhovatelka připomněla, že příspěvek na úhradu zdravotních služeb a zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let, lze označit za specifickou soukromoprávní platbu, která se vykazuje zejména tím, že je hrazena přímo poskytovateli zdravotní péče (nikoliv zdravotní pojišťovně), a která je účelově určena pouze k (částečné) úhradě zdravotních služeb a zaopatření, jakož i například na úhradu provozu zdravotnického zařízení (případně jeho modernizaci). Pro tato svá specifika nelze platbu označit za poplatek ve smyslu veřejnoprávním.

[10] Navrhovatelka dále uvedla, že při řešení problematiky konkrétního postupu při stanovování příspěvku na úhradu zaopatření dítěte, vycházela též z vyjádření Ministerstva zdravotnictví, které v odpovědi na dotaz, z jakého důvodu je v důvodové zprávě k zákonu o zdravotních službách uvedeno, že lze proti rozhodnutí poskytovatele podat odvolání, o kterém rozhoduje příslušný správní orgán, a tedy kdo je tímto orgánem,

uvedlo, že text zůstal v důvodové zprávě zřejmě nedopatřením, a že z § 44 odst. 1 a 4 zákona o zdravotních službách plyne, že příspěvek je povinná osoba povinna platit ex lege, tedy bez vydávání jakéhokoli rozhodnutí, které by bylo možno přezkoumávat.

[11] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou (srov. též usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf 28/2017-12, a ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf 34/2017-16, vydaná v obdobných věcech):

[12] Podle § 1 odst. 2 zákona o některých kompetenčních sporech 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 Okresní soud v Chebu i navrhovatelka, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[13] V předmětném řízení se jedná o povinnost žalované (osoby povinné výživou) hradit příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově pro děti do 3 let věku.

[14] Podle § 44 zákona o zdravotních službách, jsou osoby povinné výživou 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 (odstavec 1).

[15] 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 (odstavec 2).

[16] 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 (odstavec 3).

[17] 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 (odstavec 4).

[18] Výše příspěvku na úhradu zaopatření dítěte je stanovena vyhláškou č. 56/2012 Sb., o příspěvku na úhradu zaopatření dítěte a jeho průvodce v dětském domově pro děti do 3

let věku, která v § 1 stanoví pevné částky příspěvku na úhradu zaopatření dítěte v závislosti na jeho věku.

[19] Podle § 2 vyhlášky se příspěvek hradí za kalendářní měsíc podle počtu dnů pobytu dítěte a jeho průvodce v dětském domově. Den propuštění z dětského domova se nezapočítává (odstavec 1).

[20] 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 (odstavec 2).

[21] Podle důvodové zprávy k § 43 a 44 návrhu zákona o zdravotních službách „*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 však třeba zohlednit skutečnost, že takové znění neodpovídá textu zákona.

[22] 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.

[23] 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 o. s. ř. jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon.

[24] Nejprve je třeba poukázat na to, že problematikou se zabýval již i Ústavní soud. Ten usnesením ze dne 25. 10. 2016, čj. I. ÚS 3003/16, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost navrhovatelky 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. kdy 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.

[25] Vzhledem k tomu, že Ústavní soud v uvedené věci rozhodoval usnesením a nikoliv nálezem, nemá toto rozhodnutí formálně 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), byť se v obdobné věci týkalo nynější navrhovatelky. I usnesení však 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.

[26] Předně je třeba vyjasnit, zda příspěvek je svým charakterem platbou soukromoprávní či veřejnoprávní. Pokud má příspěvek charakter věci soukromoprávní, pak by o něm v intencích § 7 odst. 1 o. s. ř. rozhodoval poskytovatel zdravotních služeb jen tehdy, pokud by byla jeho pravomoc zákonem výslovně založena. 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.).

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

[28] Finančněprávní teorie obvykle označující tento typ platby jako poplatek, jej definuje jako peněžitou dávku zákonem stanovenou, nenávratnou, vybíranou státem nebo jinými veřejnoprávními 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 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.

[29] Smyslem zavedení příspěvku je, aby se osoby povinné výživou 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.

[30] Z povahy příspěvku rovněž plyne, že není úhradou za poskytovanou zdravotní péči, jak se mylně domníval Krajský soud v Hradci Králové v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2014, čj. 24 Co 412/2014–102, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 63/2015, které bylo pro soudy rozhodující v této věci inspiračním vzorem. Podle § 43 odst. 1 věty druhé zákona o zdravotních službách 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.

[31] Přestože je výše příspěvku stanovena právním předpisem, nejde o poplatek ve smyslu finančněprávní teorie 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.

[32] 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.

[33] 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.

[34] 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, rozhodování o odvolání proti takovému rozhodnutí, případně 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 zdravotních službách nakonec neobsahuje, ačkoliv bylo součástí návrhu zákona z roku 2009, lze usuzovat spíše na opačný závěr, tedy že zákonodárce neměl v úmyslu tuto pravomoc vložit do rukou poskytovatele zdravotní péče.

[35] Ze systémového hlediska by měla být nepochybně 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. Uvedený 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.

[36] Dle zvláštního senátu tak 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 rozhodnutí, nelze dospět k jinému závěru, než že se jedná o soukromoprávní spor, k jehož rozhodnutí je příslušný soud. Apel Ústavního soudu na systémové řešení a svěření pravomoci k rozhodování o příspěvku do rukou poskytovatele zdravotních služeb musí mířit spíše k zákonodárci než soudům.

[37] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech 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. Zvláštní senát proto výrokem II. zrušil usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, čj. 13 Co 130/2016-32 a usnesení Okresního soudu v Chebu ze dne 23. 2. 2016, čj. 16 C 298/2015-15.

[38] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Okresní soud v Chebu bude tedy dále pokračovat v řízení o zaplacení částky 57 055 Kč s příslušenstvím.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. dubna 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu