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 **Dětského centra Plzeň, příspěvkové organizace**, se sídlem Na Chmelnicích 617/9, Plzeň, zastoupeného Mgr. Josefem Balínem, se sídlem Goethova 294/8, Plzeň, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Okresním soudem v Karlových Varech** a **Krajským soudem v Plzni**, a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu v v Karlových Varech pod sp. zn. 14 C 197/2016, ve věci žaloby o zaplacení 14 890 Kč s příslušenstvím: žalobce Dětské centrum Plzeň, příspěvková organizace, se sídlem Na Chmelnicích 617/9, Plzeň, a žalovaných V. K., a B. L.,

takto:

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Karlových Varech, sp. zn. 14 C 197/2016 o zaplacení částky 14 890 Kč s příslušenstvím, **j e s o u d**.

II. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 11. 2016, čj. 18 Co 383/2016-73, a usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 29. 7. 2016, čj. 14 C 197/2016-59, **s e z r u š u j í.**

O d ů v o d n ě n í:

[1] Návrhem ze dne 28. 3. 2017 se Dětské centrum Plzeň, příspěvková organizace (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 Okresním soudem v Karlových Varech a Krajským soudem v Plzni, ve věci žaloby vedené u Okresního soudu v Karlových Varech pod sp. zn. 14 C 197/2016.

[2] Ze předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Navrhovatel se žalobou podanou u Okresního soudu v Karlových Varech domáhal zaplacení částky 14 890 Kč s příslušenstvím, představující příspěvek na úhradu zaopatření dítěte umístěného v dětském domově, neboť nezletilá dcera žalovaných byla v období od 16. 7. 2013 do 25. 7. 2014 umístěna na žádost žalované u navrhovatele.

[4] Okresní soud usnesením ze dne 29. 7. 2016, čj. 14 C 197/2016-59, řízení dle § 104 odst. 1 občanského soudního řádu zastavil, neboť se dle jeho názoru nejednalo o věc, která by vyplývala z poměrů soukromého práva.

[5] Uvedl, že výši příspěvku 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“), 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 též na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 20014, sp. zn. 24 Co 412/2012, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod R 63/2015.

[6] Proti tomuto rozhodnutí podal navrhovatel odvolání. Krajský soud v Plzni jako soud odvolací potvrdil usnesení soudu I. stupně usnesením ze dne 23. 11. 2016, čj. 18 Co 383/2016-73.

[7] Krajský soud se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně a doplnil odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. I. ÚS 3003/16, který se s právním názorem v citovaném usnesení publikovaném pod R 63/2015 ztotožnil.

[8] S rozhodnutím krajského soudu navrhovatel nesouhlasil a podal k Ústavnímu soudu ústavní stížnost, ta však byla odmítnuta s odůvodněním, že navrhovatel nevyužil možnosti podat návrh na zahájení kompetenčního sporu.

[9] Navrhovatel v návrhu na zahájení kompetenčního sporu uvedl, že v zákoně o zdravotních službách nenachází žádné ustanovení, z něhož by explicitně dovodil své postavení jakožto správního orgánu, který je oprávněn a povinen rozhodovat coby orgán I. stupně o výši příspěvku na péči. Namítá, že aby mohl vystupovat jako správní orgán a v rámci své kompetence vydávat správní rozhodnutí, musí mu být taková pravomoc výslovně svěřena zákonem nebo na základě zákona. Ta mu však zákonem o zdravotních službách svěřena nebyla. Požadavek na zaplacení příspěvku na úhradu nákladů je nárokem soukromoprávním. Navrhovatel je navíc osobou soukromého práva. Povinnost platit příspěvek je dán zákonem osobám povinným výživou dítěte. Navrhovateli pak zákon ukládá mj. vystavit účet za uhrazené zdravotní služby, ten však nemá povahu správního rozhodnutí.

[10] Navrhovatel se domnívá, že jeho působnost v oblasti veřejné správy nelze dovodit odkazem na jiný právní předpis. Chybějící zákonné zmocnění nelze ani obejít a nahradit výkladem právní úpravy z hlediska její funkce a účelu. Důvodová zpráva k § 44 zákona o zdravotních službách není při posuzování této problematiky použitelná. Samo Ministerstvo zdravotnictví ČR uvedlo, že text v důvodové zprávě zůstal zřejmě nedopatřením a že z § 44 odst. 1 a 4 plyne, že příspěvek je osoba povinna platit ex lege, tedy bez vydávání jakéhokoliv správního rozhodnutí.

[11] Navrhovatel rovněž namítá, že výše příspěvku je stanovena v prováděcím předpise a nejedná se o dobrovolnou platbu, což je elementárním znakem poplatku. Navíc je platba hrazena přímo poskytovateli služeb a ne zdravotní pojišťovně, což svědčí o tom, že se nejedná o veřejnoprávní platbu, nýbrž o platbu v oblasti soukromého práva.

[12] Navrhovatel dále upozorňuje na řadu soudních rozhodnutí (např. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 11. 2015, čj. 19 Co 1773/2015-53, či usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2015, čj. 71 Co 376/2015-57), která se ztotožňují se stanoviskem navrhovatele a přiklonila se k tomu, že zákon č. 372/2011 Sb. nedává poskytovateli zdravotních služeb pravomoc vydávat správní rozhodnutí o povinnosti platit příspěvek na úhradu zaopatření dítěte.

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

[14] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je negativním kompetenčním sporem spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřel svou pravomoc Okresní soud v Karlových Varech, jeho rozhodnutí potvrdil i Krajský soud v Plzni a rovněž navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srovnej č. 485/2005 Sb. NSS).

[15] 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.

[16] 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.

[17] 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."

[18] 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."

[19] 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.

[20] 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.

[21] 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.

[22] Úvodem je třeba poukázat na to, 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.

[23] 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.

[24] 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. Naopak ve věcech veřejnoprávních by soud o příspěvku rozhodoval v nalézacím soudním řízení, jen pokud by byla výslovně pravomoc soudu založena (§ 7odst. 3 o. s. ř.).

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

[26] 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 výše uvedeném smyslu), 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.

[27] 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.

[28] Z povahy příspěvku dále 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. 7/2015, které bylo pro soudy rozhodující v této věci inspiračním vzorem. 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.

[29] 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.

[30] 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.

[31] 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.

[32] 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 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, tedy že zákonodárce neměl v úmyslu tuto pravomoc vložit do rukou poskytovatele zdravotní péče.

[33] 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.

[34] Dle názoru zvláštního senátu 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.

[35] 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 Plzni ze dne 23. 11. 2016, čj. 18 Co 383/2016-73 a usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 29. 7. 2016, čj. 14 C 197/2016-59.

[36] 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 okresní soud v Karlových Varech pokračovat v řízení o podané žalobě.

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