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. Tomáše Rychlého a JUDr. Pavla Simona, rozhodl o návrhu **Krajského soudu v Brně** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním, jako soudem rozhodujícím ve správním soudnictví, na straně jedné a **Okresním soudem Brno-venkov**, jako soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení, na straně druhé, ve věci žaloby na uložení povinnosti uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb a na určení neplatnosti ukončení pobytu v zařízení Domov pro seniory Předklášteří: žalobce **J. H.**, žalovaného **Domova pro seniory Předklášteří, příspěvkové organizace**, IČ 65761774, se sídlem Předklášteří, Šikulova 1438, zastoupeného Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou v Brně, Jaselská 14, ve věci vedené u Okresního soudu Brno-venkov pod sp. zn. 8 C 320/2009,

takto:

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu Brno-venkov pod sp. zn. 8 C 320/2009, o povinnosti uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb a o neplatnosti ukončení pobytu v zařízení Domov pro seniory Předklášteří, **j e s o u d v o b č a n s k é m s o u d n í m ř í z e n í .**

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 1. 2020, čj. 13 Co 248/2019-737, usnesení Okresního soudu Brno-venkov ze dne 21. 1. 2020, čj. 8 C 320/2009-743, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2020, čj. 13 Co 68/2020-794, **s e z r u š u j í .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným 26. 11. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Krajský soud v Brně, jako soud rozhodující ve správním soudnictví, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech. Spor vznikl mezi ním a Okresním soudem Brno-venkov a Krajským soudem v Brně, jako soudy rozhodujícími

v občanském soudním řízení, ve věci žaloby na uložení povinnosti uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb a na určení neplatnosti ukončení pobytu v zařízení Domov pro seniory Předklášteří.

[2] Z předložených spisů vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žalobce J. H. se proti žalovanému a Krajskému úřadu Jihomoravského kraje domáhal ve správním soudnictví vydání „předběžného opatření“, kterým by jim bylo zakázáno ukončit k 1. 1. 2010 jeho pobyt v zařízení sociálních služeb žalovaného. Krajský soud tento návrh posoudil jako žalobu a usnesením čj. 57 Ca 93/2009-3 jej odmítl s tím, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. S odkazem na § 68 písm. b) s. ř. s. konstatoval, že o rozhodnutích správních orgánů v soukromoprávních věcech nerozhodují soudy ve správním soudnictví, nýbrž soudy v občanském soudním řízení. Žalobce se domáhal uzavření smlouvy o poskytnutí sociální služby dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a dle § 91 odst. 5 tohoto zákona se pro uzavírání smlouvy a právní vztahy vzniklé z této smlouvy použijí ustanovení občanského zákoníku. Krajský soud proto žalobu postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnul a vyslovil, že pro projednání věci je založena věcná a místní příslušnost Okresního soudu Brno-venkov; o možnosti a podmínkách podání žaloby k tomuto soudu žalobce poučil.

[4] Žalobce poté 30. 4. 2009 podal u Okresního soudu Brno-venkov žalobu proti žalovanému a Krajskému úřadu Jihomoravského kraje. Žalobou se domáhal, aby byla žalovaným uložena povinnost bezodkladně s ním uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb, nebo přidělit žalobci náhradní byt. Ve změně žaloby z 1. 12. 2009 označil žalobce za žalovaného pouze Domov pro seniory Předklášteří, příspěvkovou organizaci. Žalobce dále rozšířil žalobu o návrh na určení, že ukončení jeho pobytu v zařízení žalovaného k 31. 12. 2009 je neplatné. Změna návrhu byla okresním soudem připuštěna. Usnesením čj. 8 C 320/2009-530 naopak okresní soud nepřipustil změnu žaloby, kterou se žalobce domáhal po žalovaném zaplacení 1 000 000 Kč jakožto odškodnění za neposkytnuté ubytovací služby a dále nepřipustil, aby do řízení jako další účastníci přistoupily na straně žalované Krajský úřad Jihomoravského kraje, Česká republika - Ministerstvo práce a sociálních věcí a Česká republika - Ministerstvo spravedlnosti. Toto usnesení bylo k odvolání Krajským soudu v Brně zrušeno v části, kterou nebylo připuštěno rozšíření žaloby. Okresní soud poté usnesením návrh na zaplacení 1 000 000 Kč vyloučil k samostatnému řízení; odvolání proti tomuto usnesení krajský soud odmítnul. Následně okresní soud rozsudkem čj. 8 C 320/2009-678 zamítl jak návrh žalobce na uložení povinnosti žalovanému uzavřít s ním smlouvu o poskytování sociálních služeb, tak i návrh na určení neplatnosti ukončení jeho pobytu v zařízení žalovaného.

[5] Krajský soud v Brně zrušil uvedený rozsudek usnesením čj. 13 Co 248/2019-737 a věc vrátil okresnímu soudu k dalšímu řízení. Uvedl, že žalobcem uplatněný nárok má svůj základ v zákoně o sociálních službách, tedy v předpisu práva veřejného, který mj. upravuje podmínky, za nichž navrhovatel může, respektive musí, uzavřít smlouvu o poskytnutí sociální služby. Neuzavření takové smlouvy by podle názoru odvolacího soudu mohlo představovat nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., k jehož posouzení jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Pokud jde o druhý žalobní návrh,

nesmí na něj být nahlíženo izolovaně; ve vztahu k prvnímu návrhu jde o návrh sekundární a rovněž k jeho projednání a rozhodnutí je proto příslušný soud ve správním soudnictví. Okresní soud měl tedy postupovat dle § 104b odst. 2 o. s. ř., vyslovit svou věcnou nepříslušnost a postoupit věc soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Jelikož odvolací soud nemohl věc „přímo" postoupit soudu věcně příslušnému, zavázal okresní soud, aby uvedeným způsobem postupoval on.

[6] Okresní soud Brno-venkov poté usnesením čj. 8 C 320/2009-743 výrokem I. vyslovil svou věcnou nepříslušnost; výrokem II. pak vyslovil, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Krajskému soudu v Brně, jakožto soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví, jako soudu věcně příslušnému. Odvolání proti tomuto usnesení krajský soud zamítl usnesením čj. 13 Co 68/2020-794 a jako věcně správné jej potvrdil.

[7] Žalovaný se návrhem z 15. 4. 2020 obrátil na zvláštní senát s tím, že krajskému soudu jako soudu odvolacímu zřejmě nebylo známo usnesení krajského soudu jako soudu jednajícího ve správním soudnictví čj. 57 Ca 93/2009-3. Žalovaný však návrh podal dříve, než bylo rozhodnuto o odvolání proti usnesení Okresního soudu Brno-venkov čj. 8 C 320/2009-743. Civilní soudy tedy v době podání zmiňovaného návrhu dosud pravomocně nepopřely svou pravomoc a zvláštní senát návrh usnesením čj. Konf 4/2020-18 odmítl. Pro úplnost zvláštní senát dodal, že negativní kompetenční spor by ve věci nevznikl ani v případě pravomocného popření věcné příslušnosti soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Krajský soud, jakožto soud rozhodující ve správním soudnictví, nepopřel svou věcnou příslušnost k projednání návrhů žalobce, které jsou předmětem řízení vedeného u Okresního soudu Brno-venkov pod sp. zn. 8 C 320/2009. Obsah návrhu podaného žalobcem u Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 57 Ca 93/2009 totiž nevzbuzuje žádné pochybnosti o tom, že se jím žalobce domáhal výlučně vydání předběžného opatření, jímž by bylo žalovaným zakázáno ukončit pobyt žalobce v zařízení provozovaném prvním z žalovaných do doby rozhodnutí v blíže nespecifikované věci, týkající se dalšího pobytu žalobce v tomto zařízení. Nešlo tedy o žalobu, kterou by se žalobce domáhal uložení povinnosti uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb, jak nesprávně dovodil krajský soud ve svém usnesení ze dne čj. 57 Ca 93/2009-3.

[8] Po projednání odvolání a vrácení spisu postoupil okresní soud věc Krajskému soudu v Brně jako soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Krajský soud s uvedeným postupem nesouhlasil a věc předložil zvláštnímu senátu. Uvedl, že jde o věc soukromého práva. Spory o uzavírání smluv, na které se dle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách užije občanský zákoník, spadají do pravomoci civilních soudů.

[9] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[10] Dle zákona o některých kompetenčních sporech se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost, jehož stranami jsou mimo jiné soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví (§ 1 zákona o některých kompetenčních sporech). V projednávané věci jde o spor mezi civilními a správními soudy a podmínky řízení jsou tedy splněny.

[11] Předmětem sporu je vztah mezi poskytovatelem sociální služby a jejím uživatelem. Zvláštní senát se nejprve zaměřil na povahu sociálních služeb, poté na povahu subjektů, mezi kterými vznikl spor, a následně na jejich vztah samotný.

[12] Zákon o sociálních službách upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. O příspěvku na péči se rozhoduje v řízení o příspěvku dle § 23 a násl. zákona o sociálních službách. Naopak o poskytování sociální služby uzavírá osoba v nepříznivé sociální situaci (§ 1 odst. 1 zákona o sociálních službách) smlouvu s poskytovatelem sociálních služeb dle § 91 zákona o sociálních službách. Dle § 91 odst. 3 téhož zákona může poskytovatel sociálních služeb odmítnout uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb pouze v taxativně vyjmenovaných případech; za splnění zákonných podmínek zde tedy existuje právní nárok na uzavření smlouvy. O případném neuzavření smlouvy vydá poskytovatel na žádost osoby oznámení (§ 91 odst. 7 zákona o sociálních službách). Dle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách se pro uzavírání smlouvy o poskytnutí sociální služby a na právní vztahy vzniklé z této smlouvy použijí ustanovení občanského zákoníku.

[13] Dle Ústavního soudu mají osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče plynoucí z § 38 zákona o sociálních službách, kterým je na zákonné úrovni prováděno několik základních práv osob se zdravotním postižením (nález z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17).

[14] Celá oblast sociálních služeb je obecně výkonem veřejné správy, stát zajišťuje podmínky jejich poskytování a plní tím svůj úkol ve veřejném zájmu. Jde o provedení závazků státu plynoucích z Listiny základních práv a svobod a mezinárodních smluv.

[15] V projednávané věci je poskytovatelem sociální služby Domov pro seniory Předklášteří, příspěvková organizace, zřízená Zřizovací listinou příspěvkové organizace Jihomoravského kraje, schválenou usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze 17. 12. 2002, č. 508/02/Z 16. Příspěvková organizace byla zřízena za účelem poskytování sociálních služeb v souladu se zákonem o sociálních službách. Zřizovací listina byla již několikrát změněna, ale účel příspěvkové organizace se nezměnil.

[16] Příspěvková organizace je formálně samostatnou právnickou osobou, jak plyne z § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Materiálně by však také bylo možné o příspěvkové organizaci hovořit jako o organizační složce územního samostatného celku, které zákon přiznává právní osobnost (Kopecký, P. K povaze příspěvkové organizace územního samosprávného celku. *Správní právo,* č. 4, roč. 2020). Zřizování příspěvkových organizací spadá do samostatné působnosti územního samosprávného celku a patří mezi pravomoci vyhrazené zastupitelstvu. Do svého vlastnictví může nabýt jen výslovně vyjmenovaný majetek (§ 27 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), jinak hospodaří se svěřeným majetkem, jehož není vlastníkem. Kontrolu hospodaření provádí zřizovatel. Ze zákona má příspěvková organizace zakázána další běžná jednání právnických osob a často potřebuje souhlas svého zřizovatele. Příspěvková organizace si nevolí, jaké úkoly bude plnit, ani jak bude hospodařit. Obecně lze říci, že příspěvkové organizace jsou zřizovány za účelem plnění veřejně prospěšných činností (srov. Mitwallyová, H. Mají příspěvkové

organizace v dnešní době opodstatnění? *Právník,* č. 9, roč. 2014). Příspěvkové organizace jsou typicky veřejnými ústavy. Těmi jsou veřejnoprávní instituce, které se vymezují jako souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu (srov. Hendrych. D. Ústav veřejný. *Právnický slovník,* C. H. Beck, 2009). Lze uzavřít, že příspěvkové organizace jsou právnické osoby veřejného práva zřizované k trvalému plnění veřejných úkolů, obecně jde o samostatné veřejné ústavy.

[17] Sociální služby lze poskytovat jen na základě veřejnoprávního oprávnění, které vzniká rozhodnutím o registraci dle § 78 zákona o sociálních službách. To může být uděleno osobě veřejného nebo soukromého práva, která pak dobrovolně plní úkol ve veřejném zájmu. Nejde tedy o činnost provozovanou výlučně osobami práva veřejného. V projednávané věci tomu tak však je, a proto se zvláštní senát zabýval tím, zda má uvedené vliv na povahu vztahu mezi žalobcem a žalovaným.

[18] Obecně není příspěvková organizace správním orgánem; mohlo by jí sice být zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech, ale v projednávané věci tomu tak není. Žalovaný nevydává autoritativní rozhodnutí o poskytování sociálních služeb, nerozhoduje jednostranně o právech a povinnostech, nemá ani jiné mocenské postavení. Žádný zákon neupravuje jeho působnost jako správního orgánu na úseku sociálních služeb. Dle zvláštního senátu nelze ve věci vycházet ani z historické koncepce „moci ústavní“, protože užívání veřejného ústavu, kterým je domov pro seniory, je dobrovolné (srov. Beran, K. Pojem veřejného ústavu. *Právník*, č. 9, roč. 2005).

[19] V projednávané věci jde o správu věcí veřejných v nejširším slova smyslu, nejde však o správu vrchnostenskou, ale nevrchnostenskou. Vrchnostenská a nevrchnostenská správa se rozlišuje dle toho, zda stát (obec apod.) může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není (Hoetzel, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 15.). Vrchnostenská správa, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva (Hendrych, D. a kol., *Právnický slovník*. 3. vydání. C. H. Beck, 2009.). Vrchnostenskou správu lze také charakterizovat jako jednostranné oprávnění autoritativně zasahovat zákonem svěřenými prostředky do právního postavení adresátů veřejné správy, případně deklarovat jejich práva a povinnosti. Naopak správu nevrchnostenskou, též sociální, je možné charakterizovat jako činnost obdobnou té, kterou provozují soukromníci (Weyr, F. Funkce státní. In Hácha, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 700.). Prostředky, kterými je nevrchnostenská správa vykonávána, jsou soukromoprávní.

[20] Ve věci je předmětem sporu povinnost uzavřít smlouvu o poskytnutí sociálních služeb a deklarování neplatnosti ukončení pobytu v zařízení poskytovatele sociálních služeb, který byl rovněž poskytován na základě smlouvy. Oba nároky tedy mají původ v úpravě smlouvy o poskytování sociálních služeb dle § 91 zákona o sociálních službách. Smlouva je typický občanskoprávní institut a v projednávané věci představuje právě onen prostředek výkonu nevrchnostenské správy. O veřejnoprávní smlouvu se v projednávané věci jednat nemůže; jednak nespadá pod žádný typ vymezený v části páté správního řádu, a dále zde jako smluvní strana nevystupuje správní orgán, ani (potenciální) účastníci

správního řízení. Na povaze smlouvy dle § 91 zákona o sociálních službách nic nemění ani to, že na její uzavření je za splnění zákonných podmínek právní nárok; smluvní přímus nečiní věc veřejnoprávní.

[21] Dle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách se pro uzavírání smlouvy o poskytnutí sociální služby a na právní vztahy vzniklé z této smlouvy použijí ustanovení občanského zákoníku. Občanský zákoník se zde uplatní přímo, nikoliv pouze přiměřeně, jak je tomu u veřejnoprávních smluv dle § 170 spr. ř. Rovněž z tohoto důvodu je nutné považovat smlouvu o poskytování sociálních služeb za soukromoprávní.

[22] Zvláštní senát dále upozorňuje, že nelze zaměňovat vztah mezi státem (resp. krajem) a jednotlivcem na straně jedné se vztahem poskytovatele sociálních služeb a žadatele na straně druhé. Úvaha krajského soudu jako soudu odvolacího, který odkázal na nález Ústavního soudu z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, a k projednávané věci uvedl, že jde o věc veřejného práva a přichází zde v úvahu zásahová žaloba proti Jihomoravskému kraji, tedy není správná. Ústavní soud sice vytvořil žalovatelné veřejné subjektivní právo, ale výslovně právě vůči kraji, který má jeho realizaci zajišťovat. V projednávané věci je však žalovaným jen přímo poskytovatel sociálních služeb, jak plyne ze změny žaloby z 1. 12. 2009 založené na č. l. 28 spisu okresního soudu; jde tedy o odlišný vztah na jiné úrovni úpravy sociální péče.

[23] Závěry zvláštního senátu lze shrnout následovně. Oblast sociální péče je obecně výkonem veřejné správy, ale je zde potřeba rozlišovat několik úrovní. Projednávaná věc se týká nejnižší úrovně, smlouvy, respektive vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem sociální služby. Žalovaný je právnickou osobou veřejného práva, konkrétně veřejným ústavem, který vykonává úkol ve veřejném zájmu, k čemuž byl zřízen aktem veřejné moci. Žalovaný není správním orgánem a vykonává nevrchnostenskou správu prostředky soukromého práva. Vztah mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby je soukromoprávní. Řešení sporů povstalých z těchto vztahů tedy spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 o. s. ř.).

[24] Z uvedených důvodů je k rozhodnutí o věci dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení (výrok I.). 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 zrušil usnesení Krajského soudu v Brně z 6. 1. 2020, čj. 13 Co 248/2019-737, usnesení Okresního soudu Brno-venkov z 21. 1. 2020, čj. 8 C 320/2009-743, a usnesení Krajského soudu v Brně z 16. 9. 2020, čj. 13 Co 68/2020-794, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté (výrok II.). Krajský soud v Brně bude dále pokračovat v řízení o odvolání proti rozsudku Okresního soudu Brno-venkov z 9. 1. 2019, čj. 8 C 320/2009-678, kterým okresní soud o věci meritorně rozhodl.

[25] 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.

pokračování

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

V Brně 30. listopadu 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu