

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobkyně: Mgr. E. D.**, zastoupena JUDr. Milanem Hulíkem, advokátem, se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti **žalované: Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR**, se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 12 Ca 4/2004 - 34 ze dne 30. 12. 2004,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2004, č. j. 12 Ca 4/2004 - 34, **se** ve výroku I. a III. **z r u š u j e** a věc **s e** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále převážně jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 12 Ca 4/2004 - 34 ze dne 30. 12. 2004, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky č. j. 1679/03 a 1680/03 ze dne 9. 7. 2003. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla stěžovatelčino odvolání proti platebním výměrům Okresní pojišťovny Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky hlavního města Prahy č. 4240213029 a č. 2140213028 ze dne 13. 11. 2002, jimiž jí byla uložena povinnost zaplatit dlužné pojistné na veřejném zdravotním pojištění a penále za období od 16. 2. 1999 do 7. 11. 2002.

Stěžovatelka považuje za nesprávný právní závěr Městského soudu v Praze v otázce povahy prejudiciální otázky, kterou mělo být trvání či netrvání pracovního poměru stěžovatelky k jejímu zaměstnavateli (stěžovatelka byla duchovní C. č. h.), a napadá skutečnost, že se soud ve svém rozhodnutí ztotožnil s právním hodnocením žalované. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí konstatoval, že správní úřad je vázán rozhodnutím o prejudiciální otázce tehdy, pokud o ní již rozhodl příslušný orgán. Přitom Městský soud v Praze dovodil, že žádné takové rozhodnutí

prozatím vydáno nebylo, a je tudíž třeba vzít prozatím za prokázané, že byl se stěžovatelkou rozvázán poměr duchovního ke dni 23. 6. 1993, jak bylo zjištěno žalovanou. Platební výměry vydané žalovanou jsou proto podle Městského soudu v Praze vydány na základě správně zjištěných skutečností a v souladu se zákonem. S tímto právním závěrem Městského soudu v Praze stěžovatelka nesouhlasí. Svůj nesouhlas stěžovatelka v kasační stížnosti odůvodňuje tím, že Městský soud v Praze nevzal v úvahu usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 11. 2004, č. j. 20 Cdo 1487/2003, jímž zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2003, č. j. 58 Cdo 403/2002 - 25, a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 31. 7. 2002, č. j. 4 C 253/2001 - 14.

Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil zejména následující skutečnosti: dne 13. 11. 2002 Okresní pojišťovna Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky hlavního města Prahy (dále jen „Okresní pojišťovna VZP“) vydala platební výměry č. 4240213029 a 2140213028, kterými byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, dlužné pojistné a penále, a to na základě vyúčtování plateb pojistného za období od 16. 2. 1999 do 7. 11. 2002, kterým bylo zjištěno, že stěžovatelka jako osoba bez zdanitelných příjmů nehradila v tomto období v zákonem stanoveném termínu pojistné na zdravotní pojištění. Stěžovatelka ovšem v rámci správního řízení před vydáním platebních výměrů ve svém vyjádření ze dne 4. 11. 2002 uvedla, že je od roku 1993 ve službách C. č. h. a její služební poměr duchovní dosud nezanikl. Nebyl podle jejího názoru rozvázán ani dohodou stran, ani jednostranným právním úkonem. Vyzvala rovněž Okresní pojišťovnu VZP, aby předložila doklad, na základě kterého dospěla k závěru, že služební poměr stěžovatelky k církvi zanikl, a zdůvodnila, proč je vedena jako osoba bez zdanitelných příjmů. Na podporu svého tvrzení rovněž stěžovatelka uvedla, že není ani v evidenci uchazečů o zaměstnání, a doložila potvrzení úřadu práce, že nemůže být zařazena do evidence, jelikož její pracovněprávní vztah stále trvá. Okresní pojišťovna VZP námitky stěžovatelky neshledala důvodnými a platební výměry vydala.

Stěžovatelka proti platebním výměrům Okresní pojišťovny VZP podala odvolání, ve kterém uvedla, že C. č. h. sice oznámila žalované ukončení služebního poměru stěžovatelky ke dni 23. 6. 1993, nicméně poukázala na to, že již v roce 1997 Okresní pojišťovnu VZP upozornila na neplatný postup plzeňské diecéze C. č. h. s tím, že diecéze není podle vnitřních předpisů církve oprávněna rozvázat služební poměr s duchovním. Učinit tak může pouze Ústřední rada C. č. h.. Postup plzeňské diecéze měl tak mít podle stěžovatelky ten následek, že služební poměr neskončil. Neoprávněnost postupu církve ve věci rozvázání služebního poměru dokládala stěžovatelka pravomocným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 6 č. j. 14 C 154/95 - 92, ze dne 26. 2. 1999, který k odvolání připojila. Tímto rozsudkem Obvodní soud pro Prahu 6 přiznal stěžovatelce proti C. č. h. náhradu škody spočívající v ušlé mzdě za období od 20. 7. 1993 do 30. 4. 1995. Stěžovatelka se přitom v řízení předcházejícím rozsudku domáhala společně se svým manželem (rovněž duchovní C. č. h.) vedle náhrady mzdy i určení, že rozvázání služebního poměru duchovního bylo neplatné. Obvodní soud pro Prahu 6 však řízení v části týkající se určení neplatnosti rozvázání služebního poměru duchovního zastavil s odůvodněním, že by tím nepřípustně zasáhl do vnitřní autonomie církve garantované v čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 za součást ústavního pořádku České republiky (vyhlášeno pod č. 2/1993 Sb.). Předmětem řízení tak zůstala pouze případná náhrada mzdy jako majetkový nárok, k jehož rozhodnutí se soud

označil za příslušný. Stěžovatelka svou žalobu opírala o tvrzení, že byla spolu s manželem ze služby v církvi propuštěna v rozporu s vnitřními předpisy církve. V důsledku toho dovozovala, že její služební vztah k církvi nezanikl, a následnými událostmi jí tak vznikla škoda. Obvodní soud pro Prahu 6 se v řízení nejdříve vypořádal s otázkou použitelného práva, tj. s otázkou, zda k posouzení toho, jestli došlo k porušení právní povinnosti, v důsledku kterého mohla vzniknout stěžovatelce škoda, bude použitelný občanský zákoník nebo zákoník práce. Jmenovaný soud přitom shledal, že služební poměr duchovního k církvi se řídí v souladu s výše nastíněným principem vnitřní autonomie církví a náboženských společností podle čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v případě C. č. h. Řádem duchovenské služby (vnitřní předpis církve), který je, podle názoru soudu, oprávněn stanovit, zda se na otázky jím upravované subsidiárně vztáhnou ustanovení zákoníku práce. Pokud vnitřní předpis církve subsidiární použití předpisů pracovního práva výslovně nepřikazuje, nelze k němu podle soudu přistoupit. Vzhledem k tomu, že Řád duchovenské služby takový odkaz neobsahoval, pokud jde o otázky vzniku, změny či zániku služebního poměru duchovního, a už vůbec neodkazoval na subsidiární použití zákoníku práce ve věci případných nároků z neplatného ukončení služebního poměru, Obvodní soud pro Prahu 6 dospěl k závěru, že na otázku odpovědnosti za škodu způsobenou případným protiprávním jednáním církve je třeba aplikovat ustanovení občanského práva hmotného. I když odmítl jako nepříslušný rozhodnout ve věci neplatnosti zrušení služebního poměru stěžovatelky k církvi (a odkázal přitom i na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 211/96, ze dne 26. 3. 1997), konstatoval, že se otázkou protiprávnosti postupu církve musí zabývat jako otázkou prejudiciální, neboť na jejím posouzení závisí posouzení otázky případné odpovědnosti za škodu. Soud vzal přitom za prokázané, že služební poměr se stěžovatelkou a jejím manželem rozvázala Diecézní rada C. č. h. v P.. Podle Organizačního řádu C. č. h. však služební poměr duchovního může rozvázat propuštěním ze služeb toliko Ústřední rada C. č. h., a to buď na základě návrhu příslušné diecézní rady (vždy však po slyšení duchovního), nebo na základě rozhodnutí kárného výboru. V případě stěžovatelky tak nebyl dodržen postup stanovený vnitřními předpisy církve, služební poměr ukončil k tomu nepříslušný orgán. Soud pak z toho vyvodil neplatnost takového rozvázání. Na základě tohoto zjištění pak Obvodní soud pro Prahu 6 dospěl ve svém rozsudku č. j. 14 C 154/95 - 92, ze dne 26. 2. 1999, k závěru, že C. č. h. porušila svou právní povinnost, a ve smyslu § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, tak odpovídá za škodu, kterou tímto porušením způsobila.

Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, tedy příslušný orgán žalované, v řízení o odvolání dospěl k následujícím závěrům: podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, jsou zdravotně pojištěny osoby, které mají trvalý pobyt na území ČR. Tyto osoby jsou podle § 4 stejného zákona povinny platit pojistné buď jako zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné nebo osoby bez zdanitelných příjmů. Osobou bez zdanitelných příjmů je pak pojištěnec, který nemá příjmy ze zaměstnání ani ze samostatné výdělečné činnosti a není za něj plátcem pojistného stát. Diecézní rada plzeňské diecéze C. č. h. hromadným oznámením zaměstnavatele za červen 1993 ze dne 29. 6. 1993 oznámila žalované ukončení zaměstnání stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka pojišťovně neoznámila zahájení samostatné výdělečné činnosti, či skutečnost, která by svědčila pro vznik nároku na zařazení do kategorie pojištěnců, za něž platí pojistné stát, byla zařazena ke dni 24. 6. 1993 do kategorie osob bez zdanitelných příjmů (tehdy podle zákona č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění).

Za zaměstnance se pro účely zdravotního pojištění přitom považují osoby v pracovním poměru, pokud jsou účastny nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském

pojištění. Vedle toho se podle § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb. (do 31. 3. 1997 podle § 6a písm. a) zákona č. 550/1991 Sb.) pro účely zdravotního pojištění za zaměstnance v pracovním poměru považují i osoby ve služebním poměru. Podle § 7 a § 8 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, pojištění vzniká dnem vstupu do zaměstnání a zaniká dnem skončení zaměstnání, které zakládá pojištění podle tohoto zákona.

Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky vzal za prokázané, že z existujících pravomocných soudních rozhodnutí (nález ÚS č. I ÚS 211/1996 ze dne 26. 3. 1997 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26. 2. 1999, č. j. 14 C 154/1995 – 92) jednoznačně nevyplývá, že stěžovatelka byla neoprávněně propuštěna ze služeb církve, čili že s ní byl služební poměr rozvázán neoprávněně a že tento poměr dosud trvá. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka do dne rozhodování o odvolání Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky nepředložila žádné pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu, jehož obsahem by bylo určení platnosti či neplatnosti rozvázání služebního poměru duchovního, pak Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky konstatoval, že byla stěžovatelka oprávněně vedena od 24. 6. 1993 v registru pojištěnců jako osoba bez zdanitelných příjmů.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že proti rozhodnutí Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny ze dne 9.7.2003 podala stěžovatelka žalobu dne 17. 10. 2003. V žalobě uvedla, že dne 26. 2. 1999 vydal Obvodní soud pro Prahu 6 rozsudek č. j. 14 C 154/95 – 92, který vycházel z právního závěru, že C. č. h. ukončila služební poměr stěžovatele neplatně. Z toho stěžovatelka v žalobě dovozovala, že dluh na zdravotním pojištění nevznikl její vinou, ale porušením právní povinnosti C. č. h., a že je rovněž důsledkem vágní legislativy České republiky. Proto stěžovatelka navrhla zrušení rozhodnutí žalované, neboť při svém rozhodování právní hodnocení postupu C. č. h. při rozvázání jejího služebního poměru, jak je obsaženo ve zmíněném rozsudku, ignorovala. Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na správní spis, nadto se věnovala rozboru prejudiciální otázky ve správním řízení. V této otázce vyšla z následujících premis: stěžovatelka své tvrzení o neplatnosti rozvázání pracovního poměru opírá o rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 a o nález Ústavního soudu, které, jak se pojišťovna domnívá, považuje za rozhodnutí o předběžné otázce. Podle ustanovení § 40 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán, jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení. Podle žalované z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že prejudiciální otázkou se rozumí otázka, jejíž zodpovězení je předpokladem rozhodnutí ve věci, ale k jejímuž věcnému rozhodnutí není příslušný správní orgán provádějící řízení. Pro žalovanou byla takovou otázkou otázka, zda rozvázání služebního poměru stěžovatelky k církvi ke dni 23. 6. 1993 bylo platné, nebo zda poměr stěžovatelky k církvi trval i nadále – na této otázce totiž závisí posouzení zařazení do kategorie osob bez zdanitelných příjmů. Žalovaná pak vyšla z toho, že ani jedno z rozhodnutí, o něž stěžovatelka své námitky opírá, neobsahovalo výrok o platnosti či neplatnosti rozvázání služebního poměru (Obvodní soud pro Prahu 6 se touto otázkou zabývá pouze v odůvodnění, Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu konstatoval, že otázkou platnosti či neplatnosti se nemohou obecné soudy zabývat, neboť jde o otázku vnitřní autonomie církve). Obvodní soud pro Prahu 6 pak podle informací žalované dne 31. 7. 2002 usnesením č. j. 4 C 253/2001 - 14 věc určení platnosti či neplatnosti skončení služebního poměru stěžovatelky postoupil Ústřední radě C. č. h.. Rozhodčímu orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky pak nebylo ke dni rozhodování o odvolání známo, že by někdo o prejudiciální otázce od této chvíle (postoupení

věci Ústřední radě C. č. h.) pravomocně rozhodl. Z těchto důvodů žalovaná svůj krok spočívající v zařazení stěžovatelky do kategorie pojištěnců bez zdanitelných příjmů považovala za oprávněný.

Městský soud v Praze se ve svém právním hodnocení ztotožnil se závěry žalované a vzal za prokázané, že služební poměr stěžovatelky byl ukončen ke dni 23. 6. 1993, protože nebyl předložen jiný doklad, který by svědčil o opaku. Z této skutečnosti je podle soudu třeba vycházet, tzn., že v případě stěžovatelky šlo po tomto datu o osobu bez zdanitelných příjmů. Ztotožnil se tak s právním hodnocením žalované a žalobu zamítl.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Z obsahu stěžovatelčiny kasační stížnosti je možné dovodit, že uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) tedy že tvrdí, že soud nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení. Kasační stížnost shledává Nejvyšší správní soud s ohledem na uplatněný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přípustnou.

Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka namítá nezákonnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že soud podle jejího názoru chybně posoudil způsob, jakým se žalovaná vyrovnala s prejudiciální otázkou, jež vyvstala ve správním řízení. Při posouzení oprávněnosti stěžovatelčiny námitky považoval za nutné Nejvyšší správní soud v první řadě třeba posoudit, zda žalovaná, a potažmo soud, prejudiciální otázku správně identifikoval. To znamená, je-li skutečnost, zda k datu rozhodování Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o odvolání stěžovatelky proti platebním výměrům Okresní pojišťovny VZP byla či nebyla stěžovatelka stále ve služebním poměru k církvi, otázkou, na jejímž posouzení závisí rozhodnutí o meritu věci.

Ustanovení § 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), vymezuje jako plátce pojistného pojištěnce uvedené v § 5 téhož zákona, zaměstnavatele a stát. Zmíněné ustanovení § 5 stanoví, že pojištěnec je plátcem pojistného, pokud:
a) je zaměstnancem v pracovním poměru účastným nemocenského pojištění, přičemž pro účely zákona o veřejném zdravotním pojištění dále vymezuje, jaké okruhy osob rovněž za zaměstnance považuje, aniž tyto osoby vykonávají závislou práci v pracovním poměru,
b) je osobou samostatně výdělečně činnou,
c) má na území České republiky trvalý pobyt, avšak není uveden pod předchozími písmeny a není za něj plátcem pojistného stát,
pokud uvedené skutečnosti trvají po celý kalendářní měsíc.

Způsob placení a výše pojistného jsou přitom závislé na tom, do jaké z těchto kategorií pojištěnců – plátců konkrétní osoba spadá. V případě stěžovatelky nebylo nikdy sporu o tom, že osobou ve smyslu písm. b) citovaného ustanovení nebyla – nikdy samostatnou výdělečnou činnost, jak ji definuje právě ustanovení § 5 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, nevykonávala. Proto se žalovaná musela věnovat pouze určení, zda stěžovatelku zařadit

do skupiny pojištěnců – plátců definované sub a) nebo c). Kritériem pro zařazení do skupiny definované sub a) je potom skutečnost, že jde o zaměstnance v pracovním poměru, který zakládá účast na nemocenském pojištění, či výkon činnosti, která zakládá podle ustanovení § 5 písm. a) věty druhé fikci „zaměstnance“ ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Jak vyplývá ze správního spisu, žalovaná vztah stěžovatelky k Církvi československé husitské za vztah ve smyslu § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění považovala. Tento závěr o povaze vztahu duchovního k Církvi československé husitské sdílí i Nejvyšší správní soud, jakkoliv obiter dictum musí vyslovit jisté pochybnosti nad odůvodněním, jaké Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky pro svou kvalifikaci používá. K tomu ho vedou především obavy o možné posuzování vztahů duchovních k církvím a náboženským společnostem pro oblast práva sociálního zabezpečení obecně.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě stěžovatelky poněkud nejednoznačně odkazuje na bod 2., tedy na jednu z fikcí „zaměstnance“ (osoba ve služebním poměru). Má-li tento odkaz znamenat, že žalovaná byla případně ochotna považovat vztah stěžovatelky k C. č. h. za vztah služebního poměru, Nejvyšší správní soud se s touto právní kvalifikací neztotožňuje. Pojem „služební poměr“ použitý v citovaném ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je podle Nejvyššího správního soudu třeba v souladu s principem jednoty právního řádu vykládat jako pojem označující tytéž vztahy, jaké jakožto služební poměr upravují zvláštní právní předpisy. Zde jde především např. o zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, a jiné. „Služební poměr“ duchovního k církvi služebním poměrem ve smyslu těchto předpisů, a tedy ani ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění, není, byť je z hlediska jazykového označen třebas i vnitřními předpisy církve shodně.

Nejvyšší správní soud nezastírá, že je ovšem z hlediska gramatického výkladu rovněž poněkud problematické podřadit vztah duchovních k církvím obecně a především vztah duchovních k C. č. h. ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění pod zaměstnání v pracovním poměru, tedy, opět nahlíženo prismatem postulátu vnitřní jednoty právního řádu, chápat tento vztah jako vztah pracovního poměru ve smyslu ustanovení § 27 a násl. zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), ve znění pozdějších předpisů - ten má totiž zmíněný § 5 písm. a) věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění primárně na mysli. Je totiž skutečností, že nikoliv všechny církve a náboženské společnosti, využívajíce vnitřní autonomie garantované jim ustanovením čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, formálně právně staví svůj vztah k duchovním na základ pracovněprávního vztahu ve smyslu zákoníku práce, neboť soubor práv a povinností vyplývající z takto zakládaných právních vztahů neodpovídá, ba byl by mnohdy v přímém rozporu s pojetím vztahu duchovního a církve, jak ho pojímají samy církve ve svém právu. Tak je tomu i v případě C. č. h., která ve svém Řádu duchovenské služby, jak vyplynulo z již citovaného rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26.2.1999, č.j. 14 C 154/95-92, chápe služební poměr duchovního jako zvláštní právní vztah, který není pracovním poměrem, a zejména pro otázky jeho vzniku, změn a zániku působnost obecných pracovněprávních předpisů vylučuje. V tomto ohledu (tedy co do posuzování soukromoprávního charakteru vztahu duchovního a církve) je tedy možné se s právními závěry Obvodního soudu pro Prahu 6 ztotožnit. Stricto sensu vztah duchovního C. č. h. k církvi pracovním poměrem, a tedy zaměstnaneckým vztahem ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) první věty zákona o veřejném zdravotním pojištění, není.

Na druhé straně je však třeba vzít v úvahu, že přinejmenším církve a náboženské společnosti, které získaly zvláštní oprávnění ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, tedy oprávnění být financovány podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností, vystupují ve vztazích veřejného práva (zejména ve vztazích upravených právem finančním či právem sociálního zabezpečení) vůči duchovním na straně jedné a vůči státu na straně druhé jako zaměstnavatelé. Tato skutečnost nalezla svůj výraz například v dikci zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. Podle jeho ustanovení § 1 odst. 1 totiž stát poskytuje církvím a náboženským společnostem úhradu osobních požitků duchovních, působících **jako zaměstnanci** církví a náboženských společností v duchovní správě, v církevní administrativě nebo v ústavech pro výchovu duchovních, jestliže o to církev nebo náboženská společnost požádá. Z rozpisu položek rozpočtových kapitol Ministerstva kultury v jednotlivých letech potom vyplývá, že v rámci poskytování hospodářského zabezpečení církvím a náboženským společnostem stát poskytuje duchovním nejen plat, ale církvím rovněž poskytuje příspěvek na úhrady pojistného na zdravotní pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a v praxi církve jako zaměstnavatelé vůči orgánům daňové správy a orgánům sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění jako zaměstnavatelé vystupují.

Konečně by podle názoru Nejvyššího správního soudu odporovalo bezpodmínečnému respektování již zmíněné vnitřní autonomie církví a náboženských společností, diskriminoval-li by je stát v míře poskytování hospodářského zabezpečení pouze proto, že svůj vztah k duchovním postaví na jiný než pracovněprávní základ, a ze stejného důvodu takovým duchovním oproti duchovním jiných církví odpíral i účast za stejných podmínek v jednotlivých složkách systému sociálního zabezpečení, které jsou charakterizovány pojistným principem.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud považuje za nutné ustanovení § 5 písm. a) věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění vykládat v případě duchovních církví a náboženských společností extenzivně tak, že dopadá nikoliv pouze na vztahy duchovních a církví, které jsou založeny formálně podle ustanovení § 27 a násl. zákoníku práce, ale na jakýkoliv vztah, který církev vůči státu v oblasti práva sociálního zabezpečení za zaměstnanecký označí a ve kterém se bude z hlediska veřejného práva jako zaměstnavatel chovat.

Shledal-li Nejvyšší správní soud, stejně jako žalovaná i soud v předcházejícím řízení, že je možné vztah duchovního k církvi **pro účely zdravotního pojištění** považovat za vztah zaměstnance v pracovním poměru, který zakládá účast na nemocenském pojištění (a rovněž nad rámec věci Nejvyšší správní soud podotýká, že o výkladu ustanovení § 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, platí výše řečené obdobně), pak je skutečně klíčové pro posouzení věci, zda v době, za kterou byly vydány odvoláním napadené platební výměry žalované, byla stěžovatelka takovým zaměstnancem církve, či nikoliv.

Obecně se podle ustanovení § 53 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění použijí v řízení ve věcech pojistného obecné předpisy o správním řízení, nestanoví-li zákon o veřejném zdravotním pojištění jinak. V době rozhodování žalované byl obecným předpisem o správním řízení zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tento právní předpis v ustanovení § 32 odst. 1 ukládal správním úřadům povinnost shromáždit potřebné podklady potřebné k přesnému a úplnému zjištění skutečného

stavu věci. Tak i při zjišťování skutečnosti, zda poměr stěžovatelky k C. č. h. v době rozhodování trval či nikoliv, žalovaná musela vycházet z podkladů, které shromáždila. Základním podkladem ke zjištění stavu věci jsou v řízení ve věcech zdravotního pojištění nesporně oznámení plátců pojistného při plnění oznamovací povinnosti podle § 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Žalovaná takový podklad měla, a to hromadné oznámení Diecézní rady C. č. h. p. diecéze ze dne 29. 6. 2003. Podle tohoto podkladu byl se stěžovatelkou zaměstnanecký vztah ukončen. Nicméně Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že přinejmenším od roku 1997 měla žalovaná informaci o tom, že tato skutečnost je sporná, a že se stěžovatelka domáhá soudní cestou vyslovení neplatnosti rozvázání služebního poměru k církvi, či později určení, že poměr trvá. O této skutečnosti svědčí dopis Okresní pojišťovny VZP stěžovatelce ze dne 6. 2. 1998, zn. /98/ÚVP-OEH/Šh, který je součástí správního spisu. Nejvyšší správní soud tedy ve svém hodnocení dospěl k závěru, že žalovaná identifikovala prejudiciální otázku správně, přistoupila-li k celé věci tak, že považovala skutkové zjištění o existenci či neexistenci zaměstnaneckého poměru stěžovatelky k církvi, které je kritériem pro zařazení do některé ze skupin pojištěnců – plátců, za závislé na vyřešení prejudiciální otázky, zda služební poměr stěžovatelky k církvi trvá či nikoliv.

Nejvyšší správní soud však musí konstatovat, že byla-li prejudiciální otázka správně identifikována, nelze označit za správný právní závěr žalované i soudu o tom, jak měla žalovaná s touto prejudiciální otázkou naložit. V době rozhodování žalované upravovalo postup správních úřadů ve věci prejudiciální otázky ve správním řízení ustanovení § 40 správního řádu. Toto ustanovení ve svém odst. 1 stanovilo, že vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení. Zjevně jak žalovaná, tak i Městský soud v Praze vyložil toto ustanovení v případě jimi posuzované prejudiciální otázky tak, že tu žádného pravomocného rozhodnutí příslušného orgánu ve věci platnosti či neplatnosti rozvázání služebního poměru mezi stěžovatelkou a C. č. h. není, a tudíž byl správní orgán oprávněn učinit si o věci úsudek sám a považovat za prokázané, že služební poměr byl skončen. Zatímco se závěrem prvním (neexistence pravomocného rozhodnutí jiného orgánu o prejudiciální otázce) se ztotožnit lze, nelze přijmout závěr druhý, tedy že žalovaná byla oprávněna učinit si o věci úsudek sama.

Ze samotného vyjádření žalované, které je založeno v soudním spisu, plyne, že v době rozhodování jak Okresní pojišťovny VZP, tak i Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky bylo žalované známo, že o předběžné otázce, jak ji sama definovala, probíhá řízení u příslušného orgánu. Sama odkazuje na procesní usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 31. 7. 2002, č. j. 4 C 253/2001 - 14, které bylo potvrzeno dne 3. 2. 2003 usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2003, č. j. 58 Co 403/2002-25 a nabylo právní moci, tedy za trvání správního řízení (správní řízení ve věci vydání platebních výměrů a řízení o odvolání probíhalo od 29. 10. 2002 do 9. 7. 2003), kterým soud postoupil věc určení platnosti či neplatnosti rozvázání služebního poměru stěžovatelky Ústřední radě C. č. h.. Na této skutečnosti nemění nic ani to, že později bylo toto usnesení v rámci dovolání zrušeno usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1487/2003, na které odkazuje stěžovatelka ve své kasační stížnosti. Rozhodující je, že v průběhu správního řízení vedeného žalovanou probíhalo řízení o předběžné otázce, a to do právní moci usnesení Městského soudu v Praze č. j. 58 Co 403/2002 - 25 před soudy, po právní moci tohoto usnesení před příslušným orgánem C. č. h.

Za této situace nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu přistoupit k aplikaci dispozice ustanovení § 40 odst. 1 části věty za středníkem. Ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu nelze totiž aplikovat bez ohledu na jeho vztah k ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán mj. přeruší řízení, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce (přitom výslovně zpětně odkazuje na § 40). Protiprávnost takového postupu jednak konstatuje doktrína (viz např. Ondruš, R. a kol.: Správní řád, Komentář, Linde Praha, 2003, str. 352, či Vopálka V., Šimůnková V., Šolín M.: Správní řád, komentář, C. H. BECK Praha, 1999, str. 117), ale především i judikatura. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud považuje za potřebné poukázat na svůj rozsudek č. j. 7 A 182/2002 – 66, v němž konstatoval následující:

„Ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu stanoví, že správní orgán přeruší řízení, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce, nebo jestliže byl účastník řízení vyzván, aby ve stanovené lhůtě odstranil nedostatky podání. Podle ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu potom platí, že vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek, nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení.

Tato zákonná ustanovení je ve vzájemných souvislostech nepochybně nutno vykládat tak, aby byl umožněn účel, který je danou úpravou sledován. Důvody přerušení řízení jsou v ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu uvedeny taxativně. Při splnění některého z nich je povinností správního orgánu rozhodnout o přerušení řízení, tzn., že nastane-li některý z takto stanovených zákonných důvodů přerušení řízení, musí o přerušení řízení správní orgán v takovém případě rozhodnout vždy, tedy obligatorně. K přerušení řízení může dojít v kterékoliv fázi správního řízení, až do vydání rozhodnutí.

Správní orgán tak podle první části textu citovaného zákonného ustanovení (§ 29 odst. 1 správního řádu) řízení přeruší, bylo-li zahájeno řízení o předběžné otázce, jejíž vyřešení bude nebo může mít vliv na rozhodnutí správního orgánu, a teprve po skončení řízení o předběžné otázce pokračuje v přerušeném řízení.

Předběžnou otázkou je taková otázka, jejíž řešení nepřísluší správnímu orgánu, který ve věci rozhoduje. Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán. Nebylo-li o takové otázce dosud pravomocně rozhodnuto, může si správní orgán za určitých podmínek o takové otázce učinit úsudek sám. To přichází v úvahu tehdy, pokud ještě o takové otázce nebylo zahájeno příslušné řízení, a v takové situaci má správní orgán na výběr, zda si o předmětné otázce učiní úsudek sám, nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení. Je-li třeba k takovému řízení návrhu účastníka, potom správní orgán podnět k zahájení řízení dát nemůže, ale vyzve účastníka řízení aby on podal ve stanovené lhůtě příslušný návrh.

Z obsahu a souvislostí textu ustanovení § 29 odst. 1 a § 40 odst. 1 správního řádu potom vyplývá, že pokud již bylo u jiného orgánu řízení o otázce, která je svým obsahem otázkou předběžnou pro rozhodnutí správního orgánu, zahájeno, ale toto řízení ještě nebylo pravomocně skončeno, potom správní orgán řízení přeruší a pokračuje v něm teprve po právní moci rozhodnutí o předběžné otázce.“

Žalované i Městskému soudu v Praze, jenž věc posuzoval podle skutkových okolností v době vydání rozhodnutí žalované, bylo známo (jak ostatně vyplývá z odůvodnění rozhodnutí obou), že o předběžné otázce probíhá řízení u „příslušného orgánu“ (a je nerozhodné, že oním „příslušným orgánem“ byl v jisté části řízení soud a jisté části

řízení orgán církve). Aplikace dispozice ustanovení § 40 odst. 1 části věty za středníkem správního řádu byla v této situaci aplikací nesprávné normy, a Městský soud v Praze tak jemu položenou právní otázku posoudil nesprávně.

Z těchto důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto výrok sub I. napadeného rozsudku Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V návaznosti na zrušení výroku sub I. napadeného rozsudku neobstojí ani výrok sub III. napadeného rozsudku o nákladech řízení, proto jej Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s. rovněž zrušil, aniž to stěžovatel navrhl, neboť jde ve vztahu k výroku sub I. napadeného rozsudku o výrok závislý. Městský soud v Praze je v dalším řízení právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Městský soud v Praze v novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. června 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu