



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného v právní věci navrhovatele: **PAPOS Trade s. r. o.**, IČ 291 20 225, se sídlem Mořičovská 251, Ostrov, zastoupen JUDr. Michaelou Kubsovou, advokátkou se sídlem T. G. Masaryka 282/57, Karlovy Vary, proti odpůrci: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - sdělení odpůrce ze dne 21. 7. 2017, vydané pod č. 240/2017 Sb., o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Navrhovatel se včas podaným návrhem domáhal zrušení v záhlaví označeného Sdělení Navrhovatel se podaným návrhem domáhal zrušení v záhlaví označeného Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. 7. 2017, vydaného pod č. 240/2017 Sb., kterým Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů, sdělilo, že Kolektivní smlouva vyššího stupně na rok 2017, která byla uzavřena dne 24. 1. 2017 mezi vyšším odborovým orgánem - Odborovým svazem pracovníků dřevozpracujících odvětví, lesního a vodního hospodářství v České republice, Česko-moravským odborovým sdružením a organizací zaměstnavatelů - Asociací Českého papírenského průmyslu, je s účinností od prvního dne měsíce následujícího

po vyhlášení tohoto sdělení závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódy klasifikace ekonomických činností CZ - NACE 17.11 a 17.12.

Z obsahu vyžádaného spisu zjistil soud následující skutečnosti.

Odborový svaz pracovníků dřevozpracujících odvětví, lesního a vodního hospodářství v České republice a Česko-moravské odborové sdružení s Asociací Českého papírenského průmyslu (dále jen „smluvní strany“) uzavřely dle § 22 až § 29 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), předmětnou kolektivní smlouvu vyššího stupně.

Účastníci kolektivní smlouvy navrhli dne 5. 5. 2017 v souladu s § 7 odst. 1 zákona č. 2/1991, Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání“), aby odpůrce vyhlásil sdělení, že tato kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódy klasifikace ekonomických činností CZ - NACE s číselným označením 17.11 a 17.12.

Odpůrce rozhodl rozhodnutím ze dne 28. 6. 2017, č. j. MPSV-2017/1236006, že závaznost kolektivní smlouvy bude vyhlášena sdělením.

Přípisem ze dne 21. 7. 2017, č. j. 2017/126006-52, odpůrce požádal o zveřejnění sdělení ve Sbírce zákonů.

Sdělení vyšlo v č. 87/2017 Sbírky zákonů na straně 2681 jako Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. července 2017, č. 240/2017 Sb.

Dne 7. 8. 2017 podal navrhovatel podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve věci předmětného sdělení, neboť dle jeho názoru nebylo vydáno v souladu s právními předpisy.

Přípisem ze dne 16. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/163751, odpůrce navrhovateli sdělil, že předmětné sdělení není rozhodnutím, a proto není na místě postupovat dle § 94 odst. 1 správního řádu.

Přípisem ze dne 11. 9. 2017 navrhovatel podal nový podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu, kdy zopakoval důvody, proč bylo sdělení vydáno v rozporu s právními předpisy: správní orgán nepostupoval při jeho vydání v souladu s § 172 odst. správního řádu (sdělení nebylo doručováno veřejnou vyhláškou a nebyly vyzvány dotčené osoby, aby k návrhu opatření obecné povahy podávaly připomínky nebo námítky) ani s § 173 odst. 1 správního řádu (sdělení jakožto opatření obecné povahy neobsahovalo odůvodnění).

Přípisem ze dne 14. 11. 2017 odpůrce sdělil navrhovateli, že věc byla řádně přezkoumána, nebyl však shledán důvod pro zahájení přezkumného řízení.

II. Obsah žaloby

Navrhovatel požaduje zrušit předmětné sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně jakožto opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

Navrhovatel se předně domnívá, že napadené sdělení bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Dle § 172 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen návrh opatření obecné povahy (s odůvodněním a po projednání s dotčenými orgány) doručit veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce. Zároveň musí vyzvat dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. Odpůrce však takto nepostupoval.

Navrhovatel dále odkazuje na § 173 odst. 1 správního řádu, podle něhož musí každé opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. U napadeného sdělení však odůvodnění absentuje. Rovněž proto považuje napadené opatření obecné povahy za nezákonné a nepřezkoumatelné.

Navrhovatel dále označuje napadené sdělení za opatření vydané v rozporu s ústavním pořádkem. Poukazuje na skutečnost, že nebyl smluvní stranou předmětné kolektivní smlouvy a napadaným opatřením mu byla vnucena práva a povinnosti určená konsensem smluvních stran proti jeho vůli, a to bez možnosti jakéhokoli přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné moci (ministerstva). Navrhovatel v této souvislosti uvádí, že § 7 zákona o kolektivním vyjednávání považuje za rozporný s ústavním pořádkem, resp. v rozporu s čl. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že kritéria pro rozšíření kolektivní smlouvy i na jiné zaměstnavatele s obdobnou, resp. převažující činností a s obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami jsou v zákoně stanovena natolik obecně, že je na místě zkoumat u každého zaměstnavatele individuální podmínky tak, aby se tito takovýmto zásahem státu a třetích osob nedostali do obtížné ekonomické situace a nebyla ohrožena více jejich práva na podnikání a vlastnictví než práva zaměstnanců vycházející z kolektivní smlouvy. Vzhledem k absenci výzvy ze strany odpůrce či smluvních stran kolektivní smlouvy dalším zaměstnavatelům, kteří nebyli smluvními stranami kolektivní smlouvy, s žádostí o stanovisko k rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy i na ně, je navrhovatel přesvědčen, že individuální podmínky jednotlivých zaměstnavatelů (včetně jeho) nebyly vůbec zkoumány. K tomuto navrhovatel dále uvádí, že u něj nepůsobí žádná odborová organizace a on sám neprojevil žádnou vůli upravit vzájemné vztahy mezi sebou a svými zaměstnanci kolektivní smlouvou. Vnucení mu vůle jiných subjektů vnímá velmi negativně a jako poškozování svých práv a omezení své smluvní svobody, neboť nebyly posouzeny stávající podmínky jeho zaměstnanců, jeho ekonomické postavení a ani jeho celková hospodářská situace, ačkoli by jen např. mzdová ujednání měla pro něj negativní hospodářský dopad. Navíc činnost navrhovatele nelze zařadit pod pojem „obdobná ekonomická činnost“ s ostatními zaměstnavateli, kteří se stali smluvními partnery v rámci kolektivní smlouvy vyššího stupně, a kteří zpracovávají hlavně papír a papírovou lepenku (nikoliv strojní hadrovou lepenku). Absentuje také jeden z hlavních cílů institutu rozšíření kolektivních smluv vyššího stupně, kterým je vytváření srovnatelného konkurenčního prostředí u zaměstnavatelů působících v podobných oborech činnosti a vytváření srovnatelných podmínek v jejich hospodářské soutěži.

Navrhovatel opětovně poukazuje na skutečnost, že mu nebyla nikdy odpůrcem zaslána výzva k zaujetí stanoviska, a minimálně už jen z tohoto důvodu by se závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně na něj neměla vztahovat. Zde navrhovatel také připomíná, že neúspěšně žádal odpůrce, aby se na něj kolektivní smlouva nevztahovala.

Závěrem navrhovatel žádá, aby soud postupoval dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a předložil věc Ústavnímu soudu, který by posoudil soulad § 7 zákona o kolektivním vyjednávání s ústavním pořádkem, resp. s čl. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Dle navrhovatele mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Porušení čl. 36 Listiny navrhovatel spatřuje ve skutečnosti, že nemá možnost jakkoli se účastnit vydání opatření (rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy) před správním orgánem (ministerstvem) a následně se domáhat přezkumu takového autoritativního rozhodnutí orgánu veřejné moci. Dle navrhovatele není stávající právní úprava § 7 zákona o kolektivním vyjednávání dostatečná, neboť odnímá možnost domáhat se procesních práv v řízení o vydání rozhodnutí orgánu veřejné moci. Takto také nectí závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02, publ. pod č. 199/2003 Sb. (dále jen „nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02“), kdy nespĺňuje výhrady Ústavního soudu k možnosti soudního přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné moci, jež je způsobilé zasáhnout do práv a zákonem chráněných zájmů navrhovatele a ostatních soukromoprávních subjektů.

III. Vyjádření odpůrce

Odpůrce předně tvrdí, že při rozšiřování závaznosti předmětné kolektivní smlouvy postupoval zcela na základě návrhu smluvních stran příslušné smlouvy podle § 7 a násl. zákona o kolektivním vyjednávání a zjišťoval splnění zákonných podmínek dle § 7 odst. 2 citovaného zákona. Při ověření těchto skutečností vycházel z oficiálních statistických informací a údajů Českého statistického úřadu o celkovém počtu zaměstnanců dle § 7 odst. 6 zákona o kolektivním vyjednávání a z písemných sdělení dle § 7 odst. 5 téhož zákona. Na základě doložených skutečností byla prokázána zákonná reprezentativnost smluvních stran plně v souladu s § 7 odst. 4 písm. b) dotčeného zákona (příslušný vyšší odborový orgán jedná za 1 976 zaměstnanců). Smluvní strany tedy splnily veškeré podmínky stanovené zákonem pro rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódy CZ - NACE 17.11 a 17.12.

Odpůrce dále uvádí, že navrhovatel mohl využít jiné, efektivnější právní instituty, pokud nesouhlasil s rozšířením kolektivní smlouvy vyššího stupně. Za prvé mohl vyvinout činnost a aktivitu v rámci Odborového svazu pracovníků dřevozpracujících odvětví, lesního a vodního hospodářství v České republice, reálně se zapojit do procesu kolektivního vyjednávání, vyjádřit svůj nesouhlas a apelovat na nerozšiřování kolektivní smlouvy, případně brojit za rozšíření kolektivní smlouvy za takových podmínek, které by lépe odpovídaly jeho potřebám a představám. Za druhé mohl změnit zařazení své činnosti a z činností si vybrat kódy (činnosti) jiné. Nebo za třetí v případě, kdy v katalogu pracovních činností neexistuje činnost, která by skutečně odpovídala činnosti reálně vykonávané u navrhovatele, mohl požádat Český statistický úřad o zřízení nového kódového označení pro vykonávanou činnost.

Odpůrce odmítá, že by navrhovateli bylo upřeno právo na spravedlivý proces. Navrhovatel ve svém podání neuvedl relevantní věcné důvody nesplnění zákonných podmínek pro rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, tj. nesplnění podmínek dle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání. Zde odpůrce připomíná, že prostor pro správní úvahu před vydáním sdělení je velmi úzký a vztahuje se pouze na kontrolu splnění či nesplnění podmínek stanovených zákonem o kolektivním vyjednávání. Nabízí se tedy otázka, zda návrh nebyl podán účelově z důvodů nesouvisejících se způsobem rozšiřování závaznosti kolektivní smlouvy dle citovaného zákona. Navrhovatel totiž napadá pouze procesní stránku

rozšiřování závaznosti kolektivní smlouvy, která neměla žádný dopad na vlastní sdělení. Sdělení přitom nebylo vydáno v rozporu se zákonem a navrhovatel nebyl rozšířením závaznosti kolektivní smlouvy zkrácen na svých právech, resp. případné procesní vady, k nimž mohlo během rozšiřování dojít, nemohly mít vliv na jeho hmotná práva. Sdělení bylo uveřejněno ve Sbírce zákonů dne 21. 7. 2017, přičemž od tohoto okamžiku měl navrhovatel možnost se s uvedeným sdělením seznámit stejně jako s uveřejněnou kolektivní smlouvou.

Odpůrce dále namítá právní neúčinnost projednávaného návrhu, kdy uvádí, že v případě opatření obecné povahy je nutno mít na paměti ustanovení § 101d odst. 4 soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti již vzniklá, plynoucí ze zrušeného opatření obecné povahy, zůstávají nedotčena. Z uvedených důvodů je návrh navrhovatele na zrušení sdělení, ze kterého vyplývají již vzniklá práva a povinnosti jak pro navrhovatele, tak i pro jeho zaměstnance, zcela bezpředmětný.

K návrhu na zrušení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání odpůrce uvádí, že rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně je institut využívaný ve všech okolních státech a podporovaný mezinárodním právem, kdy je jedním ze způsobů podpory kolektivního vyjednávání. Účelem rozšiřování je zaručit jednotný standard především mzdových podmínek pro podniky s obdobnou činností, kdy tato „obdobná činnost“ je dána zařazením příslušného subjektu pod kód CZ-NACE v souladu s právními předpisy, a vytvořit tak srovnatelné konkurenční prostředí u zaměstnavatelů daného odvětví. Zároveň je efektivním prostředkem k dosažení sociálního smíru. Postup při rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně byl přitom změněn tak, aby vyhovoval požadavkům Ústavního soudu a neobsahoval Ústavním soudem kritizovanou individuální regulaci. Byly stanoveny obecné podmínky pro rozšiřování závaznosti zdůrazňující reprezentativnost systému kolektivního vyjednávání, tj. relevanci kontrahentů na trhu v daném oboru. Práva a povinnosti, které jsou uloženy na základě rozšířené kolektivní smlouvy vyššího stupně, nevznikají uzavřením této smlouvy, ale až rozšířením její závaznosti na základě zákona.

Ve vztahu k nyní projednávané věci odpůrce uvádí, že navrhovatel na jednu stranu tvrdí, že sdělení jsou opatření obecné povahy, a současně požaduje individuální posouzení ve vztahu ke své osobě. Takové individuální posouzení však není možné provádět. V důsledku zrušení individuální regulace není odpůrce ani oprávněn posuzovat zařazení konkrétního zaměstnavatele do příslušného oboru ekonomických činností, a proto se nemůže vyjádřit k tvrzení, že navrhovatel je dle klasifikace ekonomických činností CZ - NACE zařazen pod číselné označení 17 Výroba papíru a výrobků z papíru. Pokud navrhovatel brojí proti zařazení pod pojem „obdobná ekonomická činnost“ s ostatními zaměstnavateli, kteří se stali smluvními partnery předmětné kolektivní smlouvy, tak odpůrce o tomto zařazení nerozhoduje. Případné nesrovnalosti v zařazení ekonomických činností CZ - NACE mu nepřísluší řešit.

Odpůrce uzavírá, že povinnosti ukládané zaměstnavatelům rozšířením kolektivní smlouvy vyššího stupně jsou ukládány v souladu s čl. 4 Listiny a v souladu s § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, tedy na základě zákona a v jeho mezích. Návrh tedy považuje za zcela nedůvodný.

IV. Argumentace účastníků řízení při jednání

Právní zástupkyně navrhovatele při jednání odkázala na podaný návrh a doplnila, že nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání opatření obecné povahy, neboť daná kolektivní

smlouva vyššího stupně byla diskriminační a likvidační pro část zaměstnavatelů. Vyzdvihla též, že Český statistický úřad používá kódy odvětvové klasifikace ekonomických činností pro jiné účely. To v důsledku znamená, že předmětná kolektivní smlouva dopadá na navrhovatele nesprávně, protože pro něj neexistuje (chybně) jiný kód. Zpochybnila také soulad současné právní úpravy extenze kolektivních smluv vyššího stupně s ústavním pořádkem.

Odpůrce odkázal na vyjádření k návrhu a navrhl návrh zamítnout.

V. Vlastní posouzení věci

Městský soud v Praze posoudil napadené opatření obecné povahy podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, a to v mezích navrhovatelem uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, a dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný.

Úvodem soud považuje za nezbytné vyzdvihnout, že ačkoli projednávaný návrh na zrušení opatření obecné povahy směřuje proti sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, soud se nezbytně bude muset okrajem věnovat také samotné kolektivní smlouvě, neboť oba tyto právní akty (sdělení i kolektivní smlouva vyššího stupně) jsou nerozlučně spjaty. Jakkoli pouze sdělením odpůrce o rozšíření závaznosti, které je samostatným právním aktem, se daná kolektivní smlouva vyššího stupně stala závaznou i pro další osoby (včetně navrhovatele), tak bez dotčené kolektivní smlouvy by předmětné sdělení bylo pouhou „prázdnou schránkou“, která by nestanovovala žádná práva a povinnosti.

Obecně k charakteru kolektivních smluv vyššího stupně

Právní institut kolektivních smluv je v českém právním řádu upraven zejména v § 4a a § 22 – 29 zákoníku práce a poté podrobněji v zákoně o kolektivním vyjednávání.

Podle § 25 odst. 1 a 2 zákoníku práce je kolektivní smlouva závazná pro její smluvní strany a také pro

a) zaměstnavatele, kteří jsou členy organizace zaměstnavatelů, která uzavřela kolektivní smlouvu vyššího stupně, a pro zaměstnavatele, kteří v době účinnosti kolektivní smlouvy z organizace zaměstnavatelů vystoupili,

b) zaměstnance, za které uzavřela kolektivní smlouvu odborová organizace nebo odborové organizace,

c) odborové organizace, za které uzavřela kolektivní smlouvu vyššího stupně odborová organizace.

Podle § 7 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně mohou společně navrhnout, aby bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódem Odvětvové klasifikace ekonomických činností.

Podle § 7 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí podle odstavce 1 se vyhlásí ve Sbírce zákonů, pokud je kolektivní smlouva vyššího stupně uzavřena

a) organizací zaměstnavatelů, kteří v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, zaměstnávají největší počet zaměstnanců, nebo

b) příslušným vyšším odborovým orgánem, který v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, jedná za největší počet zaměstnanců.

Podle § 7a zákona o kolektivním vyjednávání kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná od prvního dne měsíce následujícího po vyhlášení sdělení podle § 7 odst. 1 ve Sbírce zákonů pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví, s výjimkou zaměstnavatele,

- a) na kterého byl nejpozději k tomuto dni prohlášen konkurs,
- b) který k tomuto dni zaměstnává více než 50 % fyzických osob se zdravotním postižením,
- c) který k tomuto dni zaměstnává méně než 20 zaměstnanců,
- d) u kterého došlo k mimořádné události, jejíž následky k tomuto dni trvají, nebo
- e) pro kterého je závazná jiná kolektivní smlouva vyššího stupně.

Kolektivní smlouvy představují výsledek kolektivního vyjednávání sociálních partnerů. Kolektivní smlouva je dvoustranným pracovněprávním ujednáním sui generis, uzavíraným mezi odborovou organizací, vyšším odborovým orgánem či odborovým svazem na jedné straně a zaměstnavatelem (sdružením zaměstnavatelů) na straně druhé, jehož obsahem jsou mzdové a další pracovní podmínky platné pro zaměstnance, které nejsou upraveny obecně závaznými pracovněprávními předpisy (ochranným zákonodárstvím), nebo jsou sice normami pracovního práva upraveny, ale jen v minimálním, popřípadě výjimečně i v maximálním rozsahu. Účelem právní úpravy kolektivního vyjednávání v evropském demokratickém kontextu, a v jeho rámci i kolektivních smluv, je zajištění sociálního smíru, vytvoření mechanismu průběžné sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení možných konfliktů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Systém kolektivního vyjednávání přitom zrcadlí vývoj evropské demokracie v druhé polovině 19. a v první polovině 20. století a zrcadlí hledání mechanismu pokojného, nenásilného řešení relevantních tenzí, ohrožujících vnitřní mír (viz nález Pl. ÚS 40/02).

Ustanovení § 23 odst. 3 zákoníku práce, stejně jako zákon o kolektivním vyjednávání, rozeznává dva druhy kolektivních smluv. Jsou to jednak kolektivní smlouvy vyššího stupně, které pro více než dva zaměstnavatele uzavírají odborové organizace, případně odborové svazy s organizací nebo organizacemi zaměstnavatelů, a pak podnikové kolektivní smlouvy. Z citovaného ustanovení zákoníku práce vyplývá, že kolektivní smlouvy vyššího stupně se uzavírají pro větší počet zaměstnavatelů, kdy ale podle zákoníku práce nadále obecně platí, že jsou závazné pouze pro ty zaměstnavatele, kteří jsou členy organizace zaměstnavatelů, která takovou smlouvu uzavřela. V těchto případech kolektivní smlouva představuje výsledek kolektivního vyjednávání mezi smluvními stranami a zaměstnavatel tudíž může její podobu ovlivnit v důsledku uplatňování svých práv jakožto člena organizace zaměstnavatelů. Zaměstnavatel se také může rozhodnout nebýt členem organizace zaměstnavatelů, v důsledku čehož se na něj uzavřená kolektivní smlouva nevztahuje (případně pouze ta, která nabyla účinnosti v době, kdy členem byl). Je zřejmé, že zde převažuje soukromoprávní forma vztahu, neboť je na zaměstnancích a zaměstnavatelích, zda se prostřednictvím organizací, které je reprezentují, na kolektivní smlouvě shodnou a pokud ano, pak v jakém rozsahu.

Zákon však nevylučuje, aby kolektivní smlouva vyššího stupně byla uzavřena i pro celé hospodářská odvětví či obory činností, neboť počítá s možností rozšíření jejich závaznosti, tzv. extenzí. V případě extenze kolektivních smluv vyššího stupně stát zabezpečuje, resp. právními předpisy upravuje proces rozšíření jejich závaznosti na zaměstnavatele, pro které původně nebyla taková smlouva závazná s ohledem na § 25 odst. 2 písm. a), tedy na „nečleny“ organizace zaměstnavatelů uzavírající dotčenou kolektivní

smlouvu vyššího stupně. Stát takto garantuje závaznost kolektivních smluv i mimo okruh jejich účastníků (resp. jimi reprezentovaných zaměstnanců a zaměstnavatelů) a činí z nich pramen práva. V těchto případech kolektivních smluv vyššího stupně pak platí, že jakkoli jsou svým charakterem smlouvami soukromoprávními, v určité míře obsahují i prvky veřejnoprávní.

Institut rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně na další zaměstnavatele slouží především k tomu, aby se zabránilo neodůvodněné konkurenční výhodě těch zaměstnavatelů, kteří se brání kolektivnímu vyjednávání. Rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně jako opatření státu na podporu kolektivního vyjednávání je přitom uznáváno i Úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat (č. 470/1990 Sb.) nebo Doporučením Mezinárodní organizace práce č. 91, o kolektivních smlouvách (1951).

K zákonné úpravě kolektivních smluv vyššího stupně a jejich extenze, soud připomíná, že původní znění § 7 zákona o kolektivním vyjednávání bylo zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 40/02 s účinky k 31. 3. 2004. V něm Ústavní soud v obecné rovině akceptoval možnost rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně na další zaměstnavatele, nicméně tehdejší právní úpravu shledal za protiústavní. Vyřkl, že má-li být účelem kolektivního vyjednávání mechanismus sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení potenciálních konfliktů ohrožujících vnitřní mír, pak musí být spjat i s požadavkem legitimacy (reprezentativnosti) systému kolektivního vyjednávání, tudíž relevancí podílu kontrahentů na trhu v daném oboru. Ústavní soud dospěl k závěru, že možnost rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně vyžaduje, aby priorita veřejného statku před právem vlastnickým byla podmíněna legitimitou (reprezentativností) systému kolektivního vyjednávání (k ústavnosti nynější právní úpravy viz dále).

I s ohledem na výše uvedené pak k právnímu charakteru kolektivní smlouvy vyššího stupně, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání (a k možnostem právní obrany zaměstnavatelů, kteří se nepodíleli na jejím uzavření), Nejvyšší správní soud vyřkl, že sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně odpovídá definicím opatření obecné povahy, neboť nejde ani o individuální rozhodnutí, ale ani o právní předpis. Jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, tedy toho, zda má být určitá kolektivní smlouva vyššího stupně závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví. Sdělení ale zároveň směřuje vůči neurčitému počtu osob, tedy obecně vymezených zaměstnavatelů v určitém odvětví. Atypické je, že důsledky sdělení jsou obdobné jako v případě právního předpisu, neboť výsledkem závaznosti konkrétní kolektivní smlouvy vyššího stupně pro další zaměstnavatele je to, že pro ně začnou platit obecná pravidla chování obsažená v této kolektivní smlouvě. To nicméně neznamená, že by se jen kvůli tomuto atypickému důsledku o opatření obecné povahy nejednalo. Ačkoli má tedy rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně dopad do soukromých práv a povinností, když ze shora citovaného § 25 zákoníku práce vyplývá, že práva a povinnosti z kolektivní smlouvy se uplatňují a uspokojují jako ostatní práva zaměstnanců vyplývající z pracovněprávního, tedy soukromoprávního, vztahu, tak tato práva nejsou založena soukromoprávně, ale vrchnostensky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016 - 42).

Vše nyní uvedené o charakteru kolektivních smluv vyššího stupně vyhlášených ve Sbírce zákonů podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, jakož i jejich specifickému dopadu do právní sféry zaměstnavatelů a zaměstnanců, je nezbytné zohlednit při přezkumu

nyní napadeného sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně a při přezkumu navrhovatelových námitek. Tento obecný rámec předurčuje posouzení některých dále hodnocených otázek.

Nezákonný způsob vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy

Navrhovatel předně napadá, že napadené sdělení bylo vydáno v rozporu s § 172 odst. 1 správního řádu, který upravuje proces vydávání opatření obecné povahy.

K předmětné námitce soud připomíná, že na základě judikatury Ústavního i Nejvyššího správního soudu, založené na preferenci tzv. materiálního pojetí opatření obecné povahy, se lze nezdědkat setkat s případy, kdy některé úkony správního orgánu, ačkoliv nebyly vydány podle části šesté správního řádu, resp. jsou vydávány mimo procedurální režim opatření obecné povahy obsažený ve správním řádu, jsou i přesto brány za opatření obecné povahy podle soudního řádu správního (viz nejlépe výše citované rozhodnutí o povaze kolektivní smlouvy vyššího stupně, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání). Takto jsou tedy chápány za úkony přezkoumávanými ve smyslu příslušných ustanovení soudního řádu správního upravujících řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

V těchto případech přitom platí, že správní soud, který tyto úkony přezkoumává jako opatření obecné povahy, v otázce dodržení zákonnosti procesu jejich vydání logicky zjišťuje, zda nebyl porušen proces vydávání náležející dané právní formě, ve které měl být úkon podle znění zákona vydán, nikoliv zda byl dodržen proces vydávání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu. Tak tomu chce právě shora zmíněné materiální pojetí opatření obecné povahy, kdy v některých případech by lpění na dodržení všech podmínek obsažených v § 172 správního řádu bylo v rozporu s právní úpravou přijetí těchto právních aktů, která je specifikována ve speciálních zákonech. Zde lze také § 172 správního řádu chápat jako *lex generalis* stojící proti § 7 a § 7a zákona o kolektivním vyjednávání jakožto *lex specialis*. Ostatně i komentářová literatura k § 7 zákona o kolektivním vyjednávání uvádí, že v tomto ustanovení nebyla zvolena možnost správního řízení, protože by celý proces byl neúměrně prodlužován, takže jsou-li splněny podmínky zákonem stanovené, je daná kolektivní smlouva vyššího stupně závazná pro určitou skupinu zaměstnavatelů přímo ze zákona. Cílem je, aby celý postup byl transparentní, relativně rychlý a aby nezávisel na momentální politické vůli či uvážení státního orgánu (viz Tröster, P. – Knebl, P. Zákon o kolektivním vyjednávání: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014). S těmito argumenty se soud ztotožňuje, když odpovídají shora řečenému k obecným parametrům kolektivních smluv vyššího stupně.

Pro nyní řešený případ je tedy stěžejní, zda byly dodrženy podmínky stanovené zákonem o kolektivním vyjednávání a zda smluvní strany předmětné kolektivní smlouvy, jakož i odpůrce, postupovaly v souladu s právními předpisy. A soud neshledal, že by tomu tak nebylo. Ze správního spisu vyplývá, že byly dodrženy podmínky zákona o kolektivním vyjednávání, kdy byla prokázána také reprezentativnost smluvních stran v souladu s § 7 odst. 4 písm. a) zákona o kolektivním vyjednávání. Za této situace tedy byly zákonné podmínky pro vydání sdělení o její závaznosti dodrženy. Neobstojí tak námitky navrhovatele, že k vydání sdělení došlo nezákonným způsobem, neboť sama skutečnost, že návrh předmětné kolektivní smlouvy nebyl s navrhovatelem diskutován a ten se nikterak nemohl podílet na jejím uzavření či obsahu (ani prostřednictvím připomínek či námitek ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu), nezavdává příčinu k závěru o nezákonnosti procesu rozšíření její závaznosti a dotčeného sdělení o něm (viz také dále).

Soud uvádí, že v tomto případě vyvstávají specifické vlastnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně jakožto výsledku soukromoprávního jednání s veřejnoprávními dopady na základě její extenze, které však nelze samy o sobě zpochybnit, a to ani z hlediska procesu jejího rozšíření. Nelze totiž souhlasit s navrhovatelem, že by měl mít možnost do výsledku kolektivního vyjednávání následně (při vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy) zasahovat skrze instituty upravené správním řádem u procesu vydávání opatření obecné povahy. Zákon o kolektivním vyjednávání či zákoník práce nikterak nepočítá s tím, že by do procesu vyjednávání či rozšiřování závaznosti mohly zasahovat třetí osoby, které nebyly smluvními stranami, a to například podáváním připomínek či námitek proti dojednanému obsahu. Naopak zákon o kolektivním vyjednávání obsahuje specifickou úpravu sporů o uzavření kolektivní smlouvy, kdy je možno do procesu vyjednávání zapojit zprostředkovatele (§ 11 citovaného zákona) či rozhodce (§ 13 zákona). I zde však platí, že do procesu nemohou vstupovat třetí osoby, které nejsou smluvními stranami. Tyto mají možnost se jednání zúčastnit prostřednictvím organizace zaměstnavatelů či odborové organizace, do nichž by spadaly, což odpovídá principům kolektivního vyjednávání. Při opačném výkladu předestřeným navrhovatelem by institut extenze kolektivních smluv vyššího stupně nemohl být účinný, neboť se nabízí, že v případě zapojení mnoha dalších osob do procesu vydávání sdělení o rozšíření jejich závaznosti, které by se mohly vyjadřovat k samotnému obsahu kolektivní smlouvy po jejím uzavření, by byl popřen nejen samotný princip reprezentativnosti, ale docházelo by k zásahům do předchozího (mnohdy složitého) konsenzuálního vyjednávání smluvních stran kolektivní smlouvy. Postavení těchto dalších subjektů by tedy bylo významně silnější než smluvních stran, které kolektivní smlouvu vyjednávaly, přičemž uvedené by zajisté vedlo k rezignaci na využití možnosti extenze kolektivních smluv vyššího stupně.

Absence odůvodnění kolektivní smlouvy

K námitce, že předmětná kolektivní smlouva jakožto opatření obecné povahy neobsahuje odůvodnění, soud uvádí, že lze souhlasit s navrhovatelem, že ze správního řádu vyplývá povinnost, aby opatření obecné povahy obsahovalo odůvodnění. Takto z § 172 odst. 4 citovaného zákona například plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat i s uplatněnými připomínkami. Dle § 172 odst. 5 téhož zákona je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění. V odůvodnění opatření obecné povahy přitom nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, 2741/2013 Sb. NSS). To znamená, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, 1795/2009 Sb. NSS).

Zároveň ale soud zdůrazňuje, že je nezbytné vyjít z toho, že pouze sdělení odpůrce (nýbrž samotná kolektivní smlouva vyššího stupně) je opatřením obecné povahy, proto neobstojí navrhovatelovy námitky, že předmětná kolektivní smlouva neobsahuje odůvodnění. I zde přitom platí, že při přezkumu sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně není možno bez dalšího aplikovat obecná ustanovení části šesté správního řádu o opatřeních obecné povahy, neboť proces jejich schvalování je významně odlišný a není v něm, jak již bylo řečeno, například počítáno s možností třetích osob podávat připomínky

nebo námitky či se jinak k této smlouvě vyjadřovat (samozřejmě pokud dotčený není smluvní stranou předmětné kolektivní smlouvy).

Ve vztahu k navrhovatelem tvrzené nezbytnosti odůvodnění kolektivní smlouvy soud doplňuje, že proces vyjednávání kolektivní smlouvy se nevyznačuje vrchnostenským postavením jedné ze stran, nýbrž zde vystupují dvě rovnocenné strany (typicky organizace zaměstnavatelů na jedné straně a odborové organizace na straně druhé), které na základě svých požadavků debatují a vytvářejí konečný obsah kolektivní smlouvy. Tato konečná podoba pak představuje konsensus obou stran, přičemž účastníci smlouvy jsou s jejím obsahem seznámeni, stejně jako s důvody, které k přijetí jednotlivých ustanovení smlouvy vedly. Tím se liší od jiných opatření obecné povahy, které jsou vydávány správními orgány, jež vystupují ve vrchnostenském postavení. Proto je nezbytné, aby tato „klasická“ opatření obecné povahy obsahovala odůvodnění, v nichž správní orgány mj. rovněž reflektují podané připomínky a námitky osob, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být dotčeny, a osvětlují důvody pro přijetí daného opatření obecné povahy tak, aby nedocházelo též k interpretačním nejasnostem při jeho výkladu. V případě kolektivních smluv vyššího stupně však vrchnostenský zásah spočívá až ve sdělení o rozšíření závaznosti, v němž však není nikterak zasahováno do obsahu předmětné kolektivní smlouvy, která vznikla na základě soukromoprávního konsenzu, nýbrž je pouze ověřováno splnění podmínky dle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání.

Zde soud také připomíná, že ani zákon o kolektivním vyjednávání či zákoník práce nepočítá s tím, že by kolektivní smlouva vyššího stupně musela obsahovat odůvodnění, a to právě ze zde uvedených důvodů. Případné námitky, resp. nesouhlasné hlasy protestující proti obsahu kolektivní smlouvy vyššího stupně se tedy z důvodu specifické právní úpravy jejího přijímání nemohou stát součástí této smlouvy, ani jakéhokoli jejího odůvodnění (které ani není vydáváno). Proto také neobstojí námitky navrhovatele, že předmětná kolektivní smlouva neobsahuje odůvodnění, neboť i zde se projeví skutečnost, že proces jejího přijímání a vydávání kolektivní smlouvy vyššího stupně je speciálně upraven v zákoně o kolektivním vyjednávání, jenž má přednost před obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu.

Rozšíření kolektivní smlouvy na navrhovatele

Navrhovatel dále brojí proti tomu, aby se předmětná kolektivní smlouva vztahovala též na jeho podnik (jak vyplývá z jím podaných vyjádření, tak toto je ve skutečnosti jediný důvod pro podání nyní projednávaného návrhu). Ani této námitce však soud nemůže přisvědčit.

Jak již bylo uvedeno výše, extenze kolektivních smluv vyššího stupně představuje specifický institut zákona o kolektivním vyjednávání, který je v tomto zákoně podrobně upraven. Zde se projevuje předpoklad, že kolektivní smlouvy upravují pro zaměstnance příznivější pracovní právní nároky a podmínky, než stanoví právní předpisy, přičemž za splnění zákonem daných podmínek je umožněno, aby dojednaná kolektivní smlouva upravila pracovní právní vztahy nejen zaměstnanců a zaměstnavatelů, kteří jsou členy jednoho ze smluvních partnerů kolektivní smlouvy vyššího stupně, ale také pracovní právní vztahy dalších zaměstnanců a zaměstnavatelů, kteří spadají pod profesní (odvětvové) vymezení působnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně. Takto má být zajištěna ochrana zaměstnanců v celém daném odvětví, včetně toho, aby byl zabezpečen stejný standard jejich pracovních a mzdových podmínek, a dochází též k vyrovnání konkurenčních podmínek zaměstnavatelů v daném odvětví. Vychází se přitom z předpokladu, že pracovní podmínky v

totožných odvětvích ekonomické činnosti jsou stejné nebo velmi podobné, pročez není zavedena příčina k tomu, aby dojednané podmínky nemohly platit v celém tomto odvětví. Navíc určitá omezení v tomto směru stanoví § 7a zákona o kolektivním vyjednávání, které má některé neakceptovatelné dopady zmírňovat (viz např. pravidlo, dle něhož není extenzovaná kolektivní smlouva vyššího stupně závazná pro zaměstnavatele, který zaměstnává méně než 20 zaměstnanců).

Soud opakuje, že pro akceptaci závaznosti těchto smluv hovoří fakt, že v případě, kdy by někteří zaměstnavatelé nemuseli být vázáni touto kolektivní smlouvou vyššího stupně, by jim mohla vznikat neodůvodněná výhoda na trhu práce a ve své podstatě by mohlo být narušeno také obecně tržní prostředí. Takto rovněž důvodová zpráva k zákonu č. 255/2005 Sb., jež po zásahu Ústavního soudu novelizovala podmínky uzavírání kolektivních smluv vyššího stupně včetně rozšiřování jejich závaznosti, uvedla, že schválená novela slouží především k tomu, aby se zabránilo neodůvodněné konkurenční výhodě těch zaměstnavatelů, kteří se brání kolektivnímu vyjednávání nebo sice kolektivně vyjednávají, ale nechtějí poskytovat svým zaměstnancům výhody, které jsou u obdobných zaměstnavatelů obvyklé a přiměřené, čímž si vytvářejí výhodnější cenu práce a lepší postavení na trhu na úkor svých zaměstnanců.

Soud nikterak nepopírá, že v případě rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně fakticky dochází k tomu, že tato smlouva dopadá též na subjekty, které se nikterak neúčastnily procesu jejího uzavírání, ať už z toho důvodu, že nejsou členy žádné organizace zaměstnavatelů, nebo jsou členy takové, která danou kolektivní smlouvu vyššího stupně neuzavřela, a které mohou s jejím obsahem hrubě nesouhlasit (což je i případ navrhovatele). Zároveň ale platí, že i tyto subjekty se musí touto kolektivní smlouvou řídit. Jak již bylo řečeno, po vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně tato kolektivní smlouva již nepředstavuje soukromoprávní metodu regulace, neboť povinnosti zaměstnavatelům v ní obsažené nevznikají v důsledku (byť zprostředkovaného) projevu jejich vůle, ale v důsledku vrchnostenského opatření.

Rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně za splnění předepsaných podmínek tedy vyplývá přímo ze zákona, přičemž navrhovateli nezbyvá, než tento fakt akceptovat, podobně jako další zákonná ustanovení upravující postavení a práva zaměstnanců a zaměstnavatelů v pracovněprávních vztazích. Soud by přitom mohl pouze přezkoumat, zda byly dodrženy podmínky zákona o kolektivním vyjednávání při rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně. Nedodržení těchto zákonných podmínek (ve smyslu zákona o kolektivním vyjednávání) však ani navrhovatel nezpochybnil, přičemž z obsahu předloženého správního spisu vyplynulo, že smluvní strany předmětné kolektivní smlouvy předložily veškeré náležitosti pro to, aby mohla nastat extenze jimi uzavřené kolektivní smlouvy, a rovněž odpůrce postupoval plně v souladu se zákonem. Proto také rozšíření uzavřené kolektivní smlouvy vyššího stupně bylo publikováno jako sdělení ve Sbírce zákonů, čímž se následně stala závaznou též pro navrhovatele.

Z výše uvedeného se pak podává, že odpůrce nemá možnosti, jak v rámci vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně hodnotit individuální podmínky jednotlivých podniků v rámci daného odvětví, a toto ani není jeho úkolem. Předmětná kolektivní smlouva se totiž stává obecně závaznou v rámci daného odvětví, přičemž jak zákonná úprava, tak i obecná charakteristika extenze kolektivních smluv uvedené individuální hodnocení zapovídá. V opačném případě, kdy by odpůrce měl hodnotit dopad kolektivní smlouvy na každého jednotlivého zaměstnavatele v daném odvětví, by se

významně prodloužila doba její publikace, čemuž se současná úprava snaží předejít. A zároveň by byl popřen shora popsáný princip reprezentativnosti, neboť jak již bylo řečeno, pokud by každý zaměstnavatel mohl proti smlouvě protestovat, fakticky by se celý institut extenze kolektivní smlouvy vyššího stupně stal neúčinným a neaplikovatelným.

Pokud pak navrhovatel zpochybňuje, že se má daná kolektivní smlouva vyššího stupně vztahovat na celé odvětví CZ – NACE s číselným označením 17.11 a 17.12, připomíná soud také fakt, že uvedené vyplývá přímo z § 7 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání, dle něhož se může stát kolektivní smlouva vyššího stupně závaznou i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódem odvětvové klasifikace ekonomických činností. Skutečnost, že se daná kolektivní smlouva vztahuje též na navrhovatele, tedy není „výmyslem“ smluvních stran této kolektivní smlouvy či odpůrce, nýbrž vyplývá přímo ze zákonné úpravy. A není v moci smluvních stran ani odpůrce tuto skutečnost při extenzi kolektivní smlouvy vyššího stupně jakkoli změnit. Pro posouzení důvodnosti žaloby pak není právně významné, pro jaké účely užívá kódy Český statistický úřad. Rozhodné je to, do jakého odvětví je činnost žalobce v odvětvové klasifikaci ekonomických činností zařazena.

K argumentu navrhovatele, že mu dotčená kolektivní smlouva byla až ex post zaslána, soud uvádí, že již samotná publikace sdělení o rozšíření závaznosti dané kolektivní smlouvy ve Sbírce zákonů představovala okamžik rozhodný pro určení data, od kterého byla závazná pro všechny subjekty v předmětném odvětví (dle § 7a zákona o kolektivním vyjednávání je kolektivní smlouva vyššího stupně závazná od prvního dne měsíce následujícího po vyhlášení sdělení podle § 7 odst. 1 ve Sbírce zákonů). Navrhovatel přitom měl více možností, jak se s obsahem předmětné kolektivní smlouvy seznámit, neboť podle § 7 odst. 9 zákona o kolektivním vyjednávání se ve sdělení uvede též místo, kde se lze seznámit s obsahem kolektivní smlouvy vyššího stupně, a Ministerstvo práce a sociálních věcí zároveň zaslalo kolektivní smlouvu vyššího stupně v elektronické podobě Úřadu práce České republiky - krajským pobočkám a pobočce pro hlavní město Prahu a zveřejní ji způsobem umožňujícím dálkový přístup. Rovněž krajská pobočka Úřadu práce umožňuje každému, kdo o to požádá, nahlédnout do kolektivní smlouvy vyššího stupně, jejíž závaznost byla rozšířena na další zaměstnavatele. Navrhovatel tedy mohl a měl možnosti se s obsahem předmětné kolektivní smlouvy seznámit, pročež neobstojí jeho námitky ve vztahu k absenci možnosti obeznámení se s jejím obsahem.

Za této situace nezbyvá než konstatovat, že po publikaci sdělení ve Sbírce zákonů již navrhovatel nemá možnosti ovlivnit podobu kolektivní smlouvy, nýbrž se jí musí řídit. Do budoucna (v případě uzavření dalších podobných kolektivních smluv vyššího stupně a jejich extenze) navrhovateli nic nebrání v tom, jak ostatně uvádí odpůrce ve svém vyjádření, se do procesu kolektivního vyjednávání zapojit, a to tím, že by participoval ve sdruženích, které se vyjednávání předmětných kolektivních smluv účastní. Případně za situace, kdy by platilo, že předmětná činnost zaměstnavatelů a zaměstnanců, na níž byla uzavřena kolektivní smlouva vyššího stupně, neodpovídá jeho činnosti, by mohl využít i další možnosti naznačené odpůrcem. Okrajem pak soud uvádí, že v dané věci není ani vyloučen spor mezi navrhovatelem a jeho zaměstnanci o nároky vyplývající zaměstnancům z předmětné kolektivní smlouvy před civilními soudy, pokud by navrhovatel jako zaměstnavatel svým zaměstnancům práva vyplývající z této kolektivní smlouvy nepřiznal. Rozhodnutí civilních soudů však nemohou soudy ve správním soudnictví jakkoli předjímat.

Soulad s ústavním pořádkem

Navrhovatel namítl též zásah do jeho základních práv zaručených Listinou a rozporoval soulad předestřené právní úpravy s ústavním pořádkem. Ani této námitce však soud nepřisvědčil.

Soud předně znovu opakuje, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/02 obecně extenzi kolektivních smluv nevyloučil, kdy v odůvodnění tohoto nálezu vytyčil určité principy právní úpravy tohoto institutu. Ústavní soud mj. uvedl, že v případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek (v tomto případě základní právo vlastnické a smluvní svoboda a proti němu stojící ochrana rovných podmínek podnikání a zaměstnání). Ústavní soud připomněl, že vzájemné poměrování v kolizi stojících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá ve třech kritériích. Prvním je posuzování toho, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. Kritérium potřebnosti spočívá v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků. Ústavní soud potvrdil, že institut kolektivního vyjednávání a s ním spjatý efekt extenze působnosti kolektivních smluv splňuje podmínky vhodnosti i potřebnosti. V odůvodnění nálezu uvedl, že prioritu veřejného statku před právem vlastnickým nutno ale podmínit legitimitou (reprezentativností) systému kolektivního vyjednávání. Z požadavku minimalizace zásahu do základního práva a svobody, jenž je součástí principu proporcionality, vyvodil výjimečnost takového opatření, tudíž skutečnost, že rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy je možné přijmout v mimořádně odůvodněných případech veřejného zájmu. Ústavní soud v odůvodnění naznačil i různé možnosti koncepce právní úpravy, když uvedl, že je plně věcí zákonodárce, stanoví-li proceduru extenze působnosti formou správního řízení s možností soudního přezkumu, anebo formou obecného normativního vymezení celé skupiny zaměstnavatelů, na niž extenze dopadá, a to s možností soudního přezkumu naplnění subsumpčních podmínek.

Takto také následně postupoval zákonodárce při schvalování nynější úpravy uzavírání kolektivních smluv vyššího stupně, včetně rozšíření jejich závaznosti. Aby nemohlo docházet ke zneužívání tohoto institutu, stanovil v § 7 odst. 2 jasné podmínky, za nichž může dojít k extenzi kolektivní smlouvy vyššího stupně, tj. za nichž může být zveřejněna ve Sbírce zákonů. A rovněž tak stanovil jiné podmínky reprezentativnosti odborové organizace či organizace zaměstnavatelů, jež by chtěly rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně i na další zaměstnavatele. Soud uznává, že pro účely posuzování reprezentativnosti před zamýšlenou extenzí kolektivní smlouvy vyššího stupně nejsou bráni v úvahu ve svazech neorganizovaní zaměstnavatelé i odborově neorganizovaní zaměstnanci, přestože musí nést případné následky extenze kolektivní smlouvy vyššího stupně, pokud ve Sbírce zákonů bude vyhlášeno příslušné sdělení ministerstva s jejich kódem CZ-NACE. Tato skutečnost však sama o sobě dle soudu nepostačí ke konstatování, že by nebyla respektována základní práva a svobody zaměstnavatelů, kteří nebyli smluvní stranou kolektivní smlouvy.

Navíc nelze opomenout, že podmínka reprezentativnosti nepředstavuje jedinou pojistku před zneužitím institutu extenze kolektivní smlouvy vyššího stupně. Soud takto připomíná, že zákonná úprava obsahuje také pojistku spočívající ve skutečnosti, že vždy půjde o rozšiřování kolektivní smlouvy vyššího stupně jen na základě rozhodnutí obou partnerů (viz § 7 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání), což by také mělo dostatečně

zabránit případným nekalým úmyslům jedné ze smluvních stran. A zákon rovněž stanovil, že před společným návrhem si strany kolektivní smlouvy vyššího stupně musí ověřit, zda skutečně splňují podmínky stanovené v uvedené právní normě ve srovnání s jinými odborovými svazy nebo organizacemi zaměstnavatelů, přičemž je taky povinností odpůrce splnění těchto podmínek před publikací sdělení ověřit.

Všechny tyto skutečnosti dle soudu v dostatečné míře brání před tím, aby institut extenze kolektivních smluv vyššího stupně mohl být zneužit. A ani v nyní projednávané věci soud neshledal žádné náznaky toho, že by se smluvní strany předmětnou kolektivní smlouvou pokusily zneužít svého postavení a negativně zasáhnout konkurenci v daném odvětví, včetně navrhovatele. Samotná skutečnost rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně a povinnost se jí řídit nemůže být považována za neakceptovatelný zásah do základních práv navrhovatele, jak již bylo řečeno výše. Jedná se pouze o využití zákonem daných možností úpravy pracovněprávních vztahů, jež navrhovatel jakožto zaměstnavatel musí akceptovat.

Pokud se pak jedná o možnost přezkumu kolektivní smlouvy vyššího stupně, tak zde soud neshledal, že by byla porušena práva navrhovatele vyplývající z čl. 36 Listina. Jak konstatovala výše citovaná judikatura, sdělení o závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně je ve své podstatě opatřením obecné povahy, přičemž osoby, jichž se týká a které s jejím obsahem nesouhlasí, proti ní mohou brojit v řízení před správními soudy dle § 101a a násl. soudního řádu správního. Ostatně tak postupoval též navrhovatel, přičemž ochrany jeho práv bylo učiněno zadost tím, že soud jeho návrh meritorně přezkoumal, kdy další možnosti jeho obrany soud naznačil již výše. Proto nelze přisvědčit jeho argumentu, že dochází k porušení jeho ústavně zakotveného práva na soudní ochranu. Zároveň soud nesouhlasí s navrhovatelem, že by nynější zákonná úprava a její výklad byly v rozporu se závěry Ústavního soudu učiněnými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

S ohledem na výše uvedené tak soud neshledal za nezbytné předložit věc k Ústavnímu soudu k posouzení konformity dotčených ustanovení zákona o kolektivním vyjednávání s ústavním pořádkem.

VI. Závěr

Ze všech shora uvedených důvodů soud návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. 7. 2017, vydané pod č. 240/2017 Sb., o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního jako nedůvodný zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatel neměl ve věci úspěch a odpůrci náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na

sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 6. února 2018

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu