



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **ICOM transport a.s.**, IČO 46346040
sídlem Jiráskova 1424/78, Jihlava
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Lorencem
se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Odborový svaz dopravy**
se sídlem nám. Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2016, č. j. 2016/13330-52/51

takto:

I. Žaloba se **z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 4. 4. 2016, č.j. 2016/13330-52/51 (dále též

„napadené rozhodnutí“), kterým bylo prohlášeno za nicotné usnesení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 22.2.2016 č. j. 2016/2037-523, kterým bylo ministerstvem rozhodnuto s odkazem na § 28 odst. 1 správního řádu tak, že žalobce není účastníkem řízení a prohlášeno za nicotné rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 8.3.2016 č.j. 2016/4608-52 o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně. Žaloba směřuje proti výroku rozhodnutí ze dne 4. 4. 2016, č.j. 2016/13330-52/51, kterým byla prohlášena nicotnost rozhodnutí ze dne 8. 3. 2016, č.j. 2016/4608-52.

2. Žalobce uvedl, že dne 15. 1. 2016 doručil žalovanému formou prostého emailu oznámení, že bude uplatňovat práva účastníka správního řízení v řízení o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013-2016 (dále jen „Dodatek“). Emailovou zprávu žalobce nedoplnil elektronickým podpisem ani ve lhůtě 5 dnů od jejího doručení, neboť se žalobce během této lhůty dozvěděl, že žádné řízení dosud zahájeno nebylo. Podání se tak stalo nulitním, přesto žalovaný usnesením ze dne 22. 2. 2016, č.j. 2016/2637-523 rozhodl tak, že žalobce není účastníkem řízení a řízení pro něho končí, proto toto rozhodnutí trpí vadou právní a faktické neuskutečnitelnosti ve smyslu § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 (dále jen „správní řád“). Má za to, že uvedené usnesení je nicotné, byť z jiných, než napadeným rozhodnutím tvrzených důvodů.
3. Dne 24. 2. 2016 žalobce již v kvalifikované formě podal oznámení o uplatnění práva na účastenství ve správním řízení o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku i na další zaměstnavatele, v důsledku kterého se žalobce stal účastníkem tohoto řízení. Účastenství žalobce od té doby neskončilo, jelikož o něm žalovaný nerozhodl. Z procesní opatrnosti ovšem žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o účastenství a následně také rozklad proti rozhodnutí žalovaného o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení rozšíření závaznosti Dodatku. Dále žalobce uvedl, že ačkoli byl účastníkem řízení, nikdy mu nijak oznámeno ani doručeno rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016, č.j. 2016/4608-52.
4. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo prohlášeno, že rozhodnutí o účastenství a rozhodnutí o rozšíření jsou nicotná, neboť tato dvě rozhodnutí byla vydána věcně nepřislušným orgánem. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, že řízení o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku není řízením správním. Žalovaný i v záležitosti vyhlášení závaznosti Dodatku ve Sbírce zákonů reálně správní řízení zahájilo a vedlo, ať již bylo či nebylo povinno jej vést, přičemž z textu zákona o kolektivním vyjednávání plyne, že žalovaný má pravomoc rozhodovat ve věci, zda podmínky splněny jsou či nejsou, ať již je konkrétní formulace zákona jakákoli. Rozhodnutí o splnění podmínek pro vyhlášení rozšíření závaznosti je tak přímým předpokladem pro založení nových povinností dalším zaměstnavatelům působícím v daném odvětví.
5. Vedení správního řízení ohledně splnění zákonných podmínek pro vyhlášení rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně bylo do doby vstupu žalobce do tohoto řízení přinejmenším desetiletou praxí žalovaného. Tím porušil základní zásady správního řádu, aby v obdobných věcech postupoval obdobně a předvídatelně, aniž by změnu v rozhodování zdůvodnil a vysvětlil.
6. I kdyby žalovaný posuzoval pouze, zda byly či nebyly splněny podmínky či formální náležitosti dané zákonem, pak už touto činností naplňuje znaky správního řízení dle ust. §

9 správního řádu, neboť rozhoduje o právech a povinnostech jak účastníků, resp. o jejich domnělém právu na rozšíření závaznosti Dodatku a vyhlášení Sdělní, tak fakticky také o právech a povinnostech zaměstnavatelů, na něž má být závaznost Dodatku rozšířena.

7. Žalobce nesouhlasí s tvrzením, že žalovaný činí pouze formální kroky a obsah Dodatku nepřezkoumává, neboť pokud by žalovaný obsahovou stránku Dodatku nepřezkoumalo, nemohlo by ani kvalifikovaně zjistit a určit, zda do práv žalobce mohlo být zasazeno či nikoli. Bez prověření kolektivní smlouvy vyššího stupně žalovaný nemůže přezkoumat, zda je požadavek na rozšíření na konkrétní odvětví oprávněný a legitimní. Navíc z pojmu návrh vyplývá, že by o něm mělo být daným orgánem rozhodnuto.
8. Nelze ani dávat rovnítko mezi postup správního orgánu zakončený vydáním rozhodnutí a pojem správní řízení. Znak správního řízení je třeba vykládat z materiálního pohledu, tedy správním řízením je nejen takový postup, který zákon výslovně za správní řízení označuje, ale jakýkoli postup správního orgánu, který vede k založení, změně nebo zrušení práv či povinností anebo ke konstatování práv či povinností.
9. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a uvedl, že napadené usnesení je deklaratorní a procesní povahy, kterým byla navenek deklarována skutečnost, že žalobce že žalobce není účastníkem předmětného řízení. V minulosti byla v rámci procedury zkoumání, zda jsou splněny náležitosti návrhu na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy, vedena správní řízení, což byl nesprávný postup, kdy takto začalo být postupováno v souvislosti s nabytím účinnosti správního řádu a nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, publikovaný pod č. 199/2003 Sb. Postup při rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně je značně specifická problematika, neboť ačkoli se jedná o postup orgánů moci výkonné v oblasti veřejné správy, tak není takovým postupem ani konstitutivně, ani deklaratorně rozhodováno o právech a povinnostech jmenovitě určených osob.
10. Právo osoby zúčastněné na řízení uplatnil Odborový svaz dopravy, k žalobě se nevyjádřil.
11. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že dne 20. 1. 2016 byl podán Odborovým svazem dopravy a Svazem dopravy České republiky návrh na vyhlášení sdělení žalovaného o závaznosti Dodatku č. 1 ke kolektivní smlouvě vyššího stupně.
12. Dne 15. 1. 2016 žalobce zaslal žalovanému oznámení o uplatnění práva na účastenství v řízení o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013-2016 uzavřené mezi Odborovým svazem dopravy a Svazem dopravy České republiky na další zaměstnavatele. Stejně oznámení žalobce zaslal dne 24. 2. 2016, tentokrát již s ověřovací doložkou konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě.
13. Usnesením ze dne 22. 2. 2016, č.j. 2016/2637-523 (dále též usnesení ze dne 2.2.2016“) rozhodl žalovaný tak, že žalobce není účastníkem řízení a oznámením usnesení v řízení končí. V odůvodnění uvedl, že předmět řízení o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, popř. jejího dodatku, spočívá pouze v mechanickém posouzení toho, zda byly navrhovateli splněny formální náležitosti podle ustanovení § 7 odst. 2 až 6 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, jinými slovy v řízení není rozhodováno o právech a povinnostech účastníků ani jiných osob. Výsledkem řízení je rozhodnutí procesního a deklaratorního charakteru, jímž je deklarováno, zda shora uvedené náležitosti byly splněny či nikoli.

14. Rozhodnutím ze dne 8. 3. 2016, č.j. 2016/4608-52 (dále též „rozhodnutí ze dne 8.2.2016“) žalovaný rozhodl tak že závaznost Dodatku č. 1 Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013 – 2016, který byl uzavřen dne 17.12.2015 mezi účastníky Odborovým svazem dopravy a Svazem dopravy České republiky – sekce silniční dopravy, bude vyhlášena sdělením ministerstva ve Sbírce zákonů. V odůvodnění je konstatováno, že účastníci doložili náležitosti podle § 7 odst. 2 až 6 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání.
15. Již dne 3.3.2015 podal žalobce z důvodu procesní opatrnosti rozklad proti rozhodnutí o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení rozšíření závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně uzavřené mezi Odborovým svazem dopravy a Svazem dopravy České republiky – sekce silniční dopravy.
16. Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 4. 2016, č.j. 2016/13330-52/51 bylo usnesení žalovaného ze dne 22. 2. 2016, č.j. 2016/2637-523 a rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016, č.j. 2016/4608-52 prohlášeno za nicotné s odůvodněním, že se ve věci nevydává žádné správní rozhodnutí, nevede se žádné správní řízení, a proto zde ani nemůže existovat spor o tom, kdo je účastníkem řízení a nemůže existovat rozhodnutí o právech a povinnostech z neexistujícího správního řízení vzešlé.
17. Proti tomuto rozhodnutí ze dne 4. 4. 2016 , č.j. 2016/13330-52/51 směřuje žaloba.
18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě. Při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce i žalovaný s projednáním bez nařízení ústního jednání vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).
19. Z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že jak žalobou napadené rozhodnutí ze dne 4.4.2016, tak usnesení ze dne 22.2.2016 a rozhodnutí ze dne 8.3.2016, jejichž nicotnost byla žalobou napadeným rozhodnutím deklarována, je nutno považovat za úkony, které byly učiněny v souvislosti s posouzením otázky, zda jsou splněny podmínky pro to, aby bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí, že Dodatek č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně je závazný i pro další zaměstnance s převažující činností v odvětví označeném kódy CZ-NACE 49.39, 49.41 a 52.29. Předmětný dodatek ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně byl uzavřen mezi smluvními stranami Odborovým svazem dopravy a Svazem dopravy ČR – sekce silniční dopravy.
20. Soud považuje za vhodné poukázat na specifika uzavírání kolektivních smluv. Základním právním předpisem, který uzavírání kolektivních smluv upravuje, je zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Podle § 22 zákoníku práce kolektivní smlouvu smí za zaměstnance uzavřít pouze odborová organizace. Podle § 23 odst. 2 mohou kolektivní smlouvu uzavřít zaměstnavatel nebo více zaměstnavatelů a jedna nebo více organizací zaměstnavatelů na straně jedné a jedna nebo více odborových organizací na straně druhé. Z ustanovení § 23 odst. 3 pak vyplývá, že kolektivní smlouva může být podniková, nebo smlouva vyššího stupně, jestliže je uzavřena mezi organizací nebo organizacemi zaměstnavatelů a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi. Podle § 23 odst. 4 zákoníku práce postup při uzavírání kolektivní smlouvy včetně řešení sporů mezi smluvními stranami se řídí zákonem upravujícím kolektivní vyjednávání.

21. Kolektivní smlouvy představují výsledek kolektivního vyjednávání smluvních 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 je zajištění sociálního smíru, utvoření 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 nálezy Ústavního soudu sp.zn.Pl. ÚS 40/02).
22. Z ustanovení § 25 zákoníku práce pak vyplývá, že kolektivní smlouva je závazná pro smluvní strany, resp. pro subjekty, uvedené v § 25 odst. 2 zákoníku práce. Platí to i pro kolektivní smlouvy vyššího stupně, které se uzavírají pro větší počet zaměstnavatelů, kdy nadále obecně platí, že jsou závazné pouze pro ty zaměstnavatele, kteří jsou členy organizace zaměstnavatelů, která takovou smlouvu uzavřela.
23. 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. Závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně se tak může rozšířit i na subjekty, které nejsou smluvními stranami.
24. 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 (dále jen "odvětví").
25. 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 zaměstnavatelů, uvedených pod písmeny a) až e) tohoto ustanovení.
26. Stát takto umožňuje závaznost kolektivních smluv rozšířit 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 vyjednávat (č. 470/1990 Sb.) nebo Doporučením Mezinárodní organizace práce č. 91, o kolektivních smlouvách (1951).
27. Lze poukázat i na již zmíněný nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/02, kterým bylo sice zrušeno původní znění § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, ale Ústavní soud v

obecně rovině akceptoval možnost rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně na další zaměstnavatele, zdůraznil, 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.

28. Ústavním soudem uvedený požadavek reprezentativnosti byl zákonodárcem následně respektován, když 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 organizací zaměstnavatelů, kteří v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, zaměstnávají největší počet zaměstnanců (písm. a) tohoto ustanovení) nebo příslušným vyšším odborovým orgánem, který v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, jedná za největší počet zaměstnanců (písm. b) tohoto ustanovení).
29. Pro posouzení důvodnosti či nedůvodnosti podané žaloby je rozhodné zodpovězení otázky, v jakém režimu vyhlášení sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další subjekty probíhá. Postup Ministerstva upravuje ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání.
30. Podle § 7 odst. 1 mohou smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně společně navrhnout, aby bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí, že kolektivní smlouvy vyššího stupně (v daném případě Dodatek č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně), je závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódem Odvětvové klasifikace ekonomických činností.
31. 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 buď organizací zaměstnavatelů, kteří v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, zaměstnávají největší počet zaměstnanců (písm. a)) nebo příslušným vyšším odborovým orgánem, který v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, jedná za největší počet zaměstnanců (písm.b)).
32. V ustanovení § 7 odst. 4 zákona o kolektivním vyjednávání jsou předsány další náležitosti, návrh na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně musí být učiněn písemně, musí být podepsán smluvními stranami na téže listině, obsahovat označení kolektivní smlouvy vyššího stupně a odvětví, k němž má být závaznost rozšířena na další zaměstnavatele, seznam zaměstnavatelů, pro které je kolektivní smlouvy vyššího stupně závazná, celkový počet jejich zaměstnanců, seznam zaměstnavatelů, kteří jsou členy ostatních organizací zaměstnavatelů v témže odvětví, celkové počty jejich zaměstnanců a kódy Odvětvové klasifikace ekonomických činností, nebo údaje o celkovém počtu zaměstnanců, za které jedná příslušný vyšší odborový orgán uvedený v odst. 2 písm. b), to je seznam zaměstnavatelů, u kterých tento orgán působí prostřednictvím příslušného odborového orgánu, a celkový počet jejich zaměstnanců a počet zaměstnanců, za které jedná jiný příslušný vyšší odborný orgán, který působí v témže odvětví, to je seznam

zaměstnavatelů, u kterých tento orgán působí prostřednictvím příslušného odborového orgánu, počet jejich zaměstnanců a jejich kód Odvětvové klasifikace ekonomických činností. Kolektivní smlouva vyššího stupně musí být předložena v písemné a elektronické podobě.

33. Podle § 7 odst. 9 zákona o kolektivním vyjednávání, jsou-li splněny podmínky stanovené v odstavci 2 a návrh obsahuje náležitosti stanovené v odstavci 4, zašle Ministerstvo práce a sociálních věcí bez zbytečného odkladu, nejdříve však po uplynutí lhůty stanovené v odstavci 8, sdělení uvedené v odstavci 1 k vyhlášení do Sbírky zákonů. Ve sdělení uvede též místo, kde se lze seznámit s obsahem kolektivní smlouvy vyššího stupně, jejíž závaznost se rozšiřuje na další zaměstnavatele. Ministerstvo práce a sociálních věcí zároveň zašle kolektivní smlouvu vyššího stupně v elektronické podobě Úřadu práce České republiky - krajským pobočkám a pobočce pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“) a zveřejní ji způsobem umožňujícím dálkový přístup. Krajská pobočka Úřadu práce umožňuje každému, kdo o to požádá, nahlédnout do kolektivní smlouvy vyššího stupně, jejíž závaznost byla rozšířena na další zaměstnavatele.
34. Z ustanovení § 7 odst. 9 zákona o kolektivním vyjednávání vyplývá, že v případě, že jsou splněny podmínky, které jsou stanoveny v odstavci 2 a odstavci 4 tohoto ustanovení, zašle ministerstvo sdělení uvedené v odst. 1 k vyhlášení do Sbírky zákonů. To znamená, že ministerstvo je oprávněno posuzovat pouze otázku, zda jsou splněny podmínky, které jsou uvedeny v odst. 2 tohoto právního ustanovení a posuzovat pouze otázku, zda návrh obsahuje náležitosti, které jsou stanovené v odst. 4 tohoto ustanovení. Ministerstvo je tedy oprávněno posoudit, zda kolektivní smlouva vyššího stupně byla uzavřena organizací zaměstnavatelů, kteří v předmětném odvětví zaměstnávají největší počet zaměstnanců anebo uzavřena příslušným vyšším odborovým orgánem, který v předmětném odvětví jedná za největší počet zaměstnanců (§ 7 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání). Dále je ministerstvo oprávněno posoudit, zda byl návrh na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně učiněn písemně, je podepsán smluvními stranami na téže listině a zda obsahuje označení kolektivní smlouvy vyššího stupně a odvětví, k němuž má být závaznost rozšířena na další zaměstnavatele a je oprávněn posoudit, zda návrh obsahuje seznamy zaměstnavatelů, pro které je kolektivní smlouva vyššího stupně závazná, celkový počet jejich zaměstnanců, seznam zaměstnavatelů, kteří jsou členy ostatních organizací zaměstnavatelů v témže odvětví, celkové počty jejich zaměstnanců a kódy Odvětvové klasifikace ekonomických činností, nebo údaje o celkovém počtu zaměstnanců, za které jedná příslušný vyšší odborový orgán uvedený v odst. 2 písm. b), to je seznam zaměstnavatelů, u kterých tento orgán působí prostřednictvím příslušného odborového orgánu, a celkový počet jejich zaměstnanců a počet zaměstnanců, za které jedná jiný příslušný vyšší odborný orgán, který působí v témže odvětví, to je seznam zaměstnavatelů, u kterých tento orgán působí prostřednictvím příslušného odborového orgánu, počet jejich zaměstnanců a jejich kód Odvětvové klasifikace ekonomických činností. Dále je ministerstvo oprávněno požadovat, aby smluvní strany připojily k návrhu znění kolektivní smlouvy vyššího stupně v písemné a elektronické podobě.
35. Z uvedeného vyplývá, že Ministerstvo práce a sociálních věcí je oprávněno posuzovat vedle formálních náležitostí (písemnost návrhu, podpis na téže listině, označení kolektivní smlouvy vyššího stupně a označení odvětví) pouze to, zda je splněna podmínka reprezentativnosti subjektu, který kolektivní smlouvu vyššího stupně uzavřeli. Z uvedeného ustanovení nevyplývá, že by Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo

oprávněno rozhodovat o jakýchkoliv právech, či povinnostech subjektů, které podaly návrh na vyhlášení sdělení ve Sbírce zákonů, popř. subjektů jiných. Naopak je zřejmé, že ministerstvo se omezí pouze na posouzení, zda jsou splněny formální náležitosti a zda je splněn požadavek zastoupení největšího počtu zaměstnanců v příslušném oboru. Pokud tomu tak je, ministerstvo zašle sdělení k vyhlášení do Sbírky zákonů. Ministerstvu nepřísluší zasahovat jakýmkoliv způsobem do obsahu předložené kolektivní smlouvy vyššího stupně (zde předloženého Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně), což je výrazem respektování soukromoprávního charakteru předložených smluv. O návrhu na vyhlášení sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně ministerstvo nevede žádné správní řízení, ministerstvo nevystupuje jako správní orgán, jemuž je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení. Nejsou tak splněny podmínky, které pro pojem „správní řízení“ jsou stanoveny v ustanovení § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“). Podle uvedeného ustanovení je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Není naplněn ani pojem „správní rozhodnutí“ podle § 67 odst. 1 správního řádu.

36. Lze odkázat i na komentář k ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, ve kterém je vyjádřeno, že v ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání 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). Uvedený právní názor sdílí též soud.
37. Ze závěru o tom, že v dané věci nebylo vedeno žádné správní řízení, se pak nutně odvíjí i závěr o tom, že nebyly splněny ani podmínky pro to, aby bylo postupováno podle správního řádu a nebyly tak splněny podmínky pro vydání usnesení ze dne 22.2.2016 ani rozhodnutí ze dne 8.3.2016. Jestliže nebylo vedeno správní řízení, pak zde nebyl ani žádný subjekt, který by měl postavení správního orgánu, jemuž se je svěřena pravomoc vydávat rozhodnutí podle uvedeného procesního předpisu. To znamená, že neexistuje žádný správní orgán, který by byl k projednání věci a k vydání rozhodnutí věcně příslušný.
38. Nedostatek věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí je důvodem pro vyslovení nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu, podle něhož je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, nicotným rozhodnutím.
39. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo za nicotné prohlášeno usnesení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 22.2.2016 č. j. 2016/2037-523, kterým bylo ministerstvem rozhodnuto s odkazem na § 28 odst. 1 správního řádu tak, že žalobce není účastníkem řízení. Proti tomuto výroku žaloba nesměruje, proto se jím soud nezabýval.
40. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo dále prohlášeno za nicotné rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 8.3.2016 č.j. 2016/4608-52 o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně. Proti tomuto výroku byla žaloba podána.
41. Tímto rozhodnutím ze dne 8.3.2016 bylo rozhodnuto tak, že závaznost Dodatku č. 1 i pro další zaměstnavatele bude vyhlášena sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí ve Sbírce

zákonů. Soud se zabýval otázkou, zda Ministerstvu práce a sociálních věcí přísluší rozhodnout o splnění zákonných podmínkách pro vyhlášení závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, respektive oprávnění rozhodnout, že závaznost pro další zaměstnavatele bude vyhlášena sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů. Po posouzení věci dospěl k závěru, že tomu tak není.

42. Rozhodnutí ze dne 8.3.2016 je formálně označeno jako rozhodnutí „o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně“. Z ustanovení § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, které upravuje postup ministerstva při posuzování předmětné otázky, nevyplývá, že by ministerstvu bylo svěřeno zákonem oprávnění o splnění zákonem stanovených podmínek rozhodovat. Pokud dospěje k závěru, že jsou splněny podmínky pro publikaci sdělení, zašle ho k publikaci ve Sbírce zákonů. Ze zákona o kolektivním vyjednávání nevyplývá, že by ministerstvo bylo v průběhu procesu posuzování splnění podmínek pro vyhlášení sdělení oprávněno zformalizovaným způsobem rozhodovat o tom, zda jsou či nejsou splněny zákonné podmínky pro vyhlášení závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně i pro další zaměstnavatele. To znamená, že o této otázce, tj. o splnění podmínek samostatně nerozhoduje.
43. Ve výroku rozhodnutí ze dne 8.3.2016 je pak uvedeno, že je rozhodnuto tak, že závaznost Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013-2016, který byl uzavřen dne 17.12.2015 mezi zde uvedenými subjekty i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví uvedených kódů, bude vyhlášena sdělením ministerstva ve Sbírce zákonů. Ze zákona o kolektivním vyjednávání nevyplývá, že by ministerstvo bylo oprávněno vydávat samostatné rozhodnutí o tom, že závaznost kolektivní smlouvy bude vyhlášena sdělením ministerstva ve Sbírce zákonů. Svým obsahem je takový úkon jen informací o tom, ministerstvo zašle sdělení uvedené v §7 odst. 1 zákona k vyhlášení do Sbírky zákonů. Tímto úkonem není rozhodováno o právech ani povinnostech žádného subjektu. Přitom je nutno zdůraznit, že ministerstvo je oprávněno posuzovat pouze otázku, zda jsou splněny podmínky, které jsou uvedeny v odst. 2 tohoto právního ustanovení a posuzovat pouze otázku, zda návrh obsahuje náležitosti, které jsou stanovené v odst. 4 tohoto ustanovení. Je nutno zopakovat, že není-li zde správní řízení, jehož předmětem by bylo rozhodování o splnění zákonem stanovených podmínek či rozhodování o deklaraci o tom, že někdy v budoucnu bude závaznost vyhlášena sdělením, pak nezbyvá, než učinit závěr o tom, že zde neexistuje žádný správní orgán, který by byl věcně příslušný takovéto rozhodnutí vydat.
44. Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný nebyl věcně příslušný k vydání rozhodnutí ze dne 8.3.2016. Na toto rozhodnutí je nutno hledět jako na rozhodnutí, které nebylo vydáno, nemá žádné právní účinky, jde o rozhodnutí, které je pro nedostatek věcné příslušnosti rozhodnutím nicotným. Pokud byla žalobou napadeným rozhodnutí nicotnost deklarována rozhodnutí ze dne 8.3.2016, nestalo se tak v rozporu se zákonem.
45. Je nutno zdůraznit, že úkon, spočívající v „rozhodnutí“ o tom, sdělení bude zasláno k vyhlášení do Sbírky zákonů (v daném případě nedůvodně byl tento úkon učiněn rozhodnutím ze dne 8.3.2016), je nutno odlišit od samotného sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně. Otázkou charakteru tohoto sdělení se zabýval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4.5.2017 č. j. 9As 329/2016-42, který dospěl k závěru, že sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně odpovídá definici opatření obecné povahy, protože nejde ani o individuální rozhodnutí, ale nejde ani o právní předpis. Jeho předmětem je podobně jako u

rozhodnutí řešení určité konkrétní věci (zda má být určitá kolektivní smlouva vyššího stupně závazná i pro další zaměstnavatel s převažující činností v odvětví), zároveň však sdělení směřuje vůči neurčitému počtu osob, vůči obecně vymezeným zaměstnavatelům 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, která jsou obsažena v této kolektivní smlouvě. Je nutno konstatovat, že samotné sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele není předmětem řízení v této věci.

46. Žalobce v podané žalobě namítal, že ve věci bylo vedeno řízení o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti dodatku, šlo o správní řízení, když ze zákona o kolektivním vyjednávání vyplývá, že ministerstvo má pravomoc rozhodovat ve věci, tedy rozhodovat o tom, zda podmínky splněny jsou či nejsou. Tyto námitky soud neshledal důvodnými. Jak již bylo výše uvedeno, v daném případě nejde o vedení správního řízení, ministerstvu nepřísluší rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které učinily návrh na vyhlášení sdělení ministerstva o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně. Ministerstvo je oprávněno pouze k tomu, aby posoudilo, zda jsou splněny formální náležitosti a požadavek reprezentativnosti, je zřejmé, že ministerstvo není oprávněno rozhodovat o právech či povinnostech, pouze posoudí formální náležitosti a objektivně stanovené podmínky zákona (reprezentativnost), při splnění těchto podmínek je povinno sdělení zaslat do Sbírky zákonů.
47. Lze souhlasit se žalobcem, že rozšíření závaznosti dodatku ke kolektivní smlouvě vyššího stupně se dotýká i subjektů, které jsou postavení zaměstnavatele určitého oboru. Současně je však nutno konstatovat, že právě zde vyvstávají specifické vlastnosti kolektivního vyjednávání. Nelze souhlasit se žalobcem, že by měl mít možnost do postupu, spojeného s posuzováním podmínek pro vyhlášení sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně ve Sbírce zákonů zasahovat prostřednictvím institutů, upravených správním řádem. Jak již bylo uvedeno, správní řízení není vedeno. Zákon o kolektivním vyjednávání či zákoník práce nepočítají 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 by institut extenze kolektivních smluv vyššího stupně nemohl být účinný, neboť 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, což by ve svém důsledku vedlo k rezignaci na využití možnosti zákonem předpokládané extenze kolektivních smluv vyššího stupně pro další subjekty.
48. Současně je nutno zdůraznit, že k rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně nedochází na základě úkonů ministerstva spočívajících v posuzování splnění zákonem

stanovených podmínek, ani deklarací spočívající v tom, že závaznost pro další zaměstnavatele bude vyhlášena ve Sbírce zákonů, jak bylo uvedeno v rozhodnutí ze dne 8.3.2016. K rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně dojde až samotným sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele, které je vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku ze dne 4.5.2017 č. j. 9As 329/2016-42, sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně odpovídá definici opatření obecné povahy. Při splnění zákonem stanovených podmínek se lze proti tomuto sdělení – opatření obecné povahy – domáhat ochrany u soudu samostatnou žalobou.

49. Důvodnými nebyly shledány námitky, v nichž žalobce namítal, že nesouhlasí s tím, že ministerstvo činí pouze formální kroky a obsah dodatku nepřezkoumává, neboť pokud by obsahově nepřezkoumal dodatek, nemohla by kvalifikovaně zjistit a určit, ta do práv žalobce mohla být zasazena čímkoliv. Jak již bylo výše uvedeno, ministerstvu nepřísluší posuzovat obsah předložených kolektivních smluv, tedy ani dodatku ke kolektivní smlouvě. Je samozřejmé, že musí být posouzena otázka, zda jde o kolektivní smlouvu vyššího stupně, tak jak je definována zákoníkem práce, nikoliv však z pohledu obsahu samotné smlouvy. Otázku, zda jsou splněny podmínky pro rozšíření závaznosti, pak ministerstvo zkoumá v rámci posouzení splnění zákonem stanovených podmínek uvedených v § 7 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání, kdy je podmínkou to, že jde o kolektivní smlouvu vyššího stupně, která byla uzavřena subjekty, které jsou uvedeny pod písm. a) a b) tohoto právního ustanovení. Jiné skutečnosti ministerstvo neposuzuje a hlavně o žádných skutečnostech nerozhoduje.
50. Pokud žalobce poukazoval na to, že zákon používá pojem „návrh“ na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy a z toho dovozuje, že o návrhu by mělo být příslušným orgánem rozhodnuto, je nutno konstatovat, že ze samotného pojmu „návrh“, který mohou podat smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně společně, nelze dovodit, že tímto podáním je zahájeno správní řízení. Ani z materiálního pohledu nejde v daném případě o správní řízení, pravomoc ministerstva je omezena na posouzení podmínek uvedených v § 7 odst. 2 a odst. 4 zákona o kolektivním vyjednávání. Je zde nutno odkázat na to, co bylo výše uvedeno o specifiku kolektivních smluv vyššího stupně se zdůrazněním soukromou právního charakteru tohoto ujednání.
51. Jak již bylo výše uvedeno, v daném případě nešlo o správní řízení, proto nemohl být žalobce zkrácen ani na svých procesních právech, která účastníkům správního řízení přísluší.
52. Pokud jde o námitku žalobce, poukazující na předcházející praxi žalovaného, je nutno zopakovat, že žalovaný nebyl oprávněn vydávat správní rozhodnutí, kterým by deklaroval splnění zákonem stanovených podmínek pro zaslání sdělení k vyhlášení ve Sbírce zákonů, jak to učinil vydáním rozhodnutí ze dne 8.3.2016. Nelze se domáhat toho, aby správní orgán nadále dodržoval svojí předchozí právní praxi v situaci, kdy pro tuto praxi chybí opora v zákoně. Pokud žalovaný postupoval způsobem který neměl oporu v zákoně, nemůže se žalobce takového postupu dovolávat s poukazem na legitimní očekávání, neboť na základě nezákonného postupu žádné legitimní očekávání nemůže vzniknout.
53. Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

54. Výrok o nákladech v řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému správnímu orgánu náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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 nejblíže 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 27.února 2018

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu