

U S N E S E N Í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **ČSAD Jindřichův Hradec a.s.**, se sídlem Jindřichův Hradec II, U Nádraží 694, IČO: 60071109, zast. JUDr. Michalem Lorencem, advokátem se sídlem Praha 3, Žerotínova 1132/34, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 1/376, o žalobě ze dne 20. 7. 2016 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, in eventum proti rozhodnutí žalovaného – sdělení o vyhlášení závaznosti Dodatku č. 1 ke kolektivní smlouvě vyššího stupně publikovanému ve Sbírce zákonů pod č. 157/2016 Sb.

t a k t o:

I. Žaloba se odmítá.

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

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou ze dne 20. 7. 2016 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje ve sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 5. 2016 (dále též jen „předmětné sdělení“) o rozšíření závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013 – 2016 (dále jen „Dodatek“), který byl uzavřen dne 17. 12. 2015 mezi vyšším odborovým orgánem - Odborovým svazem dopravy, a organizací zaměstnavatelů - Svazem dopravy ČR - sekci silniční dopravy. Dodatek je dle předmětného sdělení, které bylo zveřejněno ve Sbírce zákonů pod č. 157/2016 Sb., s účinností od prvního dne měsíce následujícího po vyhlášení sdělení, tedy od 1.6.2016, závazný i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódou CZ - NACE 49.39 (Ostatní pozemní osobní doprava j.n.), 49.41 (Silniční nákladní doprava) a 52.29 (Ostatní vedlejší činnosti v dopravě).

Žalobce má za to, že rozšíření závaznosti Dodatku není zákonné, a že právní úprava, o kterou se předmětné sdělení, jakož i rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně opírá, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Konstatoval, že není členem ani jedné ze stran Dodatku. Je obchodní společností, která se zabývá mj. silniční motorovou dopravou osobní (autobusovou dopravou). Mezi její podstatné činnosti tak patří činnost označená kódou CZ - NACE, 49.39 „Ostatní pozemní osobní doprava“. Proto se domnívá, že i na něj byla prostřednictvím předmětného sdělení rozšířena závaznost Dodatku. V této domněnce ho utvrzuje i „Přehled zaměstnavatelů, na něž byla rozšířena působnost KSVS“, který byl dne 7. 6. 2016 uveřejněn na internetových stránkách Odborového svazu dopravy, v němž je žalobce jmenován.

S poukazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2002 sp. zn. IV. ÚS 587/01 žalobce dovozuje, že rozšíření závaznosti Dodatku na žalobce prostřednictvím předmětného sdělení představuje nezákonný zásah /pokyn/donucení správního orgánu ve smyslu § 82 s.r.s. Žalobce je předmětným sdělením, které nelze považovat za rozhodnutí, a rozšířením závaznosti Dodatku přímo zasažen a zkrácen na svých právech, přitom zásah byl zaměřen přímo proti žalobci, resp. v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo. Prostřednictvím předmětného sdělení a rozšíření závaznosti Dodatku se totiž mají zakládat povinnosti všem dalším zaměstnavatelům (nečlenům Svazu dopravy) podnikajícím v daných odvětvích, zřejmě tedy také žalobci. Dodatek nad zákonný rámec zvyšuje/zakládá nová práva zaměstnanců vůči zaměstnavatelům, a to zejména v novém článku 3.6 b) kolektivní smlouvy vyššího stupně, což s sebou nese přímý dopad mj. do hospodaření zaměstnavatelů (včetně žalobce) v podobě zvýšených mzdových nákladů. Jako nové právo zaměstnanců se mj. zavádí příplatek „za každou celou hodinu přerušení práce nezapočítávané do pracovní doby“, s nímž je spojena povinnost zaměstnavatelů jej dle Dodatku hradit atd.

Jelikož se o splnění zákonných podmínek pro rozšíření závaznosti Dodatku podle žalovaného nevede správní řízení a nevydává žádné správní rozhodnutí, které by vyhlášení předmětného sdělení předcházelo, nezbyvá žalobci než se bránit žalobou podle § 82 s.r.s. O nezákonném zásahu se žalobce dozvěděl dne 23. 5. 2016, kdy se s předmětným sdělením seznámil.

V další části žaloby žalobce podrobně vylíčil, z jakých důvodů považuje právní úpravu obsaženou v § 7 a § 7a zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání“) za rozpornou s ústavním pořádkem České republiky. Lze shrnout, že dle názoru žalobce tato úprava nezajišťuje legitimitu a reprezentativnost na obou stranách kolektivní smlouvy vyššího stupně, a není splněn ani požadavek výjimečnosti zásahu do ústavně chráněného práva na ochranu vlastnictví.

Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že předmětné sdělení, resp. rozšíření závaznosti Dodatku není zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s.r.s., nýbrž že žalovaný učinil i jakési rozhodnutí o vyhlášení závaznosti Dodatku ve Sbírce zákonů, byť ministryně práce a sociálních věcí existenci takového rozhodnutí ve svém rozhodnutí ze dne 4. 4. 2016 č. j. 2016/13330-52/51 popírá, anebo k závěru, že předmětné sdělení je samo o sobě rozhodnutím, žalobce uvedl, že žaloba směřuje proti takovému případnému rozhodnutí žalovaného o vyhlášení závaznosti Dodatku předmětným sdělením ve Sbírce zákonů, případně proti rozhodnutí o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení rozšíření závaznosti Dodatku ve Sbírce zákonů, neboť tato rozhodnutí by byla nezákonná a zatížená vadami předcházejícího řízení. Hlavním důvodem, proč by rozhodnutí žalovaného a předmětné sdělení bylo nezákonné, je rozpor právní úpravy obsažené v zákoně o kolektivním vyjednávání s ústavním pořádkem a v důsledku toho jeho neústavnost. Vadou rozhodnutí i předmětného sdělení a důvodem jejich nezákonnosti by byla i skutečnost, že jim nepředcházelo řádné, resp. vlastně žádné správní řízení. Pokud by rozhodnutí žalovaného mělo existovat anebo předmětné sdělení mělo být rozhodnutím, bylo by povinností žalovaného žalobce o zahájení řízení informovat a dát mu možnost uplatnit v řízení svá práva. Žalobce je nicméně přesvědčen, že se v tomto případě jedná o případ nezákonného zásahu podle § 82 s.r.s. a že žádné rozhodnutí žalovaného není, resp. že předmětné sdělení není rozhodnutím.

V návaznosti na výše uvedené žalobce navrhl, aby soud 1. rozsudkem určil, že zásah provedený předmětným sdělením, resp. rozšířením závaznosti Dodatku učiněným

prostřednictvím předmětného sdělení, je nezákonný, 2. zakázal žalovanému, aby v porušování žalobcových práv pokračoval, 3. přikázal žalovanému, aby obnovil stav před zásahem, 4. dojde-li soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného existuje, aby toto rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti žaloby, a dospěl k závěru, že žalobu je nutno odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v nedostatku pravomoci správního soudu k rozhodování v dané věci. V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

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").

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 § 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.

Podle § 2 s.ř.s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Podle § 4 odst. 1 s.ř.s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o

a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"),

b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,

c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,

d) kompetenčních žalobách.

Podle § 46 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 82 s.ř.s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

V dané věci žalobce brojí proti předmětnému sdělení žalovaného, které označuje za nezákonný zásah správního orgánu, eventuálně za rozhodnutí správního orgánu. Předmětné sdělení však není ani zásahem, ani správním rozhodnutím. Jedná se o úkon, jímž žalovaný v souladu s právní úpravou zakotvenou v § 7 zákona o kolektivním vyjednávání deklaruje splnění zákonem stanovených podmínek pro to, aby se dříve uzavřená kolektivní smlouva vyššího stupně (v projednávané věci se jedná o dodatek k takové smlouvě) stala závaznou i pro další zaměstnavatele. Žalovaný předmětné sdělení nevydává ve správním řízení. Správním řízením je podle § 9 správního řádu postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v *určité věci* zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti *jmenovitě určené osoby* nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Předmětným sdělením však žalovaný nerozhodoval v určité věci o právech či povinnostech konkrétního subjektu, a již proto jej nelze považovat za rozhodnutí jakožto individuální správní akt. Jak bylo konstatováno shora, žalovaný jím „toliko“ deklaroval splnění zákonem stanovených podmínek pro to, aby se dříve uzavřená kolektivní smlouva vyššího stupně, resp. její Dodatek, stal závazným i pro další zaměstnavatele. Konkrétní povinnosti pro tyto další zaměstnavatele plynou nikoliv z předmětného sdělení, ale z Dodatku samotného.

Zásadní v dané věci je především ta skutečnost, že *předmětné sdělení žalovaného se netýká oblasti veřejné správy, ale kolektivního vyjednávání*. Jinak řečeno, publikací předmětného sdělení ve Sbírce zákonů není nikterak zasahováno do veřejných subjektivních práv zaměstnanců či zaměstnavatelů, jež by se týkaly veřejné správy. Rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele dopadá výlučně na *pracovněprávní vztahy*, které do oblasti veřejné správy nespadají. Pracovněprávní vztahy se tradičně člení na dvě části, a to na individuální pracovněprávní vztahy a kolektivní pracovněprávní vztahy. Zatímco individuální pracovní vztahy jsou vztahy mezi zaměstnancem jako jednotlivcem na straně jedné a zaměstnavatelem jako zaměstnávajícím subjektem na straně druhé, kolektivními pracovními vztahy se rozumí vztahy mezi orgány, které zastupují či reprezentují kolektivy zaměstnanců (zejména odborové organizace), a sdruženími zaměstnavatelů, popřípadě jednotlivými zaměstnavateli, jejichž hlavním cílem je zlepšení pracovních a mzdových podmínek zaměstnanců.

Skutečnost, že předmětné sdělení žalovaného se týká výlučně oblasti pracovněprávních vztahů, je zvláště markantní s ohledem na obsah Dodatku, o který se v dané věci jedná. Tímto Dodatkem byl v kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013 – 2016 uzavřené mezi vyšším odborovým orgánem - Odborovým svazem dopravy, a organizací zaměstnavatelů - Svazem dopravy ČR - sekci silniční dopravy nově upraven příplatek za dělenou směnu, který má náležet zaměstnanci pracujícím ve směnách rozdělených na dvě nebo více částí za každou takto rozdělenou směnu. Je zcela evidentní, že nárok zaměstnance na takový příplatek a jemu korespondující povinnost zaměstnavatele vyplatit zaměstnanci při splnění stanovených podmínek uvedený příplatek není veřejnoprávní povinností, jež by byla založena rozhodnutím správního orgánu.

Soud na okraj uvádí, že žalobce si je této skutečnosti nepochybně vědom, neboť i v podané žalobě (str. 3) poukazuje na účinky Dodatku v oblasti pracovněprávních vztahů, spočívající v založení povinnosti zaměstnavatelů podnikajících v daných odvětvích hradit svým zaměstnancům výše zmíněný příplatek. Mzdové nároky zaměstnanců plynoucí z jejich pracovněprávního poměru, ať již založené pracovní smlouvou či kolektivní smlouvou, do oblasti veřejné správy v žádném případě nespadají.

Z výše uvedeného plyne, že žalovaný při postupu podle § 7 odst. 9 zákona o kolektivním vyjednávání nevystupuje v postavení správního orgánu rozhodujícího o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Předmětné sdělení proto není rozhodnutím *správního orgánu* ve smyslu zákonné definice tohoto pojmu zakotvené v § 65 odst. 1 s.ř.s., ani jej (či jeho následnou publikaci ve Sbírce zákonů) nelze považovat za zásah správního orgánu, proti němuž by bylo možné účinně brojit žalobou podle § 82 a násl. s.ř.s. Z ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) a § 82 s.ř.s. i z logiky věci samé jednoznačně plyne, že i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu musí směřovat proti žalovanému, který je *správním orgánem* vykonávajícím působnost v oblasti veřejné správy. Tím žalovaný v dané věci není, a jeho činnost spočívající ve vydání předmětného sdělení proto nelze považovat ani za zásah správního orgánu, jehož zákonnost by na základě podané žaloby mohl a měl přezkoumat správní soud.

Vzhledem k tomu, že zde neexistuje rozhodnutí správního orgánu, jehož zákonnost by mohl soud na základě podané žaloby přezkoumat, ani žádný zásah ze strany správního orgánu do veřejných subjektivních práv žalobce, a protože žalovaný v dané věci nevystupuje v postavení správního orgánu, jenž by při výkonu své působnosti v oblasti veřejné správy zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce, není dána pravomoc správního soudu k rozhodování v dané věci. Pro tento neodstranitelný nedostatek podmínek řízení musel soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. odmítnout.

Soud pouze *obiter dictum* uvádí, že i kdyby bylo možné předmětné sdělení označit za rozhodnutí správního orgánu (jak uvedeno výše, s tímto názorem se soud neztotožnil, a i žalobce tuto variantu evidentně předkládá pouze z procesní opatrnosti), jednalo by se s ohledem na soukromoprávní oblast práva, do níž předmětné sdělení zasahuje, o rozhodnutí ve smyslu § 46 odst. 2 s.ř.s., tedy o rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Žalobu proti takovému rozhodnutí podanou k soudu rozhodujícímu ve věcech správního soudnictví by bylo rovněž nutno odmítnout.

Poukaz žalobce na usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2002 sp. zn. IV. ÚS 587/01 je nepřipadný, neboť toto usnesení se vztahovalo k předchozí právní úpravě obsažené v § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, ve znění účinném do 31. 3. 2004, a též k předchozí úpravě

správního soudnictví obsažené tehdy v páté části o.s.ř. Ústavní soud se ve zmíněném nálezu nezabýval (logicky tak ani učinit nemohl) stávající právní úpravou, a tudíž neposuzoval otázku, zda lze předmětné sdělení žalovaného považovat za rozhodnutí či zásah správního orgánu v oblasti veřejné správy či nikoliv. Právě posouzení této otázky bylo pro osud žaloby určující.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 věta první s.ř.s., neboť žaloba byla odmítnuta a soudem nebyly shledány důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení žalobci podle věty druhé téhož zákonného ustanovení.

Soud v dané věci nevyzýval žalobce k zaplacení soudního poplatku za řízení o žalobě, neboť podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích by byl při odmítnutí žaloby povinen vybraný soudní poplatek žalobci zase v plné výši vrátit. Vybrání soudního poplatku by v takovém případě postrádalo jakýkoliv smysl.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 26. října 2016

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová