



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Sdružení automobilového průmyslu**, se sídlem Budějovická 1550/15, Praha 4, zastoupen JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Odborový svaz KOVO**, se sídlem náměstí Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 7. 10. 2016, č. j. MPSV-2016/71116-582/51, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2019, č. j. 11 A 183/2016 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Jaromíra Císaře na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **4.114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl zájmovým sdružením právnických osob (v současnosti je spolkem), kterému předložila osoba zúčastněná na řízení dne 13. 11. 2015 návrh kolektivní smlouvy

vyššího stupně na roky 2016 - 2017. Žalobce na tento návrh reagoval dne 11. 12. 2015 tak, že nesouhlasil se zahájením jednání o kolektivní smlouvě. Osoba zúčastněná na řízení proto vyhlásila spor o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně a navrhla žalobci osobu zprostředkovatele. Žalobce dopisem ze dne 14. 1. 2016 sdělil stanovisko, že není organizací zaměstnavatelů, s níž by odborová organizace mohla uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně, a k návrhu zprostředkovatele se nevyjádřil. Osoba zúčastněná na řízení požádala dne 8. 2. 2016 žalovaného jako příslušný správní orgán o určení zprostředkovatele podle § 11 odst. 2 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání“).

[2] Žalovaný vydal dne 21. 3. 2016 rozhodnutí, v němž určil jako zprostředkovatele JUDr. D. B., Ph.D. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž rozhodla ministryně práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 7. 10. 2016, č. j. MPSV-2016/71116-582/51, tak, že jej zamítla a potvrdila rozhodnutí o určení zprostředkovatele. Na námitku žalobce, že není organizací zaměstnavatelů ve smyslu § 23 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), a že je zájmovým sdružením právnických osob, ministryně uvedla, že zákoník práce ani zákon o kolektivním vyjednávání nestanoví žádné zvláštní podmínky pro to, aby právnická osoba byla považována za organizaci zaměstnavatelů. Postačí, pokud právnická osoba sdružuje zaměstnavatele, tedy osoby, které k výkonu své činnosti zaměstnávají fyzické osoby, přičemž doktrinální výklad obsažený v komentáři k zákoníku práce (Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. Vydání, Praha: C. H. Beck 2008, str. 109 – 110) přímo připouští, aby zájmové sdružení právnických osob bylo stranou kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Na tomto závěru nic nezměnila ani rekodifikace soukromého práva provedená zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), který v § 3051 ponechal zájmová sdružení právnických osob v režimu předchozích předpisů, tj. § 20f a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“). Po formální stránce proto neexistuje překážka, aby byl žalobce považován za organizaci zaměstnavatelů a aby s ním odborová organizace kolektivně vyjednávala podle zákona o kolektivním vyjednávání.

[3] Ačkoliv z dokumentů předložených žalobcem (společenská smlouva a statut) výslovně neplyne, že jeho činností je též kolektivní vyjednávání, je podle ministryně možné kolektivní vyjednávání pod jiné uvedené činnosti bez problému podřadit. Pokud společenská smlouva stanoví, že cílem sdružení je „*prosazování společných zájmů členů Sdružení na všech dostupných úrovních*“, a statut deklaruje, že posláním žalobce je „*vytvářet optimální podmínky pro rozvoj automobilového průmyslu, hájit a prosazovat společné a individuální zájmy jeho členů*“, pak oba uváděné cíle lze dle ministryně podřadit pod vedení sociálního dialogu, a to i ve formě kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Způsobilst žalobce být stranou kolektivního vyjednávání podporuje i skutečnost, že žalobce dlouhodobě vede s osobou zúčastněnou na řízení jako odborovou organizací sociální dialog (mají uzavřenu dohodu o spolupráci za účelem vedení sociálního partnerství a dialogu).

[4] Tento závěr podle ministryně odpovídá i čl. 10 úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 (dále jen „úmluva MOP č. 87“), podle níž se rozumí „organizací“ každá

organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů, která má za cíl podporovat a hájit zájmy pracovníků nebo zaměstnavatelů. Toto ustanovení tak jednoznačně podporuje materiální přístup k definici organizace zaměstnavatelů, a není tedy nezbytné, aby účastník kolektivního vyjednávání nesl označení „organizace zaměstnavatelů“ a aby měl ve svých základních dokumentech výslovně uveden jako předmět své činnosti kolektivní vyjednávání. Postačí, pokud lze sociální dialog pod předmět činnosti podřadit a že z faktické činnosti žalobce plyne skutečnost, že se sociálnímu dialogu věnuje. Naopak v případě přijetí formalistického přístupu by bylo pro organizace zaměstnavatelů snadné se kolektivnímu vyjednávání vyhnout (a vyhnout se případným následným nátlakovým akcím, plynoucím z kolektivního sporu), a to tak, že by se pouze přestaly označovat za organizaci zaměstnavatelů. Ministryně konečně uvedla, že uzavření kolektivní smlouvy je založeno na principu dobrovolnosti a zahájení kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě neznámá, že smlouva musí být žalobcem uzavřena. Uzavření dohody by však nemělo být bráněno formálními překážkami.

[5] Žalobce se proti rozhodnutí o rozkladu bránil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který napadeným rozsudkem zrušil jak rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí o rozkladu, tak i prvostupňové rozhodnutí, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že žalobce není organizací zaměstnavatelů a není způsobilý vyjednat o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Podle městského soudu proto není splněna podmínka právní formy žalobce a ani účel, za kterým byl žalobce založen. Městský soud se sice ztotožnil s žalovaným v tom, že neexistuje právní předpis, který by definoval pojem „organizace zaměstnavatelů“, avšak důvodová zpráva k § 23 zákoníku práce vymezila, že pro větší jasnost je v poznámce pod čarou odkazováno na § 16 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování“), aby bylo zřejmé, že se jedná o organizace, které byly založeny k naplnění úmluv MOP č. 87 z roku 1948 (vyhl. pod č. 489/1990 Sb.) a č. 98 z roku 1949 (vyhl. pod č. 470/1990 Sb.). V souladu s požadavky těchto úmluv se v případě odborových organizací a organizací zaměstnavatelů uplatnil princip evidenční, nikoliv registrační, tj. podle § 9a odst. 1 zákona o sdružování se tyto organizace stávaly právními osobami dnem poté, kdy příslušnému ministerstvu byl doručen návrh na evidenci. Podle názoru městského soudu tak zákonodárce jednoznačně vymezil, že za organizace zaměstnavatelů považuje pouze sdružení založená podle zákona o sdružování, nikoliv jiné typy sdružení fyzických a právnických osob, zejména pak zájmová sdružení právnických osob založená podle § 20f OZ. Členem tohoto sdružení mohly být pouze právní osoby, zatímco členy sdružení podle zákona o sdružování mohly být jak právní, tak fyzické osoby, což rovněž odpovídá požadavkům úmluv MOP. Tato zájmová sdružení vznikala na základě registračního principu a jejich primárním účelem pak nebylo účastnit se kolektivního vyjednávání, ale zajišťovat a koordinovat některé odborné služby, poradenství a další činnosti ve prospěch členské základny. Městský soud proto uzavřel, že z formálního hlediska lze považovat za „organizace zaměstnavatelů“, které jsou způsobilé vyjednat o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně, pouze ta sdružení, která vykonala právo se sdružit do 31. 12. 2013 podle § 9a zákona o sdružování a jejichž účelem bylo naplnění výše uvedených úmluv MOP.

[6] Tyto podmínky žalobce nesplňuje, neboť byl založen jako zájmové sdružení právnických osob podle § 360b zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, které bylo s účinností od 1. 1. 1992 považováno podle § 875 odst. 1 OZ za zájmové sdružení podle § 20f OZ. Tato právní forma žalobce byla zachována i po 1. 1. 2014, kdy vstoupil v účinnost NOZ a zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „zákon o veřejných rejstřících“), podle něhož byl žalobce zapsán do spolkového rejstříku a v části týkající se právní formy bylo uvedeno „zájmové sdružení právnických osob“, nikoliv „organizace zaměstnavatelů“. Přitom zákon o veřejných rejstřících s touto formou právnické osoby nadále výslovně počítá v § 26 odst. 1 písm. a) zákona. Rovněž dle základacích a vnitřních dokumentů nebyl žalobce založen za účelem kolektivního vyjednávání, jeho činnosti nesměřují k naplnění úmluv MOP, tedy mimo jiné řešit podmínky, za nichž zaměstnanci konají práci, ale týkají se rozvoje automobilového průmyslu v ČR, konkurenceschopnosti výrobků členů, prezentace automobilového průmyslu a prosazování společných zájmů členů na všech dostupných úrovních.

[7] Městský soud se pak neztotožnil ani s tím, že způsobilost žalobce ke kolektivnímu vyjednávání lze dovodit ze skutečnosti, že se vůči osobě zúčastněné na řízení zavázal k sociálnímu dialogu. Sociální dialog zahrnuje všechny typy vyjednávání, konzultací a výměny informací mezi zástupci vlády, zaměstnavatelů a zaměstnanců ohledně záležitostí společného zájmu ve vztahu k hospodářské a sociální politice, přičemž může mít podobu institucionalizovanou, ale i zcela neformální, a je tedy širším nástrojem vzájemné komunikace než kolektivní vyjednávání. To je pouze jednou z forem sociálního dialogu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 1 Ads 72/2018-46). Ze skutečnosti, že žalobce je stranou dohody o spolupráci s osobou zúčastněnou na řízení ze dne 24. 1. 2012, ve které byl obecně deklarován zájem stran podporovat vedení sociálního dialogu, však nelze bez dalšího dovodit, že žalobce je stranou kolektivního vyjednávání. Naopak, podle městského soudu z aktualizované verze dohody o spolupráci ze dne 15. 5. 2018 plyne, že obě strany jsou srozuměny s tím, že kolektivní vyjednávání se odehrává pouze na úrovni členů žalobce, a byť byla tato verze uzavřena po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, odráží jednoznačnou vůli stran, aby žalobce stranou kolektivního vyjednávání nebyl.

[8] Městský soud shledal důvodnou i žalobní námitku týkající se procesní vady spočívající v tom, že žalobci nebyla dána před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Jedná se o závažnou procesní vadu, k níž mělo být přihlédnuto v řízení o rozkladu z úřední povinnosti a pro kterou mělo být prvostupňové rozhodnutí zrušeno. S ohledem na to zrušil městský soud jak rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí o rozkladu, tak i rozhodnutí vydané žalovaným v prvním stupni.

II.

Kasační stížnost, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opřel o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, je v rozporu s obsahem spisu.

[10] Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem soudu, že žalobce není způsobilý být účastníkem kolektivního vyjednávání, a považuje za nesprávné právní úvahy týkající se povinnosti uplatnění evidenčního principu a vyžadované právní formy organizace zaměstnavatelů. Zákoník práce ani zákon o kolektivním vyjednávání nestanoví žádné zvláštní podmínky pro to, aby byla právnická osoba považována za organizaci zaměstnavatelů. Organizací zaměstnavatelů může být právnická osoba, která sdružuje zaměstnavatele, tedy osoby, jež při své činnosti zaměstnávají fyzické osoby. Městský soud chybně interpretuje úmluvu MOP č. 87, když jako nezbytnou podmínku pro stranu kolektivního vyjednávání uvádí, že daný subjekt musí být sdružen na základě evidenčního principu a mít specifickou právní formu organizace zaměstnavatelů. Soud totiž nesprávně vyhodnotil smysl evidenčního principu, jímž je usnadnění vzniku odborových organizací a organizací zaměstnavatelů. Povinností státu je umožnit svobodný vznik odborových organizací a organizací zaměstnavatelů. Vyvozovat z uplatnění či neuplatnění evidenčního principu závěry, zda organizace je či není oprávněna kolektivně vyjednávat, je v rozporu s tímto smyslem, neboť soud ve své argumentaci svobodu sdružování nevykládá jako právo, ale naopak jako povinnost uloženou těmto organizacím. Nelze akceptovat, že dobrovolně zvolená jiná a složitější právní forma, vázaná na rozhodnutí správního orgánu nebo soudu a založená na registračním principu je v rozporu s úmluvou MOP č. 87 a automaticky vylučuje subjekt z možnosti kolektivně vyjednávat.

[11] Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že tento závěr městského soudu by vedl k ochromení sociálního dialogu v některých odvětvích, v nichž jsou kolektivní smlouvy vyššího stupně dlouhodobě uzavírány subjekty s odlišnou (složitější) právní formou a organizacemi, které vystupují i v jiných právních vztazích než pouze v kolektivním vyjednávání. Stěžovatel uvádí jako příklady Svaz zaměstnavatelů Malá voda (zájmové sdružení právnických osob), Svaz chemického průmyslu (spolek), Asociaci leteckých a kosmických výrobců (dříve zájmové sdružení právnických osob, nyní zapsaný spolek). Podle stěžovatele i v zahraničí se lze pravidelně setkat s tím, že subjekty vystupují a hájí jak zájmy členů jako zaměstnavatelů, tak zájmy jiné povahy. Tyto „duální“ organizace nelze v žádném případě a priori vyloučit z kolektivního vyjednávání (viz například Rakouskou hospodářskou komoru). Bylo by podle stěžovatele absurdní předepisovat těmto organizacím, které bez diskuse sdružují zaměstnavatele a účastní se dlouhodobě sociálního dialogu, aby si pro účely kolektivního vyjednávání paralelně vytvářely další právnickou osobu, založenou na evidenčním principu. Ke stejnému závěru dospěl i doktrinální výklad (Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. Vydání. C. H. Beck: Praha 2008, str. 109-110), který přímo připouští, že zájmové sdružení právnických osob může být subjektem kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Tento závěr se uplatní i po rekodifikaci soukromého práva, neboť NOZ v § 3051 ponechává zájmová sdružení právnických osob v režimu podle dříve platných předpisů.

[12] Shora uvedené odpovídá i čl. 10 úmluvy MOP č. 87, podle něhož se organizací rozumí každá organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů, která má za cíl podporovat jejich zájmy. Toto ustanovení tak podporuje materiální přístup na úkor přístupu formálního. Není proto nezbytné, aby organizace vznikla na evidenčním principu a aby nesla formální označení „organizace zaměstnavatelů“, a není ani nezbytné, aby ve svých základacích dokumentech měla výslovně uveden jako předmět své činnosti kolektivní vyjednávání. Takovou způsobilost lze dovodit z toho, že lze pod předmět činnosti bez problémů podřadit sociální dialog, a dále z faktické činnosti s ohledem na dosavadní spolupráci s odborovou organizací.

[13] Podle stěžovatele žalobce všechny výše uvedené znaky splňuje, a je proto způsobilý být účastníkem kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně.

[14] Za právně vadnou pak stěžovatel označil argumentaci městského soudu v bodě 40 napadeného rozsudku, v němž soud odkazuje na dohodu o spolupráci, která byla podepsána až po vydání správního rozhodnutí. Tato argumentace je v rozporu s § 75 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Stejně tak má stěžovatel za to, že městským soudem označená procesní vada nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce sice nebyl vyzván k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 s. ř., ale v rámci řízení o rozkladu se ke všem otázkám vyjádřil a jeho námitky ministryně přezkoumala v rozhodnutí o rozkladu. Žalobce se tedy v rámci rozkladu vyjádřil ke všem hmotněprávním otázkám, které jsou předmětem žaloby. Přitom sám nevyužil práva nahlédnout do správního spisu ani před podáním rozkladu, ani později před podáním žaloby či v průběhu soudního řízení. Žalobce sice namítá, že byla porušena jeho práva, ale sám neměl potřebu je využít a ani je v řízení nevyužil.

[15] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel upozornil na skutečnost, že otázka určení subjektu způsobilého být účastníkem kolektivního vyjednávání má výrazný obecný právní přesah a ovlivní další případy tohoto typu v budoucnu.

[16] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti vymezil vůči výkladu, že v případě absence vymezení znaků organizace zaměstnavatelů v právních předpisech může být za takovou organizaci považována bez dalšího jakákoliv právnická osoba sdružující zaměstnavatele. Pro posouzení způsobilosti právnické osoby k vedení kolektivního vyjednávání je třeba považovat za klíčový účel jejího založení a existence. V souladu s čl. 20 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je ústavním právem sdružujících se osob, aby si samy určily důvod svého sdružení. Sdružování je i v oblasti pracovněprávních vztahů založeno na dobrovolnosti. Každý z účastníků jak na straně zaměstnanecké, tak zaměstnavatelské má ústavním pořádkem garantovanou svobodu se rozhodnout, zda chce své právo sdružit se za účelem lepší ochrany výkonu svých hospodářských práv využít, či nikoliv. Kolektivní vyjednávání je pak zákonem regulovaný a formalizovaný proces, z něhož a především pak z jeho výsledku (kolektivní smlouvy) zaměstnavatelům vyplývají konkrétní závazky a povinnosti. Důsledkem uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně je povinnost všech sdružených zaměstnavatelů závazky vůči svým zaměstnancům plnit bez ohledu na to, zda s obsahem kolektivní smlouvy vyššího stupně souhlasí. Jde tak o

významný zásah do právního i ekonomického postavení členů organizace zaměstnavatelů. Legitimitu takového zásahu lze spatřovat v tom, že zaměstnavatelé se svým vstupem do organizace zaměstnavatelů dobrovolně a vědomě vzdávají části své smluvní svobody na úrovni kolektivního vyjednávání, kterou přenášejí na jiný subjekt. To se může ovšem stát pouze v situaci, kdy si zaměstnavatel bude při vstupu do právnické osoby vědom (nebo by si s ohledem na obsah jejích základních dokumentů alespoň měl být vědom) toho, že jde o organizaci zaměstnavatelů, a s tímto vědomím bude členství v ní vnímat. Pouze v takovém případě lze říci, že vůle zaměstnavatelů směřovala k tomu vzdát se části své smluvní svobody a režimu kolektivního vyjednávání za účelem uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně se podvolit. Také Ústavní soud konstatoval, že nezbytnou součástí demokratického právního státu je ochrana svobody smluvní vůle, a to i v oblasti pracovněprávních vztahů. K jejímu omezení může dojít v mimořádně odůvodněných případech a při zajištění rovnováhy mezi ochranou svobody a veřejným zájmem (náleze ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02).

[17] Stěžovatel naopak extenzivním výkladem mezinárodních smluv a právních norem dovozuje, že zaměstnavatelům vzniká povinnost vést kolektivní vyjednávání směřující k uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně pouze z titulu svého sdružení bez ohledu na jeho účel. Takový přístup hrubě vychyluje rovnováhu v neprospěch ochrany svobody smluvní vůle. Žalobce od počátku správního řízení tvrdí a dokládá, že důvodem jeho vzniku není hájení zájmů jeho členů jako zaměstnavatelů, ale jako podnikatelů. Subjekty se nestávaly a nestávají členy žalobce s vědomím a úmyslem, že jeho prostřednictvím budou zajišťována jejich práva v pracovněprávní oblasti. Žalobce dosud žádným způsobem neprojevili vůli plnit účel organizace zaměstnavatelů v rámci kolektivního vyjednávání, ani nebyl pro tento účel zmocněn svými členy. Tato skutečnost přitom žalobce zásadním způsobem odlišuje od subjektů, které v kasační stížnosti uvádí stěžovatel a s nimiž žalobce srovnává. Tyto subjekty, které i mají či měly stejnou právní formu jako stěžovatel, se odlišují zásadním způsobem právě z materiálního hlediska, tj. vymezením svého účelu. Ze stanov Svazu chemického průmyslu České republiky, z. s., vyplývá, že součástí jeho hlavní činnosti je to, že „prosazuje a chrání zájmy svých členů v jednáních s vyššími odborovými orgány. V rámci kolektivního vyjednávání zastupuje své členy, kterými k tomu byl zmocněn.“ Rovněž Asociace leteckých a kosmických výrobců, z. s., se ve svých stanovách hlásí k tomu, že mezi její úkoly spadá „reprezentovat a koordinovat činnosti ve vztahu k odborovým orgánům a jako organizace zaměstnavatelů uzavírat kolektivní smlouvu vyššího stupně jménem svých členů s příslušným odborovým svazem.“ Členové těchto subjektů si tedy museli být vědomi, že s členstvím je spojeno i vzdání se práva samostatně kolektivně vyjednat.

[18] Žalobce pak nesouhlasí s tím, že výkladem, k němuž dospěl městský soud, by došlo k ochromení sociálního dialogu, neboť zaměstnavatel má zákonnou povinnost kolektivně vyjednat na úrovni podnikové; sociální dialog ve formě kolektivního vyjednávání tak bude zachován, byť pouze na úrovni podnikové. Žalobce připomíná, že jeho závazek k sociálnímu dialogu nepředstavuje současně závazek ke kolektivnímu vyjednávání, a pokud jde o odlišení obou pojmů, ztotožňuje se s výkladem městského soudu.

[19] Žalobce má nadále i za to, že správný je výklad městského soudu stran významu evidenčního a registračního principu pro způsobilost organizace být účastníkem kolektivního vyjednávání. Evidenční princip neumožňuje státu zásahy do fungování organizace po celou dobu její existence. V této souvislosti žalobce upozornil, že v průběhu řízení o správní žalobě došlo ke změně jeho právní formy ze zájmového sdružení právnických osob na spolek; důvodem bylo kromě přizpůsobení se režimu NOZ i akcentovat „nevůli“ členů, aby byl žalobce považován za organizaci zaměstnavatelů.

[20] Žalobce se v závěru vyjádření ohradil proti tvrzení stěžovatele, že neprojevil zájem nahlédnout do správního spisu. Žalobce uvedl, že toto tvrzení neodpovídá skutečnosti, neboť byl nahlížen do správního spisu a jeho obsah si nafotil, což dokládá přiložením fotokopií dokumentů, které tvoří součást spisu. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[21] Stěžovatel v replice k vyjádření uvedl, že z předložených fotokopií dokumentů založených ve spisu vyplývá, že žalobce byl s obsahem správního spisu seznámen po předání spisu rozkladové komisi a před rozhodnutím ministryně o rozkladu; po té již spis nebyl doplňován. Žalobce tedy byl s obsahem spisu seznámen a k jeho obsahu se mohl vyjádřit, což učinil v rozkladu. Námitka žalobce, že neměl možnost se seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim je tak ryze formální a účelová. Jak uvedl městský soud v rozsudku (bod 45), rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí o rozkladu tvoří jeden celek, přičemž v rámci tohoto celku a před vydáním rozhodnutí o rozkladu byl žalobce s obsahem spisu seznámen. Tím došlo ke zhojení vad, jimiž trpělo prvostupňové rozhodnutí, a nebylo tedy nutno, aby soud z tohoto důvodu napadená správní rozhodnutí zrušil.

[22] Ke kasační stížnosti se vyjádřila také osoba zúčastněná na řízení, která se ztotožnila s právními i skutkovými závěry uvedenými v kasační stížnosti. Uvedla, že se žalobcem vede dlouhodobě sociální dialog a rovněž se snaží, byť bezvýsledně, o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Osoba zúčastněná na řízení považuje žalobce za svého sociálního partnera, se kterým vede sociální dialog a se kterým se v souladu s právními předpisy snaží uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V této souvislosti kasační soud pro úplnost konstatuje, že přezkum rozhodnutí ministerstva práce a sociálních věcí o určení zprostředkovatele podle § 11 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání, resp. rozhodnutí o rozkladu náleží do pravomoci správních

soudů, jak vyplývá již z jeho předchozí judikatury (rozsudky ze dne 30. 6. 2016, č. j. 4 Ads 208/2015 – 83, a ze dne 5. 10. 2016, č. j. 6 Ads 203/2016 - 44). V těchto rozhodnutích soud uvedl, že „[z]a zcela zásadní považuje ... nutnost odlišení rozhodnutí žalovaného o určení zprostředkovatele od případného následného výsledku, k němuž je zprostředkovatel v rámci kolektivního sporu cíleně určován, a jímž je jisté ‚podání pomocné ruky‘ stranám kolektivní smlouvy při jejím uzavírání (nutno připomenout, že zprostředkovatel, na rozdíl od rozhodce určeného podle § 13 zákona o kolektivním vyjednávání, není oprávněn vydat autoritativní rozhodnutí, nýbrž toliko poskytnout návrh na řešení sporu, který strany smlouvy mohou akceptovat či nikoliv – viz § 12 zákona o kolektivním vyjednávání). Zatímco tedy návrh na řešení sporu se dotýká přímo soukromoprávního postavení stran kolektivní smlouvy, když předurčuje jejich právní vztahy, rozhodnou-li se na jeho základě kolektivní smlouvu uzavřít, samotným určením zprostředkovatele pro konkrétní kolektivní spor není soukromoprávní sféra stran kolektivní smlouvy nikterak přímo ovlivněna“. Rozhodnutím o určení zprostředkovatele (a rozhodnutím o rozkladu) tak nedochází k přímému zásahu do soukromoprávní sféry účastníka, ale ten může být zkrácen na svých subjektivních právech, jak má na mysli § 65 s. ř. s.

[25] Po posouzení kasačních námitek stěžovatele dospěl soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[26] Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti dva důvody, a to nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a vady řízení, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, je v rozporu s obsahem spisu. Nejvyšší správní soud považuje za poněkud překvapivé, pokud stěžovatel coby žalovaný sám v kasační stížnosti připouští rozpor mezi skutkovou podstatou a obsahem spisu ve svém vlastním rozhodnutí. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. totiž z logiky věci nemůže svědčit žalovanému, ale toliko žalobci či osobě zúčastněné na řízení (srov. Potěšil, L., Brus a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges 2014, str. 980, a obdobně Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, str. 929). Tímto tvrzením sám žalovaný připouští, že jím vydané rozhodnutí trpí vadami, pro které je nezákonné, a mohlo by být vyloženo i tak, že uznává městským soudem shledanou nezákonnost. Nejvyšší správní soud však z kontextu kasační stížnosti vyrozuměl, že stěžovatel tento důvod vztahuje na všechny námitky směřující do hodnocení procesních vad v řízení před správními orgány, které městský soud v napadeném rozsudku shledal. Tyto námitky tak správně spadají pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pod nesprávné právní posouzení věci, tj. v daném případě nesprávné posouzení existence těchto vad a jejich vlivu na nezákonnost správního rozhodnutí. V tomto smyslu se soud uplatněnými námitkami dále zabýval. Pouze pro úplnost soud uvádí, že stěžovatel vznesl i námitku procesní vady v řízení před městským soudem, která měla spočívat v porušení § 75 odst. 1 s. ř. s. Tuto námitku sice stěžovatel výslovně nepodřadil pod odpovídající důvod kasační stížnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), tj. pod jinou vadu řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, avšak to samo o sobě není důvodem pro její nevypořádání Nejvyšším správním soudem.

[27] Stěžejní část kasační stížnosti se týká posouzení otázky, zda lze žalobce označit za „organizaci zaměstnavatelů“, tj. subjekt způsobilý vést s osobou zúčastněnou na řízení kolektivní vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, podle něhož žalobce nelze považovat za takový subjekt jak s ohledem na jeho právní formu a s ní související způsob vzniku (uplatnění evidenčního principu namísto principu registračního), tak s ohledem na účel, pro který vznikl a který jeho faktická činnost sleduje. Nejvyšší správní soud předesílá, že se s tímto hodnocením městského soudu ztotožnil pouze částečně: dospěl totiž k závěru, že žalobce skutečně nelze považovat za „organizaci zaměstnavatelů“, jak ji má na mysli § 23 odst. 2 a 3 zákoníku práce a jednotlivá ustanovení zákona o kolektivním vyjednávání, a není tedy subjektem způsobilým kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Na rozdíl od městského soudu se Nejvyšší správní soud domnívá, že účastenství právnické osoby, založené zaměstnavateli, na kolektivním vyjednávání nemusí bránit její právní forma (tj. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu, proč by se kolektivního vyjednávání nemohly účastnit i jiné právnické osoby založené zaměstnavateli než toliko ty, které byly do 31. 12. 2013 založeny v režimu zákona o sdružování a vznikly na tzv. evidenčním principu podle § 9a tohoto zákona, resp. které jsou po nabytí účinnosti NOZ a zákona o veřejných rejstřících zapsány v rejstříku jako „organizace zaměstnavatelů“). Za jedinou relevantní a podstatnou otázku považuje soud účel, pro který byla právnická osoba svými členy založena a k jehož naplnění vyvíjí dosavadní činnost. Klíčový je tedy projev vůle zaměstnavatelů sdružených do příslušné právnické osoby, aby se jejím prostřednictvím zapojili do kolektivního vyjednávání s cílem uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně. Přirozeně platí, že v ideálním případě by měl tento projev vůle zahrnující účel a cíl, za nímž se členové právnické osoby sdružují, odpovídat i zvolené právní formě, s níž zákon tento účel typicky spojuje (v daném případě by tedy měl odpovídat právní formě „organizace zaměstnavatelů“ podle § 9a zákona o sdružování a po 1. 1. 2014 podle § 3025 odst. 2 NOZ), avšak na druhou stranu odlišná právní forma (zájmové sdružení právnických osob, spolek), která jinak nevylučuje účast právnické osoby na kolektivním vyjednávání, nemůže být důvodem diskvalifikace této právnické osoby z kolektivního vyjednávání, pokud sama chce i tento účel svou činností naplňovat a její členové jsou s tím srozuměni. V konečném důsledku jsou to totiž individuální zaměstnavatelé sdružení v této právnické osobě, kteří ponесou konkrétní důsledky kolektivního vyjednávání, a to nejen v podobě závazků z uzavřené kolektivní smlouvy vyššího stupně, pokud by kolektivní smlouva vyššího stupně byla organizací uzavřena, ale například i v podobě legální stávky jako krajního prostředku ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy (§ 16 odst. 1 a § 17 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání). K těmto závěrům vedly soud následující konkrétní úvahy.

[28] Kolektivní vyjednávání představuje jednu z formalizovaných a institucionalizovaných forem sociálního dialogu mezi tzv. sociálními partnery, jehož účelem je „zajištění sociálního smíru, vytvoření mechanismu průběžné sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení možných konfliktů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci“ (nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02). Od svých počátků v druhé polovině 19. století je úzce spjat se sdružovacím právem (resp. tzv. koaliční či syndikátní svobodou jako zvláštním případem sdružovacího práva, jehož účelem je prosazování a ochrana hospodářských a sociálních zájmů, viz Kysela, J. Koaliční

svoboda a právo na stávku. In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2012, str. 594), a to nejprve na straně zaměstnanecké, teprve později se do sociálního dialogu zapojují sdružení zaměstnavatelů (Štefko, M. Názor rejstříkových soudů: odborová organizace spolkem, či raději ne? Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1/2019, str. 131). Sociální dialog a v jeho rámci i kolektivní vyjednávání jsou tak úzce spjaty se sdružovacím právem, které je však v podmínkách materiálních právních států svobodou, nikoliv povinností se sdružovat k ochraně hospodářských zájmů [„Ve svobodné společnosti ... nelze pro zaměstnance ani zaměstnavatele koncipovat místo práva povinnost se sdružovat (čl. 27 Listiny)...“, nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02]. Jsou to tedy jednotlivci, ať už zaměstnanci či zaměstnavatelé, kteří se ze své vlastní vůle sdružují za účelem prosazování a ochrany svých hospodářských a sociálních zájmů a určují účel sdružení.

[29] S ohledem na celospolečenský význam sociálního dialogu a kolektivního vyjednávání, jakož i na negativní zkušenosti s tímto mechanismem v nedemokratických režimech (fašistické a socialistické režimy), zavedly právní předpisy, počínaje mezinárodními smlouvami, požadavek přísné autonomie aktérů kolektivního vyjednávání na státní moci (čl. 27 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 2 úmluvy MOP č. 87). Požadavek autonomie se odráží i v tzv. evidenčním principu, který zajišťuje, že tyto organizace vznikají bez předchozího schválení a z vlastní vůle svých členů (viz čl. 2 úmluvy MOP č. 87: „Pracovníci a zaměstnavatelé bez jakéhokoliv rozdílu mají právo bez předchozího schválení ustavovat organizace podle vlastní volby, jakož i stát se členy takových organizací...“, nebo její čl. 4: „Organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů nepodléhají rozpuštění nebo pozastavení činnosti administrativní cestou.“). Na evidenčním principu byla založena rovněž vnitrostátní právní úprava v ČR po roce 1990 (§ 9a zákona o sdružování) a vychází z ní také právní úprava účinná po rekodifikaci soukromého práva po roce 2014. Ta považuje odborové organizace a organizace zaměstnavatelů za specifické právnické osoby, na něž lze aplikovat právní úpravu týkající se spolků pouze přiměřeně, pokud to neodporuje jejich povaze jako zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů podle mezinárodních smluv (§ 3025 NOZ), a rovněž respektuje evidenční princip (§ 121 zákona o veřejných rejstřících, podle něhož vznikají odborové organizace a organizace zaměstnavatelů dnem následujících po dni, v němž bylo doručeno rejstříkovému soudu oznámení o založení této právnické osoby).

[30] Z výše uvedeného je zřejmé, že právní úprava spojovala účel, spočívající v hájení hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů, se specifickou formou právnické osoby označovanou jako odborová organizace a organizace zaměstnavatelů, která podléhá s ohledem na výše uvedené odlišnému právnímu režimu vzniku a dalších vztahů vůči státní moci než je tomu v případě jiných sdružení a právnických osob. Na druhou stranu právní předpisy neupravují žádnou konkrétní definici těchto organizací, vyjma čl. 10 úmluvy MOP č. 87, podle něhož se „organizací“ rozumí každá organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů, která má za cíl podporovat a hájit zájmy pracovníků nebo zaměstnavatelů. Účelem této úmluvy a z ní plynoucích principů je zajistit specifickou ochranu těchto organizací, tj. garantovat jim tato zvláštní práva, a to s ohledem na specifický účel a roli, které tyto organizace v systému dosahování společenského smíru hrají.

[31] Na rozdíl od městského soudu a ve shodě se stěžovatelem se však Nejvyšší správní soud domnívá, že z uvedených principů plynou toliko práva a nelze z nich dovodit závěr, že případně odlišná forma právnické osoby, která nepožívá této specifické ochrany, brání v tom, aby tato osoba, pokud tak sama deklaruje a projevila v tomto směru vůli vyjádřenou ve svých zakládacích a dalších vnitřních dokumentech, nemohla sledovat i účel spočívající v ochraně hospodářských a sociálních zájmů svých členů, včetně účasti na kolektivním vyjednávání. Pro účely způsobilosti právnické osoby založené více zaměstnavateli být účastna sociálního dialogu, včetně kolektivního vyjednávání, nelze specifickou ochranu sdružovacího práva zaměstnavatelů vykládat jako povinnost vést obhajobu hospodářských a sociálních zájmů výlučně v zákonem předepsané formě „organizace zaměstnavatelů“, pokud neexistují jiné zákonem stanovené překážky, které by právnické osobě založené a evidované v jiné formě v takové činnosti bránily. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem, že v tomto případě převáží materiální hledisko, na němž je založena definice těchto organizací v čl. 10 úmluvy MOP č. 87. S ohledem na to není důvodu z kolektivního vyjednávání vyloučit právnické osoby, které historicky nebyly založeny ve formě organizace zaměstnavatelů podle § 9a zákona o sdružování a vedeny v evidenci ministerstva vnitra podle § 9 odst. 2 zákona o sdružování, resp. organizace zaměstnavatelů podle § 3025 NOZ. Lze naopak akceptovat, aby se kolektivního vyjednávání účastnila na straně zaměstnavatelské například i zájmová sdružení právnických osob založená podle § 20f OZ, jejichž právní forma zůstala zachována i podle NOZ (§ 3051), nebo spolky, pokud sdružují zaměstnavatele a účelem jejich vzniku bylo i vedení kolektivního vyjednávání podle zákona o kolektivním vyjednávání.

[32] Ústavně zaručené právo se sdružovat zahrnuje podle Ústavního soudu i „negativní sdružovací právo“, tj. právo se nesdružít (nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02), a v případě jeho realizace i určení účelu, k jehož naplnění sdružení směřuje. Jak již bylo uvedeno, právní úprava v řadě případů svazuje právní formu s účelem založení právnické osoby (v tomto případě s formou organizace zaměstnavatelů založené podle § 9a zákona o sdružování, resp. po 1. 1. 2014 podle § 3025 NOZ); právní forma však nemusí nutně vylučovat, aby sdružení sledovalo a prosazovalo i jiné cíle a vyvíjelo i další činnosti, pokud nejsou se zvolenou právní formou v rozporu, nebo pokud to právní předpisy z jiných důvodů nezakazují. Svoboda sdružování však předpokládá, že účel a cíle sdružení, jakož i rozsah jeho činností, stanoví jeho členové prostřednictvím základních dokumentů právnické osoby a prostřednictvím procedurálních pravidel tvorby vůle této právnické osoby. Právo svobodně určovat účel sdružení a rozsah jeho jednotlivých činností musí být státem respektováno i v případě rozhodování o způsobilosti sdružení být stranou kolektivního vyjednávání, a to zejména proto, že důsledky kolektivního vyjednávání nesou podle zákona o kolektivním vyjednávání jednotliví zaměstnavatelé. Ti musejí být přinejmenším srozuměni s tím, že jejich sdružení může vstoupit do kolektivního vyjednávání a svým jednáním vyvolat již zmíněné právní důsledky, mnohé z nich pro činnost zaměstnavatelů negativní (v průběhu kolektivního sporu jde až o možnost vyhlášení stávký jejich zaměstnanců).

[33] Z výše uvedeného „negativního sdružovacího práva“, tj. práva se nesdružít, plyne, že sociální dialog, stejně jako kolektivní vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy

vyššího stupně jsou založeny na principu dobrovolnosti. Pokud zaměstnavatelé (stejně jako zaměstnanci) nemají povinnost se za účelem ochrany svých hospodářských a sociálních zájmů sdružovat, pak jim nelze ani uložit povinnost, sdruží-li se za jiným účelem než je prosazování jejich zájmů jako zaměstnavatelů vůči zaměstnancům, aby se účastnili sociálního dialogu, případně jeho formalizované podoby, tedy kolektivního vyjednávání. Jak již bylo uvedeno, jsou to členové sdružení, kteří určují jak účel, pro který se sdružili, tak cíle, k nimž směřují, a činnosti, jejichž prostřednictvím jich dosahují.

[34] Princip dobrovolnosti kolektivního vyjednávání, pokud jde o organizace zaměstnavatelů, ostatně potvrzují i stěžovatelem odkazované úmluvy MOP. Úmluva MOP č. 98 zavazuje v čl. 4 smluvní strany toliko k „povzbuzení a podporování co nejširšího rozvoje a využití metody dobrovolného vyjednávání mezi zaměstnavateli a organizacemi zaměstnavatelů na jedné straně a organizacemi pracovníků na druhé straně tak, aby byly upraveny podmínky zaměstnání pomocí kolektivních smluv“. Zásadu dobrovolnosti vyjednávání potvrzují také stanoviska Výboru pro svobodu sdružování MOP (dále jen „Výbor“), který je povolán projednávat stížnosti odborových organizací a organizací zaměstnavatelů na jednotlivé státy a přijímat k nim stanoviska. Nejvyšší správní soud si je vědom, že se jedná o tzv. mezinárodní soft-law (srov. Kysela, J. Koaliční svoboda a právo na stávku. In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2012, str. 592), které v daném případě nezavazuje Českou republiku, avšak pokud se stěžovatel dovolával ustanovení těchto úmluv, pak doporučující stanoviska tohoto orgánu MOP mohou představovat určité vodítko pro vnitrostátní výklad těchto mezinárodních smluv. Výbor ve své činnosti zdůrazňuje důležitost respektovat autonomii stran kolektivního vyjednávání tak, aby byla zajištěna svobodná a dobrovolná povaha vyjednávání podle čl. 4 úmluvy (Normlex, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, No. 1314, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO>). Podle Výboru platí, že má-li být kolektivní vyjednávání efektivní, musí být založeno na dobrovolné povaze a nikoliv zahrnovat donucovací opatření, která by jeho dobrovolnou povahu proměnila (doporučení č. 1315). Podle čl. 4 úmluvy pak není povinností státu vynucovat kolektivní vyjednávání a zavazovat sociální partnery, aby do jednání vstupovali (doporučení č. 1317). Podle Výboru pak platí, že zaměstnavatelé mají být sami schopni zvolit organizaci, která bude reprezentovat jejich zájmy v procesu kolektivního vyjednávání [Freedom of Association. Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) Edition. Geneva: International Labour Office 2006, No. 981, str. 196].

[35] Městský soud proto částečně pochybil ve svém právním hodnocení, pokud v daném případě svázal otázku způsobilosti být stranou kolektivního vyjednávání podle zákona o kolektivním vyjednávání s právní formou právnické osoby sdružující zaměstnavatele a výlučně ji vztáhl na právnické osoby, které vznikly do 31. 12. 2013 podle § 9a zákona o sdružování (odst. 33 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že v případě „organizací zaměstnavatelů“ se uplatní materiální hledisko, tj. za takovou organizaci lze považovat i jiná soukromoprávní sdružení, včetně zájmových sdružení právnických osob nebo spolků.

[36] Materiální hledisko je však třeba uplatnit i na posouzení účelu, který tato sdružení z vůle svých členů sledují, tj. zda sama projevila jednoznačnou vůli být stranou kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivních smluv vyššího stupně. Nejenom uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně, jak tvrdí stěžovatel, ale i samotné kolektivní vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně musí být založeno na dobrovolnosti ze strany jeho aktérů. V daném případě se Nejvyšší správní soud shoduje s městským soudem v tom, že žalobce nevznikl za účelem kolektivního vyjednávání, což plyne z jeho zakládacích a dalších interních dokumentů. Vůli neúčastnit se kolektivního vyjednávání projevili jeho členové nejen zvolenou právní formou (která, jak již bylo uvedeno, by sama o sobě nevylučovala jeho účast na kolektivním vyjednávání), ale také konkrétními formulacemi v základních dokumentech, a sám žalobce ji jednoznačně deklaroval v průběhu správního řízení. Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením městského soudu, že žalobce vznikl za účelem řešení a prosazování společných zájmů a cílů automobilového průmyslu a za účelem vnitřní i vnější výměny informací, nikoliv proto, aby řešil podmínky, za nichž zaměstnanci členů konají práci (odst. 35 napadeného rozsudku), tj. prosazoval zájmy svých členů vůči zaměstnancům v podobě kolektivního vyjednávání. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i s hodnocením městského soudu, pokud jde o navázání neformálního sociálního dialogu žalovaného s osobou zúčastněnou na řízení. Jak již bylo uvedeno, rozsah jednání žalobce je plně na jeho vlastní vůli, resp. na vůli jeho členů. Ze skutečnosti, že vstoupil s osobou zúčastněnou na řízení do neformálního sociálního dialogu a opakovaně o tom uzavřel dohodu o spolupráci, ještě neznamena, že dal svým jednáním najevo, že by chtěl hájit zájmy svých členů i ve formě kolektivního vyjednávání. Naopak v průběhu správního řízení se vyjádřil přesně opačně. Za této situace bylo zřejmé, že žalobce nelze podřadit pod pojem „organizace zaměstnavatelů“, jak jej má na mysli § 23 odst. 2 zákoníku práce a § 1 zákona o kolektivním vyjednávání, a žalobce tedy není způsobilou stranou kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Potud je závěr městského soudu naopak správný, a tudíž zákonný.

[37] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že městský soud porušil § 75 s. ř. s., pokud v bodě 40 napadeného rozsudku hodnotil aktualizovanou dohodu o spolupráci ze dne 15. 5. 2018, neboť tak nevycházel ze skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Je třeba uvést, že městský soud si byl této skutečnosti, tj. že dodatek smlouvy účastníci uzavřeli až po rozhodování správního orgánu, vědom (viz poslední věta bodu 40). Obsah dodatku pak měl sloužit pouze k potvrzení projevu vůle žalobce nebýt stranou kolektivního vyjednávání. Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stěžovatelem, že dodatek k dohodě neměl být zahrnut do úvah městského soudu, neboť se jednalo o skutkovou okolnost, která vznikla až po rozhodování správního orgánu v průběhu řízení před soudem. Tento postup soudu je skutečně v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., a jedná se tedy o vadu řízení před městským soudem. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že městský soud učinil právní závěr o tom, že závazek žalobce k sociálnímu dialogu nelze ztotožnit s jeho vůlí vstoupit do kolektivního vyjednávání, již na základě dohody o spolupráci ze dne 24. 1. 2012 (bod 39), v níž se žalobce zavázal toliko k podpoře uzavírání podnikových kolektivních smluv a přijímání dalších opatření týkajících se zaměstnaneckých režimů na podnikové úrovni. Dodatek tak městský soud hodnotil pouze k další podpoře závěru, že závazky žalobce nesměřovaly ke kolektivnímu vyjednávání

o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Šlo tak o hodnocení a úvahu nadbytečnou, neboť závěr soudu by obstál i na základě hodnocení obsahu původní dohody. Jednalo se tedy o procesní vadu, která sama o sobě nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí městského soudu ve věci samé, a soud proto tuto námitku považuje za nedůvodnou.

[38] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítl, že městský soud nesprávně zhodnotil nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i rozhodnutí o rozkladu, kterou vyvodil z procesní vady spočívající v tom, že žalobci nebyla podle § 36 odst. 3 s. ř. dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. Stěžovatel sice připustil, že žalobci skutečně nebyla dána možnost se k podkladům vyjádřit, ale v rámci rozkladového řízení se podle názoru stěžovatele ke všem otázkám vyjádřil, přičemž ani nevyužil svého práva nahlédnout do správního spisu. Z toho stěžovatel dovozuje, že žalobcova námitka týkající se procesní vady byla pouze účelová a nemožnost nahlédnout do podkladů nemělo vliv na správnost napadeného rozhodnutí. Žalobce pak v reakci na tuto kasační námitku uvedl, že tvrzení stěžovatele se nezakládá na pravdě, neboť do správního spisu nahlédl (byť neuvádí kdy), což doložil kopiemi podání zaslaných správnímu orgánu osobou zúčastněnou na řízení, která se ve správním spise skutečně nacházejí.

[39] Ani tuto námitku stěžovatele nepovažoval Nejvyšší správní soud za důvodnou. Právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí před jeho vydáním je důležitou součástí práva na spravedlivý proces, konkrétně práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Na zákonné úrovni je toto právo vyjádřeno právě v § 36 odst. 3 s. ř. Správní orgán tedy nemůže po shromáždění podkladů přistoupit přímo k vydání rozhodnutí. Vždy musí účastníky vyrozumět o tom, že shromažďování podkladů bylo ukončeno, a umožnit jim se s podklady seznámit. Jen tak může účastník řízení na tyto podklady reagovat uváděním skutečností, které dosud ve správním řízení nezazněly, případně navrhopvat doplnění dokazování. Pokud tedy stěžovatel žalobci upřel právo seznámit se s podklady rozhodnutí dle § 36 odst. 3 s. ř., jedná se o podstatnou vadu řízení před správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002 - 41, nebo nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04). Zbývá dodat, že ze správního spisu nevyplývá, že by byl žalobce s podklady rozhodnutí seznámen v řízení před žalovaným či v řízení o rozkladu. Porušení práva seznámit se s podklady rozhodnutí nelze zhojit způsobem, který ve své námitce predestřel stěžovatel. Nelze připustit závěr, že do žalobcova práva zasaženo nebylo, pokud rozklad (navzdory tomu, že se žalobce neseznámil s podklady) reagoval na všechny podstatné otázky a stěžovatel žalobci v seznámení se s podklady v řízení o rozkladu nebránil. V rámci rozkladu již účastník reaguje na konkrétní skutkové a právní závěry, k nimž správní orgán dospěl; tato skutečnost však porušení shora uvedeného procesního práva zhojit nemůže.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Zástupce žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nárokoval náhradu nákladů odpovídající dvěma úkonům právní služby, a to za vyjádření ke kasační stížnosti a poradu s klientem přesahující jednu hodinu, a dále požadoval i přiznání náhrady nákladů za tři úkony právní služby (replika a dvě doplnění žaloby) v řízení před městským soudem, který mu ji odmítl přiznat s odůvodněním, že v těchto úkonech již opakoval obsah žaloby či uváděl skutečnosti, které s projednávanou věcí nesouvisely.

[42] Nejvyšší správní soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4.114 Kč, která odpovídá odměně za jeden úkon právní služby podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3.100 Kč, a paušální náhradě hotových výdajů za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Do celkové výše náhrady nákladů byla zahrnuta daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu žalobce na přiznání náhrady nákladů za další úkon právní služby spočívající v poradě s klientem přesahující jednu hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu], neboť zástupce žalobce byl se skutkovými okolnostmi i jejich právním hodnocením detailně seznámen již v průběhu předchozího řízení.

[43] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním soudem uložené povinnosti. Vzhledem k tomu, že jí soud v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost neukládal, tato osoba nemá na náhradu nákladů právo.

[44] Nejvyšší správní soud pak nemohl vyhovět ani žádosti žalobce o přiznání další náhrady nákladů řízení před městským soudem, kterou soud žalobci v přezkoumávaném rozsudku nepřiznal. Předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum rozsudku městského soudu na základě kasační stížnosti stěžovatele a k jím vzneseným kasačním námitkám. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou, vyjádřenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud zásadně vázán důvody kasační stížnosti. Soud tedy není oprávněn toliko na základě vyjádření žalobce ke kasační stížnosti žalovaného provádět přezkum výroku napadeného rozsudku o náhradě nákladů řízení z hlediska důvodů, které nebyly uplatněny v kasační stížnosti. Tím spíše, pokud žalobci jako ve věci procesně úspěšnému účastníkovi řízení před městským soudem právo podat kasační stížnost

nesvědčí a kasační stížnost jen proti výroku o náhradě nákladů řízení je nepřipustná (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. prosince 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu