



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Barbory Berkové v právní věci žalobkyně: **ARRIVA MORAVA a.s.**, IČO 25827405, sídlem Vítkovická 3133/5, Ostrava – Moravská Ostrava, zastoupená JUDr. Jakubem Dohnalem, advokátem, sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 7. června 2016 č. j. MPSV-2016/12132-52/51, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. září 2019 č. j. 6 A 139/2016 - 74

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalobkyni **se v r a c í** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce JUDr. Jakuba Dohnala, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Nezávislý odborový svaz automobilové dopravy (dále jen „NOSAD“) žalobkyni coby zaměstnavateli dne 9. června 2015 navrhl uzavření kolektivní smlouvy na roky 2016 –

2017. Ani po uplynutí 60 dnů od zahájení kolektivního vyjednávání (doručení návrhu na uzavření kolektivní smlouvy žalobkyni) nedošlo k uzavření smlouvy ani k dohodě na osobě zprostředkovatele. NOSAD následně podal žalovanému návrh na určení zprostředkovatele. Žalovaný tomuto návrhu rozhodnutím ze dne 9. února 2016 č. j. 2015/51745-523 vyhověl a určil ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy mezi žalobkyní a NOSAD zprostředkovatelem JUDr. V. P.. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, v němž namítala, že NOSAD jedná jménem 14 odborových organizací, které u žalobkyně působí, avšak nezastupuje patnáctou (Odborovou organizaci ochrany práv zaměstnanců, dále jen „OOPZ“). Ministryně práce a sociálních věcí ze spisu zjistila, že žalobkyně nic nenamítala proti jednání se čtrnácti odborovými organizacemi zastřešenými NOSAD, a vzhledem k tomu, že existenci OOPZ se nepodařilo prokázat, rozklad zamítla rozhodnutím označeným v návěti.

[2] Žalobu proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nejprve odmítl usnesením ze dne 9. srpna 2016 č. j. 6 A 139/2016 - 30, neboť věc dle jeho názoru náležela do pravomoci civilních soudů. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. října 2016 č. j. 6 Ads 203/2016 - 44, v němž dospěl k závěru, že rozhodnutím o určení zprostředkovatele nezasahuje přímo do soukromoprávní sféry zaměstnavatele, může jej však zkrátit na právech, a proto podléhá přezkumu ze strany správních soudů.

[3] Městský soud následně žalobu zamítl rozsudkem označeným v návěti. Zaměřil se především na otázku, jak lze dospět k závěru, že u zaměstnavatele působí odborová organizace, což je klíčové pro posouzení, zda se měla kolektivního vyjednávání účastnit i OOPZ. Kombinací systematického a historického výkladu zákoníku práce městský soud dovedl, že odborová organizace musí prokázat, že má ve svých stanovách založeno oprávnění působit a jednat u zaměstnavatele a že sdružuje alespoň tři zaměstnance v pracovním poměru u příslušného zaměstnavatele. OOPZ však neprokázala, že tyto podmínky splnila, nereagovala ani na výzvu žalovaného k zaslání podkladů prokazujících její oprávnění působit u žalobkyně. Žalovaný nepřekročil svá oprávnění tím, že v rámci řízení o určení zprostředkovatele opatroval podklady, kterými by bylo možné doložit tvrzení žalobkyně, že návrh kolektivní smlouvy neodsouhlasily všechny odborové organizace, které u ní působí. K námitce, že NOSAD vůbec nebyla oprávněna jednat za 14 odborových organizací působících u žalobkyně, městský soud uvedl, že tato otázka nebyla předmětem sporu mezi žalobkyní a NOSAD při uzavírání kolektivní smlouvy, žalobkyně ji vznesla až v žalobě. Ačkoli městský soud přisvědčil žalobkyni, že OOPZ byla v době rozhodování žalovaného zapsána ve spolkovém rejstříku, shledal, že tato okolnost nemá žádný vliv na to, zda OOPZ u žalobkyně působila.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. Namítala, že z textu příslušných ustanovení zákoníku práce vyplývá povinnost odborových organizací pouze oznámit zaměstnavateli své působení, zákon jim neukládá cokoli prokazovat. Městský soud výkladem nepřipustně dotvářel právo. Jeho

pokračování

rozhodnutí bylo zcela nepředvídatelné a vneslo do dané problematiky právní nejistotu. Povinnost odborových organizací formálně oznámit zaměstnavateli svoji existenci byla především reakcí zákonodárce na působení jednočlenných odborových organizací, které se chovaly někdy až šikanózně. Nejvyšší soud navíc opakovaně dovodil, že odborové organizace u zaměstnavatele působí, i když jej o svém vzniku formálně neinformovaly. Čestné prohlášení předsedy OOPZ tudíž musí být dostatečným důkazem o existenci této odborové organizace. Odkazy městského soudu na rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu považuje stěžovatelka za nepřipadné. Stěžovatelka jednala v dobré víře a v souladu se zásadami pracovněprávních vztahů. Pokud by OOPZ ignorovala, riskovala by postih ze strany inspekce práce. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že žalovaný oprávněně požadoval důkaz o postavení OOPZ proto, že předložené čestné prohlášení pocházelo již z roku 2013. Zákoník práce vůbec nepočítá s tím, že by odborová organizace měla svůj mandát obhajovat či opakovaně obhajovat. Stěžovatelka trvá na tom, že čestné prohlášení předsedy OOPZ ze dne 13. května 2013 dokládá působení této odborové organizace u stěžovatelky, neboť všichni členové výboru, které zmiňuje, byli v dané době zaměstnanci stěžovatelky, což žalovanému potvrdil personalista stěžovatelky, přičemž stěžovatelce nebyla oznámena žádná změna.

[5] Stěžovatelka dále brojí proti závěru městského soudu, že zpochybňovala oprávnění NOSAD zastupovat další odborové organizace bez důkazů, přičemž odkazuje na e-mailovou komunikaci, kterou přiložila k žalobě, a namítá, že ve správním spise není žádný dokument potvrzující mandát NOSAD jednat za zbylých 14 odborových organizací.

[6] Dále stěžovatelka odkázala na zákon o ochraně osobních údajů, který označuje údaj o členství v odborové organizaci za citlivý. OOPZ by musela mít ke sdělení tohoto údaje souhlas svých členů, který lze odepřít. Prokázat, že odborová organizace sdružuje alespoň tři zaměstnance v pracovním poměru u zaměstnavatele, by tak vůbec nemuselo být možné.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl pouze, že stěžovatelka opakuje argumenty, s nimiž se již městský soud přesvědčivě vypořádal.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Z ustanovení § 1 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, vyplývá, že kolektivní vyjednávání probíhá mezi odborovými organizacemi a zaměstnavateli nebo jejich organizacemi, za případné součinnosti státu, a jeho cílem je uzavření kolektivní smlouvy. Kolektivní vyjednávání je zahájeno předložením písemného návrhu na uzavření kolektivní smlouvy jednou ze smluvních stran druhé smluvní straně (§ 8 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání). Spory o uzavření kolektivní smlouvy označuje zákon o kolektivním vyjednávání za kolektivní spory (§ 10), které lze řešit za pomoci zprostředkovatele. Toho si mohou v prvé řadě zvolit smluvní strany po vzájemné dohodě (§ 11 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání). *Nedohodnou-li se smluvní strany na zprostředkovateli, určí zprostředkovatele ze seznamu zprostředkovatelů a rozhodců vedeného ministerstvem na návrh kterékoliv ze smluvních stran [žalovaný]. Doručením rozhodnutí o*

určení zprostředkovatele je řízení před zprostředkovatelem zahájeno. Ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy může být takový návrh podán nejdříve po uplynutí 60 dnů od předložení písemného návrhu na uzavření této smlouvy (§ 11 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání).

[10] Podle § 22 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, smí za zaměstnance uzavřít kolektivní smlouvu pouze odborová organizace. Kolektivní smlouvu může uzavřít zaměstnavatel nebo více zaměstnavatelů, nebo jedna nebo více organizací zaměstnavatelů na straně jedné a jedna nebo více odborových organizací na straně druhé (§ 23 zákoníku práce). Podle § 286 odst. 3 zákoníku práce působí odborová organizace u zaměstnavatele a má právo jednat, *jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru; kolektivně vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy může za těchto podmínek jen odborová organizace nebo její pobočná organizace, jestliže ji k tomu opravňují stanovy odborové organizace.* Tato oprávnění vznikají odborové organizaci dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle odstavce 3; přestane-li odborová organizace tyto podmínky splňovat, je povinna to zaměstnavateli bez zbytečného odkladu oznámit (§ 286 odst. 4 zákoníku práce). *Působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, musí zaměstnavatel jednat o uzavření kolektivní smlouvy se všemi odborovými organizacemi; odborové organizace vystupují a jednají s právními důsledky pro všechny zaměstnance společně a ve vzájemné shodě, nedohodnou-li se mezi sebou a zaměstnavatelem jinak (§ 24 odst. 2 zákoníku práce).*

[11] Jádrem posuzovaného sporu je otázka, jakým způsobem se zjišťuje, zda u zaměstnavatele působí konkrétní odborová organizace ve smyslu § 286 odst. 3 zákoníku práce, tedy zda stačí neformální oznámení, jak tvrdí stěžovatelka, nebo je třeba i prokázat to, že odborová organizace má u zaměstnavatele nejméně tři členy v pracovním poměru a její stanovy jí k působení u zaměstnavatele (respektive, v kontextu projednávaného případu, ke kolektivnímu vyjednávání) opravňují. Pokud by měla pravdu stěžovatelka, nemohl by žalovaný vydat rozhodnutí o určení zprostředkovatele pro kolektivní vyjednávání na návrh NOSAD. Návrh na určení zprostředkovatele totiž může podat pouze strana kolektivní smlouvy, za niž je třeba s ohledem na § 24 odst. 2 zákoníku práce považovat všechny odborové organizace působící u zaměstnavatele. Návrh NOSAD však nepodpořila OOPZ. Sporné tedy je, zda tato odborová organizace působila u stěžovatelky a měla právo s ní jednat, či nikoli.

[12] První pohled na text § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce opravdu budí dojem, že pro vznik oprávnění odborové organizace jednat za své členy u zaměstnavatele postačí, pokud zaměstnavateli (bez dalšího) oznámí, že splňuje zákonem stanovené podmínky. Městský soud proti striktně jazykovému výkladu postavil výklad systematický a historický a dospěl k závěru, že odborová organizace musí splnění podmínek stanovených v § 286 odst. 3 zákoníku práce prokázat, respektive, že zaměstnavatel se nemůže spoléhat na pouhé oznámení ze strany odborové organizace a v případě pochybností by měl požadovat doklady osvědčující oprávnění odborové organizace působit u něj. Nejvyšší správní soud se z níže uvedených důvodů přiklonil ke stanovisku městského soudu.

[13] Z důvodové zprávy k zákonu č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž byl

pokračování

novelizován § 286 zákoníku práce do současné podoby (formulační změna související s rekodifikací soukromého práva v důsledku novely č. 303/2013 Sb. není pro projednávanou věc relevantní), vyplývá, že v minulosti byly potíže s určením okamžiku, od kdy má zaměstnavatel povinnost jednat s konkrétní odborovou organizací, a „*proto se navrhuje podrobněji upravit, kdy odborová organizace u zaměstnavatele působí, a stanovit, že oprávnění odborové organizace vznikají, až když zaměstnavateli prokáže, že splňuje stanovené podmínky. K založení občanského sdružení je zapotřebí nejméně tří členů, kteří musí být identifikováni. Je proto spravedlivé stanovit obdobnou podmínku pro možnost působení odborové organizace u zaměstnavatele a povinnost její splnění prokázat.*“ Důvodová zpráva se podle všeho opírá o původní znění návrhu pro meziresortní připomínkové řízení, které vázalo vznik oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele ke dni, kdy „*doložila, že splňuje podmínky podle odstavce 3*“ § 286 zákoníku práce (VOZÁBOVÁ, E. Působnost odborové organizace u zaměstnavatele. *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer, 11/2014, s. 10). I přes (nevysvětlenou) formulační změnu schváleného znění oproti původnímu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo zakotvit povinnost odborových organizací prokázat, že nejméně tři její členové jsou zaměstnáni v pracovním poměru u zaměstnavatele, u něhož má odborová organizace působit. Důvodem přijetí § 286 odst. 3 a 4 totiž byl bezpochyby dřívější stav, kdy měl zaměstnavatel povinnost jednat i s jednočlennými odborovými organizacemi (viz bod 290 nálezu Ústavního soudu ze dne 12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06, vyhlášený pod č. 55/2008 Sb.), o nichž ani nemusel vědět, neboť odborové organizace neměly povinnost jej o své existenci informovat (jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. června 2002 sp. zn. 21 Cdo 1599/2001) – což měla nová právní úprava odstranit. Bylo by v rozporu s cílem sledovaným novelizací zákoníku práce, aby odborovým organizacím nadále stačilo zaměstnavateli pouze jednoduše oznámit, že u něj mají zaměstnané tři členy v pracovním poměru a že jsou dle stanov oprávněny u něj působit, aniž by bylo možné tuto skutečnost ověřit. Odborová organizace by totiž v takovém případě nemusela zákonné podmínky pro působení u zaměstnavatele splňovat, stačilo by jí tvrdit, že tomu tak je. Tvzení, že takové důsledky zákonodárce opravdu zamýšlel, by se nejevilo jako přesvědčivé.

[14] Oznámením odborové organizace o působení u zaměstnavatele podle § 286 odst. 4 zákoníku práce se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. srpna 2019 č. j. 21 Cdo 641/2018 se závěrem, že smyslem a účelem právní úpravy postavení odborové organizace v pracovněprávních vztazích není, „*aby zaměstnavatel po tom, zda u něj taková odborová organizace působí, pátral a skutečnosti o jejím působení investigativně zjišťoval. Naopak, jak v zájmu zaměstnavatele, tak i v zájmu samotného naplnění postavení odborové organizace v pracovněprávních vztazích jako nejvýznamnějšího „zástupce zaměstnanců“ je, aby ve vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem bylo postaveno najisto, od kdy odborová organizace u zaměstnavatele působí. Tak tomu nepochybně nemůže být dříve, než zaměstnavatel získá informace o tom, že odborová organizace splňuje podmínky podle ustanovení § 286 odst. 3 zák. práce a hodlá u něj působit. Odborová organizace je proto povinna tyto informace zaměstnavateli oznámit. Zákonná úprava tímto způsobem sleduje odstranění právní nejistoty v otázce působení odborové organizace u zaměstnavatele tak, aby nedocházelo k situacím, kdy se zaměstnavatel až následně dozví o tom, že u něj odborová organizace působí, a kdy jen z tohoto důvodu vůči ní neplnil dané povinnosti [...] smysl a účel právní úpravy obsažené v ustanoveních § 286 odst. 3 a 4 zák. práce by nemohl být naplněn, pokud by zaměstnavatel neměl možnost se přesvědčit o pravdivosti údajů uvedených v oznámení a musel by vycházet jen z nepodložených*

informací, které v něm odborová organizace uvedla. Takový stav by zakládal ničím neopodstatněnou nerovnováhu účastníků pracovněprávního vztahu, která nemůže být odůvodněna výkonem práva svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů a pro kterou nelze nacházet oporu ani v základní zásadě pracovněprávních vztahů spočívající ve zvláštní zákonné ochraně postavení zaměstnance“.

[15] Stejným způsobem ostatně vykládá § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce i odborná literatura: „Odborová organizace také musí na požádání zaměstnavateli prokázat splnění podmínky 3 členů/zaměstnanců“ (VYSOKAJOVÁ, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Cit. dle ASPI, § 286). Obdobně též PICHRT, J. *Zákoník práce. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ASPI, § 286), rozebírá způsob, jakým odborová organizace *prokazuje*, že alespoň tři její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru. Ani další autorský kolektiv nemá pochybnosti, že podmínka alespoň tří členů v pracovním poměru u zaměstnavatele je skutečností „*prokazovanou, tedy že splnění této hmotněprávní ‚podmínky‘ je třeba ze strany odborové organizace zaměstnavateli prokázat*“ (BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Cit. dle Beck-online, § 286). Také E. Vozábová ve výše citovaném článku dospívá k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo „*aby odborová organizace svoje působení u zaměstnavatele řádně prokázala. Celkový výklad by tedy měl spíše převážít tímto směrem, i s ohledem na to, že z hlediska dalšího působení u zaměstnavatele by odborová organizace měla mít zájem na nastolení pokud možno nekonfliktní atmosféry. Při interpretaci je dále třeba vzít v úvahu skutečnost, že dnem následujícím po dni oznámení získává odborová organizace u zaměstnavatele mnohá oprávnění, a to včetně práva na informace, které mohou být poskytnuty jako důvěrné, a včetně zastupování jednotlivých zaměstnanců v individuálních pracovněprávních vztazích v souladu s § 286 odst. 6 zákoníku práce. I z hlediska zásad, na kterých soukromé právo spočívá (dobré mravy dle § 2 odst. 3 občanského zákoníku) je třeba vykládat toto ustanovení tak, aby nebylo na újmu zaměstnavateli a jeho zaměstnancům, a z toho důvodu existenci a oprávnění nového účastníka pracovněprávních vztahů náležitě prověřit.*“

[16] Nejvyšší správní soud nevidí důvod k tomu, aby v projednávané věci vyložil § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce jinak než Nejvyšší soud a autoři odborné literatury. Ačkoli tedy izolovaný jazykový výklad § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce by mohl odpovídat stanovisku stěžovatelky, historický i teleologický výklad těchto ustanovení dávají za pravdu žalovanému a městskému soudu. A jak Ústavní soud již mnohokrát judikoval, jazykový výklad hraje roli především při prvotním zkoumání obsahu právní normy, nelze jím však popřít její smysl a účel (srov. v tomto směru opakovaně vzpomínaný nálezný Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, vyhlášený pod č. 30/1998 Sb.).

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí Nejvyššího soudu, na něž v kasační stížnosti poukazovala stěžovatelka, se vztahují ke znění zákoníku práce účinnému do konce roku 2011, a závěry v nich učiněné tudíž nejsou na projednávanou věc aplikovatelné (ostatně, tehdejší judikatura byla jedním z důvodů přijetí současného § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce).

[18] Nejvyšší správní soud však považuje za vhodné doplnit, že citované názory se na řešenou problematiku zaměřují především z pohledu zájmů a ochrany zaměstnavatele před

pokračování

účelově zakládanými odborovými organizacemi, jejichž cílem může být v krajních případech dokonce šikana zaměstnavatele (jako modelový případ viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2013 sp. zn. 21 Cdo 974/2012). V projednávaném případě se však uznání OOPZ pouze na základě neformálního oznámení dovolává stěžovatelka právě z pozice zaměstnavatele, zatímco důkaz o působení této odborové organizace u stěžovatelky požaduje žalovaný.

[19] Podle čl. 27 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod je nepřípustné zvýhodňovat některé z odborových organizací v podniku nebo v odvětví. Zákaz zvýhodňování některých odborových organizací se přitom „netýká pouze státu, nýbrž každého, tj. především zaměstnavatelů“ (bod 46 nálezu Ústavního soudu ze dne 23. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/12, vyhlášeného pod č. 207/2017 Sb.). Rovněž v nálezu ze dne 12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06, vyhlášeném pod č. 116/2008 Sb., Ústavní soud vyzdvihl princip odborové rovnosti: „Z principu svobody odborového sdružování plyne i rovnost odborových organizací tak, že žádná odborová organizace působící u zaměstnavatele nesmí být zvýhodňována před ostatními, a to ani vzhledem k tomu, jaké zaměstnance sdružuje, ani se zřetelem k počtu svých členů.“ V kontextu projednávané věci má ústavněprávní požadavek na rovné zacházení s odborovými organizacemi význam především v tom směru, že není přípustné (kolektivně) vyjednávat s odborovými organizacemi, které se pouze prohlásí za odborové organizace působící u zaměstnavatele, aniž by splňovaly zákonem stanovené podmínky, stejně jako s těmi, které zákonný požadavek na minimální počet členů zaměstnaných u zaměstnavatele v pracovním poměru a odpovídající ustanovení ve stanovách splňují. Má-li být zajištěno, že zaměstnavatel bude jednat pouze s těmi odborovými organizacemi, které u něj skutečně působí ve smyslu § 286 odst. 3 zákoníku práce, musí být odborové organizace schopné naplnění zákonných požadavků prokázat. Nelze zapomínat ani na zájmy zaměstnanců, kteří nejsou odborově organizováni – za ty totiž uzavírá kolektivní smlouvu právě odborová organizace (§ 24 odst. 1 zákoníku práce). I Nejvyšší soud ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 21 Cdo 641/2018 uznal, že nezbytnost doložit splnění podmínek podle § 268 odst. 3 zákoníku práce „představuje pojistku minimální reprezentativnosti požadované zákonem, která má zajistit, aby práva jiných zástupců zaměstnanců působících u zaměstnavatele (např. již u zaměstnavatele fungujících odborových organizací v rámci kolektivního vyjednávání aj.), ale ve svém důsledku i práva odborově neorganizovaných zaměstnanců, nebyla porušována, resp. negativně dotčena tím, že by zaměstnavatel plnil příslušné povinnosti (také vůči subjektu, který požadavky minimální reprezentativnosti nesplňuje (např. umožnil by účastnit se kolektivního vyjednávání, či dokonce uzavírat kolektivní smlouvu za všechny zaměstnance odborové organizaci, u které by neměl prokázáno, že tyto minimální požadavky splnila).“ Z toho vyplývá, že požadavek žalovaného, aby stěžovatelka prokázala, že je OOPZ skutečně oprávněna ke kolektivnímu vyjednávání se stěžovatelkou, má oporu v zákoníku práce.

[20] Nejvyšší správní soud proto posoudil, zda obстоjí závěr městského soudu, že OOPZ či stěžovatelka žalovanému nepředložily důkaz o oprávnění OOPZ působit u stěžovatelky. Vycházel přitom ze správního spisu, z něhož vyplynuly následující skutečnosti:

[21] E-mailem ze dne 4. ledna 2016 projektový manažer stěžovatelky sdělil žalovanému, že J. M., předseda OOPZ, stěžovatelce formou čestného prohlášení ze dne

13. května 2013 sdělil, kolik má jeho organizace členů (zaměstnanců stěžovatelky) a kdo je ve výboru této odborové organizace (jmenovitě). Všichni jmenovaní v čestném prohlášení byli v té době zaměstnanci stěžovatelky. Další sdělení o změně v počtu členů nebo výboru OOPZ stěžovatelka od J. M. neobdržela.

[22] Žalovaný následně stěžovatelku i OOPZ (prostřednictvím J. M.a) vyzval k předložení podkladů, ze kterých bude zřejmé, že OOPZ je právoplatným a řádně registrovaným subjektem a že splňuje podmínky stanovené § 286 odst. 3 zákoníku práce, a tedy působí u stěžovatelky oprávněně.

[23] Dopisem ze dne 22. ledna 2016 stěžovatelka žalovaného informovala, že jí J. M.o pouze oznámil svoji příslušnost a právo jednat podle § 286 odst. 3 zákoníku práce. Své oznámení však písemně nedoložil. Do uvedeného dne stěžovatelka neobdržela seznam členů OOPZ, kteří jsou současně zaměstnanci stěžovatelky, stanovy OOPZ ani doklad prokazující oprávnění J. M. jednat za OOPZ. J. M. odmítá stěžovatelce tyto doklady předložit s odůvodněním, že mu to zákon neukládá. Předložil stěžovatelce pouze seznam členů orgánu OOPZ (s ohledem na povinnost stěžovatelky požádat odborovou organizaci o souhlas s výpovědí či okamžitým zrušením pracovního těchto zaměstnanců podle § 61 odst. 2 zákoníku práce) ve formě čestného prohlášení ze dne 13. května 2013. Všichni jmenovaní na čestném prohlášení byli v době jeho sepsání zaměstnanci stěžovatelky. Na základě čestného prohlášení stěžovatelka potvrdila příslušnost OOPZ a J. M. pro jednání se stěžovatelkou podle § 286 zákoníku práce. O dalších změnách v orgánu OOPZ a podmínkách podle § 286 odst. 4 zákoníku práce J. M. stěžovatelku neinformoval, přestože místopředseda OOPZ uvedený na čestném prohlášení pro stěžovatelku již od 11. září 2015 nepracuje. Závěrem stěžovatelka v dopise konstatovala, že J. M. a jeho OOPZ jsou oprávněni kolektivně vyjednávat se stěžovatelkou, protože současná legislativa stěžovatelce nedává jinou možnost ověřit si uvedené skutečnosti.

[24] K tomuto dopisu bylo přiloženo čestné prohlášení, že OOPZ Kopřivnice má ke dni 13. května 2013 „46 svých členů. Za tuto odb. organizaci je oprávněn jednat předseda této organizace p. J. M.“ Čestné prohlášení podepsali za výbor OOPZ tři osoby (jejich jména nejsou zcela čitelná), za odborovou organizaci je podepsal J. M.

[25] OOPZ na výzvu žalovaného neodpověděla.

[26] Z uvedeného vyplývá, že jediným „důkazem“ o existenci OOPZ, respektive o tom, že tato organizace splňuje podmínky pro působení u stěžovatelky podle § 286 odst. 3 zákoníku práce, který měl žalovaný k dispozici, bylo čestné prohlášení ze dne 13. května 2013. Ve shodě s městským soudem dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že toto čestné prohlášení není dostačující.

[27] Je pravda, že toto čestné prohlášení bylo sepsáno ještě před účinností § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce, které požadují, aby odborová organizace měla u zaměstnavatele alespoň tři členy v pracovním poměru a její stanovy jí k působení u zaměstnavatele opravňovaly a aby tuto skutečnost zaměstnavateli oznámila (prokázala). Z pohledu právní úpravy účinné do konce roku 2013 by čestné prohlášení J. M. ke vzniku povinnosti zaměstnavatele i ostatních odborových organizací brát OOPZ v úvahu jistě postačovalo (žádné

pokračování

oznámení by vlastně zapotřebí nebylo). Avšak žalovaný posuzoval situaci v letech 2015 a 2016, přičemž sama stěžovatelka uznala, že jeden z členů výboru OOOOPZ uvedených na čestném prohlášení u ní již nepracuje. Za této situace považuje Nejvyšší správní soud za zcela správný závěr městského soudu, že „vzhledem k uplynutí doby od předložení čestného prohlášení ze dne 13. 5. 2013 se jeví oprávněným požadavek, aby bylo postaveno najisto, že OOOOPZ splňuje podmínky pro postavení odborové organizace oprávněné zúčastnit se kolektivního vyjednávání u žalobce“ (závěr odst. 23 napadeného rozsudku). Stěžovatelka vykládá zákoník práce tak, že odborová organizace, která by u zaměstnavatele nějakou dobu působila, avšak v průběhu času by přestala splňovat zákonné podmínky (například by počet jejích členů v pracovním poměru u zaměstnavatele poklesl pod tři), by i nadále byla rovnocenným partnerem pro kolektivní vyjednávání, popřípadě jiné jednání se zaměstnavatelem. Takový výklad však nemá oporu v textu zákona. Ustanovení § 284 zákoníku práce sice stanoví okamžik, kdy oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají, aniž by určoval i okamžik jejich zániku, to však neznamená, že by tato oprávnění byla věčná. Jejich trvání je totiž omezeno právě na dobu, po kterou odborová organizace splňuje podmínky podle § 286 odst. 3 zákoníku práce. Přestane-li je splňovat, není oprávněna u zaměstnavatele působit. Z toho vyplývá, že pokud vzniknou pochybnosti o tom, že odborová organizace má u zaměstnavatele v pracovním poměru alespoň tři členy či že ji její stanovy opravňují působit u zaměstnavatele a jednat s ním, je zcela oprávněné po ní požadovat, aby tyto skutečnosti prokázala (byť tak již v minulosti učinila, nebo začala u zaměstnavatele působit ještě v době, kdy to zákon nevyžadoval). Opačný výklad by opět otevíral prostor pro účelové a obstrukční postupy, čemuž mělo přijetí § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce zabránit.

[28] V kontextu právního stavu účinného v době rozhodování o určení zprostředkovatele ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy mezi stěžovatelkou a NOSAD nelze čestné prohlášení ze dne 13. května 2013 považovat za oznámení o působení odborové organizace podle § 286 odst. 4 zákoníku práce. I pokud by Nejvyšší správní soud odhlédl od dlouhého časového úseku, který od sepsání čestného prohlášení uplynul a který významně snižuje jeho vypovídací hodnotu, je třeba uzavřít, že čestné prohlášení nesplňuje obsahové náležitosti oznámení podle § 286 odst. 4 zákoníku práce. Těmi jsou podle výše citovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 641/2018 „jedenak sdělení (údaje o tom), že stanovy odborové organizace upravují její působení u zaměstnavatele a oprávnění jednat (včetně údajů o orgánu odborové organizace, který je podle stanov oprávněn jednat se zaměstnavatelem) a že alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, jednak doložení sdělovaných údajů.“ Čestné prohlášení, které předložila stěžovatelka, tyto náležitosti nesplňuje, a neprokazuje oprávnění OOOOPZ působit u stěžovatelky.

[29] K obavám stěžovatelky týkajícím ochrany osobních údajů zaměstnanců, kteří jsou členy odborové organizace, Nejvyšší správní soud opět odkazuje na závěry Nejvyššího soudu vyjádřené v rozsudku sp. zn. 21 Cdo 641/2018: „Zákoník práce nestanoví, jakým způsobem má odborová organizace prokázat, že alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru. Nepochybně však doložení této podmínky nelze vykládat tak, že by odborová organizace byla povinna předložit zaměstnavateli jmenovitý seznam svých členů. Členství v odborové organizaci je považováno za „citlivý údaj“ [§ 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, účinného do 23. 4. 2019], o kterém by odborová organizace mohla zaměstnavatele

informovat jen tehdy, pokud by k tomu zaměstnanec (její člen) dal v souladu s ustanovením § 9 písm. a) uvedeného zákona výslovný souhlas [za právní úpravy účinné v době vydání rozsudku odvolacího soudu srov. čl. 9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů - GDPR)]; zaměstnavatel podle ustanovení § 316 odst. 4 písm. e) zák. práce ani nesmí od zaměstnance informace o jeho členství v odborové organizaci vyžadovat. I když lze předpokládat, že v praxi se v převážné většině případů minimálně 3 členové odborové organizace otevřeně ke svému členství přihlásí (zpravidla to budou odboroví funkcionáři, kteří budou za odborovou organizaci jednat se zaměstnavatelem), nelze vyloučit případy, ve kterých minimální počet 3 členů odborové organizace výslovný souhlas se zveřejněním svého členství neudělí. To však neznamená, že by v těchto případech na požadavek doložení zákonem stanoveného minimálního počtu členů odborové organizace z řad zaměstnanců, kteří jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, bylo možno rezignovat. Je totiž třeba mít na zřeteli, že nezbytnost doložení splnění dané podmínky představuje pojistku minimální reprezentativnosti požadované zákonem [...]. Bude tedy na odborové organizaci, aby v takovém případě zvolila takový způsob doložení splnění dané podmínky, s nímž nebude spojeno zveřejnění členství v odborové organizaci u konkrétních osob; v úvahu například připadá v odborné literatuře zmiňované osvědčení jiných skutkových dějů podle ustanovení § 79 notářského řádu provedené formou notářského zápisu“ (obdobně srov. výše citovanou odbornou literaturu). V projednávaném případě navíc OOPZ nedoložila ani to, že by ji její statuty opravňovaly k působení u stěžovatelky a k jednání s ní, tedy skutečnost, jejíž prokázání ochrana osobních údajů rozhodně nebrání.

[30] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že nic neotrášlo závěrem městského soudu, že stěžovatelka neprokázala, že by OOPZ byla odborovou organizací, která u ní působí, a tudíž by byla oprávněna účastnit se kolektivního vyjednávání (§ 24 odst. 2 zákoníku práce). Žalovaný tudíž postupoval správně, když na základě návrhu NOSAD, který zastupoval i dalších třináct odborových organizací, které u stěžovatelky prokazatelně působí, určil zprostředkovatele ve sporu mezi stěžovatelkou a NOSAD o uzavření kolektivní smlouvy na roky 2016 – 2017.

[31] Stěžovatelka oprávněně brojila proti závěru městského soudu, že svou námitku zpochybňující oprávnění NOSAD jednat za zbývající odborové organizace nepodpořila žádnými důkazy. K žalobě byl totiž přiložen e-mail ze dne 1. června 2016 od předsedy jedné z odborových organizací, které u stěžovatelky působí. Avšak městský soud správně shledal, že předmětem sporu mezi stěžovatelkou a NOSAD vůbec nebylo oprávnění této odborové organizace zastupovat ostatní odborové organizace, které u stěžovatelky působí. Žalovaný tedy posuzoval výhradně otázku, zda OOPZ působila u stěžovatelky, a měla být tím pádem zahrnuta do kolektivního vyjednávání, či nikoli. S touto otázkou se žalobní námitka zpochybňující oprávnění NOSAD jednat za ostatní odborové organizace zcela míjí, a proto nemůže být úspěšná.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Z uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, protože ji ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[34] Nejvyšší správní soud poté, co obdržel kasační stížnost, vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku, neboť měl za to, že nebyly splněny podmínky řízení podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Žalobkyně této výzvě vyhověla a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč zaplatila. Nicméně, podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. února 2016 č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS, účastník řízení, který podává kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, co bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, není povinen platit soudní poplatek za tuto další kasační stížnost, pokud jej již jednou zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích). Jelikož stěžovatelka soudní poplatek zaplatila již v řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby (sp. zn. 6 Ads 203/2016, viz výše bod [2]), nebyla povinna platit jej v nynějším řízení. Podle § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o vrácení soudního poplatku zaplaceného za nyní projednávanou kasační stížnost, a to ve lhůtě stanovené v § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. února 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu