



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Konfederace odborových organizací bezpečnostních sborů, z.s.**
sídlem Nádražní 2437/2, 301 00 Plzeň
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Janákem
sídlem Sedláčkova 212/11, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 12. 11. 2021, č.j. MPSV-2021/130616-513/4

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 15. 7. 2021 č.j. MPSV-2019/163263-523/16 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Žalovaný prvostupňovým rozhodnutím zamítl žádost o určení zprostředkovatele pro řešení sporu o uzavření kolektivní smlouvy se zaměstnavatelem.
2. Podstatou sporu je, zda správní orgány mohly vyhovět návrhu žalobce na určení zprostředkovatele.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministryně v napadeném rozhodnutí shrnula dosavadní průběh řízení a dále uvedla, že žalobce nemůže přistoupit ke kolektivní smlouvě uzavřené v roce 2009 na dobu neurčitou, neboť vznikl až po jejím uzavření, přestože zároveň nemá souhlas ostatních odborových organizací působících u zaměstnavatele k vyjednání separátní kolektivní smlouvy. Žalobce požadoval buď, aby s ním byla uzavřena nová samostatná kolektivní smlouva shodného obsahu jako s ostatními odborovými organizacemi, anebo uzavření dohody či dodatku, na jehož základě by přistoupil k již dříve uzavřené kolektivní dohodě uzavřené s ostatními odborovými organizacemi. Protože však žalobce nedisponuje souhlasem ostatních odborových organizací s uzavřením separátní smlouvy, nemůže být rozhodnuto ani o určení zprostředkovatele. Pokud u zaměstnavatele působí více odborových organizací, musí zaměstnavatel jednat o uzavření kolektivní smlouvy se všemi odborovými organizacemi, které ale musí vystupovat a jednat s právními důsledky pro všechny zaměstnance společně a ve vzájemné shodě, leda by se dohodly jinak.
4. K procesním výtkám žalobce ministryně uvedla, že správní orgány nejsou vázány návrhy účastníka ohledně dokazování a žalobcem požadované ústní jednání nemohlo přinést nové poznatky.
5. Ministryně neměla možnost uvážení a nemohla vrchnostensky zasáhnout do práv účastníků a určit zprostředkovatele bez ohledu na nesplnění zákonných podmínek. Každý kromě žalobce může tuto situaci, kdy proti sobě stojí zájmy jednotlivých zástupců zaměstnanců, řešit výpovědí původní dohody nebo přizváním žalobce dodatkem k původní dohodě, což se nestalo. Správní orgány se opřely o hmotněprávní úpravu plurality odborových organizací, kdy bez dohody mezi odborovými organizacemi navzájem a zároveň bez dohody mezi odborovými organizacemi a zaměstnavatelem není možné separátní kolektivní dohodu uzavřít. Právní úprava požaduje stoprocentní shodu na straně odborových organizací, aby mohly být společně jednou ze stran kolektivního vyjednávání, a tedy jednou ze stran kolektivní smlouvy. To sice přináší značné problémy, ale právní úpravu je třeba akceptovat.

III. Žaloba

6. Žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí.
7. Žalobce namítal, že správní orgány chybně identifikovaly předmět řízení, protože v napadeném rozhodnutí se uvádí, že jde o spor o uzavření separátní kolektivní dohody ke kolektivní dohodě ze dne 20. 3. 2012, ačkoliv ve skutečnosti se žalobce domáhal určení zprostředkovatele. Chybně je vymezen i okruh účastníků řízení, kterými by měly být kromě zaměstnavatele též všechny odborové organizace, které u něj působí.
8. Žalobce napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné. Je atypické, že se v průběhu řízení správní orgán dotazoval žalobce na předmět řízení. Žalobce poukazoval na to, že zaměstnavatel a jiné odborové organizace jsou v řízení pasivní a zjevně nemají zájem umožnit působení žalobce. Žalobce od počátku usiluje o to, aby s ním byla uzavřena kolektivní smlouva shodná jako s jinými odborovými organizacemi dne 20. 3. 2012 a kvůli neochotě zaměstnavatele podal návrh na určení zprostředkovatele. Pouze jako alternativu uváděl, že by mohl přistoupit k již uzavřené kolektivní smlouvě. V tomto ohledu nemůže být relevantní, kdy odborová organizace

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vznikla, protože žalobce je oprávněn předložit návrh na zahájení kolektivního vyjednávání. Správní orgány taky nesprávně mají za to, že z důvodu postupu dle zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání“) nelze aplikovat zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“).

9. Žalobce argumentoval, že on a jím zastupovaní zaměstnanci byli zkráceni na svém právu kolektivně vyjednat, uzavřít za zaměstnance kolektivní smlouvu a na právu na stávku.
10. Požadavek správních orgánů na jednotnost souhlasu na straně odborových organizací žalobce považuje za nesprávný. Každá z odborových organizací má totiž samostatné postavení a nelze požadovat dohodu napříč odborovými organizacemi. Zaměstnavatel má povinnost jednat o uzavření kolektivní smlouvy se všemi odborovými organizacemi. Správní orgány ani nezjišťovaly shodu na straně odborových organizací a vycházely jenom z tvrzení žalobce, nenařídily ani ústní jednání, jak požadoval žalobce. Správní orgány dovodily na straně odborových organizací zákonné společenství, což nabourává princip samostatnosti, svébytnosti a samostatné právní osobnosti odborové organizace. Odborové organizace sice mají jednat ve shodě, jak vyplývá ze zákoníku práce, ale zákon o kolektivním vyjednávání má vůči němu speciální povahu a z něj vyplývá, že na návrh jakékoliv ze smluvních stran žalovaný určí zprostředkovatele. Opačný výklad ze strany správních orgánů má za následek, že v případě nesouhlasu třeba jen jedné z odborových organizací jsou všechny ostatní odborové organizace a zaměstnanci, které reprezentují, ochuzeni o své právo kolektivně vyjednat, jenž je tím eliminováno. To je v rozporu také s Evropskou sociální chartou, přičemž správní orgány musí upřednostnit výklad odpovídající ústavnímu pořádku a závazkům státu vycházejícím z ratifikovaných mezinárodních smluv.
11. Žalobce shledává napadené rozhodnutí nejenom v rozporu se zákonem, ale i s ústavním pořádkem. Poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06, který zdůrazňuje nutnost rovného zacházení se všemi odborovými organizacemi. Postupem správních orgánů bylo omezeno i právo na stávku, již musí předcházet řízení před zprostředkovatelem.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Žalovaný shrnul průběh řízení a dále uvedl, že u zaměstnavatele je uzavřena kolektivní smlouva na dobu neurčitou ze dne 3. 12. 2009 s některými odborovými organizacemi a dále kolektivní dohoda ze dne 20. 3. 2012 s jinými odborovými organizacemi, a to na dobu určitou s automatickou prolongací. Žalovaný konstatoval, že ostatní odborové organizace nemají zájem o přistoupení žalobce k platné kolektivní dohodě ani o vyjednávání o nové kolektivní dohodě. Podmínkou uzavření kolektivní smlouvy u zaměstnavatele je úplná shoda všech odborových organizací na celém obsahu kolektivní smlouvy. Nesouhlas byt' jediné odborové organizace má za následek neuzavření smlouvy. Pokud odborová organizace není ve shodě s ostatními odborovými organizacemi, nemůže být plnohodnotnou stranou kolektivní smlouvy a nejde o kolektivní spor, pro jehož řešení by měl být zprostředkovatel určen. Cílem kolektivního vyjednávání je především vyjednání příznivějších podmínek pro zaměstnance, což bylo splněno uzavřením kolektivní smlouvy u zaměstnavatele, a uzavření separátní kolektivní smlouvy se žalobcem již příznivější podmínky pro zaměstnance nepřinese. Nadto bez dohody mezi odborovými

organizacemi by nebylo možno určit, na které zaměstnance se případná separátní kolektivní smlouva vztahuje. Nutnost shody všech odborových organizací je projevem principu plurality.

13. Žalovaný poukázal na rozdíl mezi pojmy kolektivní smlouva a kolektivní dohoda s tím, že žalobce navrhuje uzavření kolektivní smlouvy shodné s kolektivní dohodou ze dne 20. 3. 2012, tj. úpravu kolektivních práv civilních zaměstnanců zaměstnavatele podle kolektivní dohody vztahující se na příslušníky Policie ČR ve služebním poměru. Obsah těchto smluv však z povahy věci nemůže být zcela totožný, a i v případě, kdy by byl omezen rozsah zaměstnanců, na které se má separátní smlouva vztahovat, vznikly by mezi zaměstnanci nedůvodné rozdíly podle toho, jaká kolektivní smlouva by se na ně vztahovala.
14. Žalovaný je toho názoru, že zákon o kolektivním vyjednávání je předpisem procesním, který upravuje řešení kolektivních sporů, zatímco hmotněprávní úprava kolektivních smluv je obsažena v zákoníku práce.
15. Nařízení ústního jednání žalovaný považoval za nadbytečné, neboť bylo zřejmé, že žalobce souhlas ostatních odborových organizací nemá.
16. Výsledkem žalobcem zdůrazňovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 je aktuální právní úprava, dle níž musí odborové organizace jednat ve shodě. Příslušníci bezpečnostního sboru obecně nemají právo na stávku, nelze proto tvrdit, že by jim bylo odpíráno.

V. Další podání účastníků

17. Žalobce v replice zdůraznil, že nebyl řádně vymezen okruh účastníků správního řízení a souhlas ostatních odborových organizací byl zjišťován pouze u některých. Není pravdou, že by žalobce zaměňoval pojmy, naopak svůj návrh od počátku přesně vymezil. Žalovaný zlehčuje smysl ústního jednání, které měl ve věci nařídit.
18. Správními orgány dovozovaná nutnost konsenzu všech odborových organizací u zaměstnavatele není v projednávaném případě na místě, protože právě v případech, kdy se nepodaří nalézt společný konsenzus, má být spor řešen pomocí zprostředkovatele. Tvrzení žalovaného, že uzavření nové samostatné kolektivní smlouvy zaměstnancům nic nepřinese je pouze spekulativní. Žalovaný také chybně interpretoval zmiňovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 83/06. Dle názoru žalobce je stávající právní úprava s tímto náleze v rozporu, z čehož dovozuje její nezákonnost a rozpor s ústavním pořádkem.
19. Žalobce zopakoval své argumenty týkající se vztahu zákona o kolektivním vyjednávání a zákoníku práce s tím, že požadavek na společné jednání odborových organizací je pouze proklamativní.
20. Žalobce dále navrhl, aby soud zvážil, zda § 24 odst. 2 zákoníku práce neodporuje ústavnímu pořádku a evropskému právu a podal případně návrh na zrušení ustanovení k Ústavnímu soudu.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili.
22. Žaloba není důvodná.
23. Žalobce vznesl dva hlavní okruhy žalobních námitek – první zahrnuje námitky procesního charakteru a druhý napadající posouzení věci jako takové.
24. Soud nejprve vypořádá procesní námitky žalobce.
25. Žalobce namítal chybné vymezení předmětu řízení. Soud konstatuje, že z napadeného rozhodnutí, jakož i jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že bylo jednáno o návrhu žalobce na určení zprostředkovatele, což odpovídá návrhu žalobce. Tato námitka proto není důvodná.
26. Žalobce dále namítal, že v řízení před správními orgány byl chybně vymezen okruh účastníků, kterými měly být všechny odborové organizace působící u zaměstnavatele. K tomu je třeba připustit, že správní orgány se s otázkou účastenství výslovně nevypořádaly, ačkoliv obsahově shodnou námitku žalobce vznášel již v řízení před správními orgány. Žalovaný pouze v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2020, č.j. MPSV-2019/163263-523/7, které bylo ministryní k rozkladu žalobce zrušeno, konstatoval, že se prověřováním žalobcem navržených účastníků nezabýval a většina uvedených odborových organizací je zastupována některým ze subjektů, kteří již účastníky jsou. Žalovaný sice podnikl některé úkony směřující k vyjasnění okruhu účastníků, např. dotaz na zaměstnavatele a dosavadní účastníky řízení, obsah správního spisu však nevypovídá o tom, že by provedl kroky směřující k prověření organizací uvedených na seznamu předloženém žalobcem. Nic na tom nemění ani to, že žalobcem označených organizací bylo více než 100 a tak by bylo jejich prověření spojeno s nemalou administrativní činností. Soud připomíná, že je povinností správních orgánů vést řízení právě s takovými subjekty, kterým účastenství náleží. Následkem tohoto opominutí správních orgánů nelze v posuzované věci ze správního spisu spolehlivě dovodit, zda skutečně došlo k opominutí některého účastníka, když proti tvrzení žalobce stojí naopak vyjádření Policejního prezidia uvádějící, že v současné době komunikuje pouze se žalobcem a odborovými organizacemi Nezávislý odborový svaz Policie České republiky, Unie bezpečnostních složek, Koordinační výbor základních odborových organizací občanských zaměstnanců Policie ČR a Odborový svaz státních orgánů a organizací a o jiných odborových organizacích, které mají údajně působit u zaměstnavatele, se nezmiňuje.
27. Ačkoliv dle názoru soudu správní orgány pochybily při vymezování okruhu účastníků,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu, protože to nepovažuje za závažnou procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Především soud konstatuje, že ani účastenství libovolného počtu dalších účastníků nemůže zvrátit posouzení stěžejní právní otázky týkající se toho, zda lze vyhovět žádosti žalobce o určení zprostředkovatele za situace, kdy na postupu žalobce není dána napříč všemi odborovými organizacemi působícími u zaměstnavatele shoda. Jak bude podrobně odůvodněno v následujících odstavcích, soud sdílí názor žalovaného, že zákon stanoví požadavek na obligatorní shodu odborových organizací v rámci kolektivního vyjednávání. Zároveň vyšlo v rámci řízení před správními orgány najevo, že ze strany přinejmenším jedné odborové organizace není tento souhlas dán. Žádosti žalobce proto nemohlo být vyhověno, což nemůže účastenství dalších subjektů změnit. Zrušení napadeného rozhodnutí by nadto vedlo k nadbytečnému zatížení účastníků dalším řízením, které by nutně dospělo ke stejnému výsledku. Takový postup nelze považovat za procesně hospodárnou ani rozumnou aplikaci práva.

28. Žalobce dále namítal, že správní orgány nenařídily ve věci ústní jednání, ačkoliv to žalobce navrhoval a mohlo být při něm objasněno, zda ostatní odborové organizace souhlasí s postupem žalobce. Soud připomíná, že mimo případů, kdy nařízení ústního jednání požaduje zákon, je nařízení ústního jednání na úvaze správního orgánu. V tomto ohledu je třeba zdůraznit zákonný požadavek na nezbytnost ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. V projednávaném případě ústní jednání ani nemohlo sloužit k účelu žalobcem sledovaným, tedy k udělení souhlasu ostatních odborových organizací, který žalobce potřeboval. Již v průběhu řízení bylo zřejmé, že minimálně na straně odborové organizace Nezávislý odborový svaz Policie České republiky byl dán nesouhlas a postoj odborové organizace Unie bezpečnostních složek se jevil být indiferentní (k významu nesouhlasu jedné odborové organizace viz dále). Případný souhlas jiných odborových organizací daný při ústním jednání by proto na posouzení věci ničeho nezměnil, žalovaný proto správně vyhodnotil, že nařízení ústního jednání není přínosné, natož nezbytné. Tato žalobní námitka tudíž není důvodná.
29. Žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, aniž by bylo z žaloby zřejmé, z jakého důvodu. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předkládá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
30. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č.j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS).
31. Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č.j. 7 A 547/2002-24; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č.j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č.j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č.j. 6 A 63/93-22).

32. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č.j. 6 A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).
33. S ohledem na obecnost žalobcovy námitky soud ve shodné míře obecnosti konstatuje, že napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledává. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. O takový případ se však zde zjevně nejedná. Ministryně popsala skutkový stav, resp. skutkové okolnosti, na jejichž základě ke svým závěrům dospěla. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou zřejmé i úvahy, kterými se ministryně řídila při svém rozhodování, jakož i proč zvolila daný procesní postup. Žalobci se také dostalo odpovědi na rozkladové námitky. Nesouhlas žalobce s odůvodněním rozhodnutí, popř. i jeho objektivní nesprávnost, důvodem nepřezkoumatelnosti být nemůže.
34. Námitky žalobce napadající posouzení věci lze shrnout tak, že žalobce sporuje názor správních orgánů, že aby mohl být návrh na určení zprostředkovatele úspěšný, musí všechny odborové organizace u zaměstnavatele jednat ve shodě, což se v tomto konkrétním případě projeví tak, že žalobce musí mít souhlas ostatních odborových organizací.
35. Soud vycházel z následující právní úpravy.
36. Dle § 22 zákoníku práce kolektivní smlouvu smí za zaměstnance uzavřít pouze odborová organizace.
37. Dle § 23 odst. 2 zákoníku práce kolektivní smlouvu mohou uzavřít zaměstnavatel nebo více zaměstnavatelů, nebo jedna nebo více organizací zaměstnavatelů na straně jedné a jedna nebo více odborových organizací na straně druhé.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

38. Dle § 23 odst. 4 zákoníku práce postup při uzavírání kolektivní smlouvy včetně řešení sporů mezi smluvními stranami se řídí zákonem upravujícím kolektivní vyjednávání
39. Dle § 24 odst. 2 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.
40. Dle § 8 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání kolektivní vyjednávání je zahájeno předložením písemného návrhu na uzavření kolektivní smlouvy jednou ze smluvních stran druhé smluvní straně.
41. Dle § 10 zákona o kolektivním vyjednávání kolektivní spory podle tohoto zákona jsou spory o uzavření kolektivní smlouvy a spory o plnění závazků kolektivní smlouvy, ze kterých nevznikají nároky jednotlivým zaměstnancům.
42. Dle § 11 odst. 2 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 ministerstvo. 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.
43. Žalobce usiluje o to, aby s ním byla uzavřena kolektivní smlouva obdobného znění, jako kolektivní dohoda ze dne 20. 3. 2012. Kolektivní smlouvy představují výsledek kolektivního vyjednávání smluvních partnerů. Kolektivní smlouva je dvoustranným pracovněprávním ujednáním sui generis, uzavíraným mezi odborovou organizací, vyšším odborovým orgánem či odborovým svazem na jedné straně a zaměstnavatelem (sdružením zaměstnavatelů) na straně druhé. Účelem právní úpravy kolektivního vyjednávání je zajištění sociálního smíru, utvoření mechanismu průběžné sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení možných konfliktů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Postup při uzavírání kolektivní smlouvy včetně řešení sporů mezi smluvními stranami se řídí zákonem upravujícím kolektivní vyjednávání (§ 23 odst. 4 zákoníku práce). Tímto zákonem je zákon o kolektivním vyjednávání.
44. Stěžejní pro projednávanou věc je výklad § 24 odst. 2 zákoníku práce, jakož i jeho aplikovatelnost na projednávanou věc.
45. Dle názoru soudu na projednávanou věc § 24 odst. 2 zákoníku práce dopadá, protože jím je přímo v textu zákona odkazováno na zákon o kolektivním vyjednávání. Ten upravuje postup při kolektivním vyjednávání, tj. práva a povinnosti smluvních stran v jednotlivých fázích procesu kolektivního vyjednávání. Takovému chápání tohoto ustanovení odpovídá i důvodová zpráva: „jednoznačně vymezuje, že odkaz na zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů, představuje normativní právní úpravu. V uvedených případech je zákon o kolektivním vyjednávání *lex specialis* vůči NOZ.“ Soud proto nesdílí názor žalobce, že použití zákona o kolektivním

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

vyjednávání zároveň vylučuje aplikaci § 24 odst. 2 zákoníku práce, nebo snad zákoníku práce obecně.

46. Samotné znění předmětného ustanovení je třeba chápat tak, že podmínkou uzavření kolektivní smlouvy je v takovém případě úplná shoda všech odborových organizací působících u zaměstnavatele na celém obsahu kolektivní smlouvy.
47. V § 24 odst. 2 zákoníku práce je řešena odborová pluralita, která je přípustná. Do českého právního řádu byla odborová pluralita vnesena zákonem č. 120/1990 Sb., kterým se upravují některé vztahy mezi odborovými organizacemi a zaměstnavateli (tzv. zákon o pluralitě odborů). Tato koexistence byla založena na principu, který lze zjednodušeně označit jako princip obligatorní vzájemné shody na jedné straně stolu. Mezi lety 2007 – 2008 nastala krátká epizoda principu majority, a to až do nabytí účinnosti oběma účastníky zmiňovaného nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 83/06. Poté byl navrácen princip obligatorní vzájemné shody.
48. Proto je možnost postupu při kolektivním vyjednávání dvojí: odborové organizace se dohodnou a uzavřou jedinou kolektivní smlouvu, jejímiž stranami jsou všechny odborové organizace a zaměstnavatel, anebo v případě dohody všech účastníků kolektivního vyjednávání včetně zaměstnavatele se mohou shodnout na odchylném postupu. V takovém případě je možno uzavřít i více kolektivních smluv u jednoho zaměstnavatele, musí však být také sjednáno, která z nich se vztahuje na odborově neorganizované zaměstnance. Působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, jedná zaměstnavatel 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. Pokud se týká informování a projednávání, jedná zaměstnavatel se všemi odborovými organizacemi, ovšem uzavřít kolektivní smlouvu může pouze, pokud se všechny u zaměstnavatele působící odborové organizace dohodnou.
49. Praktickým projevem právní úpravy v § 24 odst. 2 zákoníku práce je potřeba úplné shody všech odborových organizací ve věci jednání o uzavření kolektivní smlouvy. Ta je třeba ve všech fázích procesu kolektivního vyjednávání, ať už jde o zahájení vyjednávání, jeho průběh, nebo samotné uzavření kolektivní smlouvy. K takovému závěru ostatně došla i odborná literatura: „[d]le zákona o kolektivním vyjednávání je vyjednávání zahájeno předložením písemného návrhu na uzavření kolektivní smlouvy jednou ze smluvních stran druhé smluvní straně; nedostatek shody na straně odborových organizací může vést k tomu, že vůbec nebudou schopny předložit zaměstnavateli návrh kolektivní smlouvy, a zahájit tak kolektivní vyjednávání ve smyslu zákona“ (Pichr, Jan. Vácha, Jan a kol. Zákoník práce: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-9-13]. ASPI_ID KO262_p12006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X), „[d]ůsledkem neakceptování byť i jen nepatrné části návrhu kolektivní smlouvy ze strany kterékoliv odborové organizace působící u zaměstnavatele (třeba i minoritní) je zmaření uzavření kolektivní smlouvy. Jedná se tedy fakticky o právo veta kterékoliv z odborových organizací zúčastněných na procesu kolektivního vyjednávání.“ (Valentová, Klára. Procházková, Jan. Janšová, Marie. Odřobinová, Veronika. Brůha, Dominik a kol. Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 51). Shoda

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

odborových organizací je tedy vyžadována již za účelem zahájení kolektivního vyjednávání předložením návrhu na uzavření kolektivní smlouvy.

50. Ze správního spisu vyplývá, že odborová organizace Nezávislý odborový svaz Policie České republiky vyjádřila nesouhlas s přistoupením žalobce ke kolektivní dohodě ze dne 20. 3. 2012 a uvedla, že její dohoda s žalobcem není možná. Odborová organizace Unie bezpečnostních složek se vyjádřila pouze neurčitě, bez konkrétního stanoviska k počinání žalobce. Postoj jiných odborových organizací působících u zaměstnavatele k návrhům žalobce ze správního spisu nevyplývá.
51. Za situace, kdy v řízení před správními orgány vyšel najevo nesouhlas přinejmenším jedné jiné odborové organizace působící u téhož zaměstnavatele s počináním žalobce prvostupňový orgán zprostředkovatele určit nemohl. Pro určení zprostředkovatele totiž nebyla splněna ani prvotní podmínka, že byl řádně předložen návrh na uzavření kolektivní smlouvy jednou ze smluvních stran druhé smluvní straně. Ze správního spisu nevyplývá, že by byl u zaměstnavatele dohodnut odlišný postup, platí proto pravidlo § 24 odst. 2 zákoníku práce první část věty za středníkem, tedy bylo třeba, aby odborové organizace jednaly společně. Stejnou optikou je třeba nahlížet i na další kroky žalobce, které učinil v rámci procesu kolektivního vyjednávání samostatně, včetně podání návrhu na určení zprostředkovatele. Správní orgány proto přijaly správný právní názor, že zprostředkovatele nebylo lze k návrhu samotného žalobce určit.
52. Tato část žalobní argumentace proto není důvodná.
53. Pokud jde o určité „zmatení pojmů“ kolektivní smlouva a kolektivní dohoda, tak pojem kolektivní smlouva má původ v zákoníku práce, zatímco pojem kolektivní dohoda používá zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě a zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Ten který pojem je proto třeba užít v závislosti na tom, zda žalobce hodlá řešit postavení civilních zaměstnanců, anebo příslušníků Policie ČR. Pro projednávanou věc to však nemá valný význam, jak vyplývá ze shora uvedeného odůvodnění.
54. Soud nepovažuje za důvodný ani žalobcův návrh na podání návrhu na zrušení § 24 odst. 2 zákoníku práce k Ústavnímu soudu. Předpokladem pro návrh soudu na zrušení ustanovení zákona by byl závěr o rozpornosti daného ustavení s ústavním pořádkem. K takovému závěru však soud nedospěl. Ačkoliv lze činit úvahy *de lege ferenda*, zda by neměl zákonodárce upravit proces kolektivního vyjednávání jiným způsobem, např. takovým, který by umožnil větší prosazení postoje jednotlivých odborových organizací na úkor požadavku na jejich úplnou shodu, neznamená to, že by soud pochyboval o tom, zda je uvedené ustanovení ústavně konformní. Požadavek na ústavní konformitu zákona není požadavkem na optimální či nejlepší možná ustanovení zákona, nýbrž požadavkem na právní úpravu v mezích ústavního pořádku. Vhodnost nebo účelnost zákona ostatně není posuzována ani Ústavním soudem v rámci řízení o zrušení zákona. Žalobce argumentoval tím, že zaměstnancům bylo odňato právo na stávku – k tomu však soud připomíná, že právo na stávku je zaručeno za podmínek stanovených zákonem. Současně podle čl. 41 Listiny platí, že tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které provádějí čl. 27 odst. 4 Listiny. Soud ani neshledává, že by uvedené ustanovení protiřečilo nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

ÚS 83/06, když právě jeho následkem byl opětovný návrat k principu shody odborových organizací, proti němuž se žalobce vymezuje.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal důvodným žádný z předestřených žalobních bodů, ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
56. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 27. září 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.