7 A 170/2002- 27

U s n e s e n í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců **a) M. & R., v. o. s., b) F., a. s.,** zastoupených JUDr. Ing. Petrem Machálkem, advokátem se sídlem ve Vyškově, Dobrovského 4 proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí,** se sídlem v Praze 2, Na poříčním právu 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ve věci zařazení žalobců do přílohy vyhlášky č. 431/2002 Sb.,

t a k t o :

I. Žaloba se **o d m í t á .**

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze domáhali, aby rozhodnutí žalovaného o jejich zařazení do přílohy vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 431/2002 Sb., o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, bylo zrušeno. V odůvodnění žaloby uvedli, že prvý žalobce podal dne 24. 10. 2002 ústavní stížnost ve věci návrhu na zrušení § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, a to proto, že na podkladě tohoto ustanovení vydal žalovaný vyhlášku č. 431/2002 Sb., která podzákonným způsobem rozšiřuje povinnosti osob týkající se zejména pracovních podmínek zaměstnanců, které zákon neukládá. Stát si tak osobuje právo rozšiřovat účinnost kolektivní smlouvy i na jiné subjekty než které ji uzavřely a které neprojevily ani vůli upravit své vzájemné vztahy tímto způsobem. Ústavní soud stížnost odmítl, avšak v odůvodnění uvedl, že proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o zařazení subjektů povinných respektovat závazky plynoucí z kolektivní smlouvy je přípustná správní žaloba ve smyslu dosud platné části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002. Žalobci dále v žalobě uvedli, v čem spatřují nezákonný postup žalovaného, a to v porovnání s tím, za jakých podmínek lze podle § 7 odst. 2 zákona č. 2/1991 Sb. rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ze znění § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 2/1991 Sb. jednoznačně vyplývá, že rozšíření kolektivních smluv vyššího stupně se děje výlučně prováděcím právním předpisem, nikoli správním rozhodnutím (aktem aplikace práva). Prováděcím právním předpisem o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, k jehož vydání zákon zmocňuje žalovaného, je i vyhláška, která je správní žalobou napadena. Tvorbu a konečné znění prováděcích právních předpisů, a tedy i napadené vyhlášky, nelze posuzovat podle správního řádu. Znění napadené vyhlášky či jednotlivých jejích ustanovení, případně přílohy, nevzniklo na základě správního rozhodnutí sui generis, jak dovozují žalobci. Tvorba právních předpisů se řídí legislativními pravidly, nikoli správním řádem. Již

s ohledem na datum zahájení řízení (rok 2002) nelze podání žalobců považovat za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Žalovaný v závěru uvedl, že návrh vyhlášek o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně prochází obvyklým legislativním procesem, tzn. že se projedná se všemi připomínkovými místy a posléze v orgánech Legislativní rady vlády, popř. v Legislativní radě vlády, v souladu s legislativními pravidly vlády. Žalovaný proto navrhl, aby soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřípustný.

Protože Vrchní soud v Praze ve věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal dnem 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), v souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. neskončenou věc, u níž byla dána věcná příslušnost vrchního soudu, Nejvyšší správní soud a dokončí v ní řízení.

Podle ust. § 130 odst. 1 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud musel v dané věci především vyřešit základní otázku, zda vyhlášku č. 431/2000 Sb., resp. přílohu k ní, je možno považovat za úkon správního orgánu, jímž se zakládají nebo závazně určují povinnosti žalobců (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), či zda postup žalovaného vedoucí k vydání žalobou napadené vyhlášky je postupem ve správním řízení sui generis. Pokud by odpověď byla kladná, pak by soudy ve správním soudnictví byly oprávněny vyhlášku přezkoumávat. V opačném případě by měl kompetenci ke zrušení vyhlášky pouze Ústavní soud (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy).

Z ústavního hlediska Nejvyšší správní soud především vzal v úvahu čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož „ministerstva, jiné správní úřady a orány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“. Pokud jde o vztah pojmů „právní předpis“ a „vyhláška“, je nutno vyjít z § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle něhož se ve Sbírce zákonů vyhlašují uveřejněním úplného znění právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a Českou národní bankou. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení se tyto právní předpisy označují názvem „vyhláška“. Žalobou napadená vyhláška je tedy totožná s pojmem „právní předpis“ ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Pokud jde o otázku, zda proces vedoucí k vydání vyhlášky je správním řízením sui generis, je nutno uvést, že vyhláška je normotvorným (legislativním) aktem. Příprava vyhlášky a další legislativní proces její přípravy není upraven zákonem, nýbrž aktem řízení. Jde o legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188 ve znění pozdějších změn. Podle čl. 1 odst. 2 je účelem legislativních pravidel sjednotit postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při přípravě právních předpisů a přispět ke zvýšení úrovně tvorby právního řádu. Podle odst. 3 citovaného článku legislativní pravidla upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů a požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů. Podle čl. 29 odst. 1 legislativních pravidel je příloha součástí právního předpisu. Proces přípravy vyhlášky tedy nelze považovat za správní řízení sui generis, protože jde o legislativní proces.

V této souvislosti vzal Nejvyšší správní soud v úvahu i usnesení Ústavního soudu ze sp. zn. I. ÚS 92/94, v němž byl vysloven právní názor, že za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného právního předpisu ústředního orgánu státní správy v mezích jeho pravomoci a působnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud nemá kompetenci rušit obecně závazný právní předpis (vyhlášku) nebo jeho jednotlivá ustanovení, a proto byla žaloba podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta jako nepřípustná.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., když žaloba byla odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. srpna 2003

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu