

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **ČSAD Jindřichův Hradec a.s.,** se sídlem U Nádraží 694, Jindřichův Hradec, zast. JUDr. Michalem Lorencem, advokátem se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016, č. j. 9 A 130/2016 – 19,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla z důvodu nedostatku pravomoci správních soudů podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba směřující proti sdělení žalovaného ze dne 11. 5. 2016 o rozšíření závaznosti Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013 – 2016, uveřejněného pod č. 157/2016 Sb. (dále jen „Sdělení“). Sdělením byla rozšířena závaznost Dodatku č. 1 ke Kolektivní smlouvě vyššího stupně na roky 2013 - 2016, který byl uzavřen dne 17. 12. 2015 mezi vyšším odborovým orgánem - Odborovým svazem dopravy a organizací zaměstnavatelů - Svazem dopravy ČR - sekcí silniční dopravy (dále jen „Dodatek“), na další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódy CZ - NACE 49.39, 49.41 a 52.29. Stěžovatelka tvrdila, že Sdělení bylo nezákonným zásahem. V případě, že by soud posoudil věc odlišně, uvedla, že Sdělení napadá jako nezákonné rozhodnutí.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že Sdělení není ani zásahem, ani správním rozhodnutím. Jedná se o úkon, jímž žalovaný v souladu s právní úpravou zakotvenou v § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání"), deklaruje splnění zákonem stanovených podmínek pro to, aby se dříve uzavřená kolektivní smlouva vyššího stupně (resp. dodatek k takové smlouvě) stala závaznou i pro další zaměstnavatele. Žalovaný předmětné sdělení nevydává ve správním řízení, neboť jím nerozhodoval v určité věci o právech či povinnostech konkrétního subjektu. Konkrétní povinnosti pro další zaměstnavatele neplynou ze Sdělení, ale ze samotné kolektivní smlouvy.

[3] Sdělení se netýká oblasti veřejné správy, ale kolektivního vyjednávání. Publikací Sdělení ve Sbírce zákonů není zasahováno do veřejných subjektivních práv zaměstnanců či zaměstnavatelů, jež by se týkaly veřejné správy. Rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele dopadá výlučně do pracovněprávních vztahů, které do oblasti veřejné správy nespadají. To jasně vyplývá i z Dodatku, který řeší nárok zaměstnance na příplatek a jemu korespondující povinnost zaměstnavatele mu jej při splnění stanovených podmínek vyplatit. Žalovaný při postupu podle § 7 odst. 9 zákona o kolektivním vyjednávání nevystupuje v postavení správního orgánu rozhodujícího o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

[4] Nad rámec rozhodovacích důvodů městský soud uvedl, že i pokud by bylo možné Sdělení označit za rozhodnutí správního orgánu, s čímž se neztotožňuje, jednalo by se s ohledem na soukromoprávní oblast práva, do níž zasahuje, o rozhodnutí ve smyslu § 46 odst. 2 s. ř. s., tedy o rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Žalobu proti takovému rozhodnutí podanou k soudu rozhodujícímu ve věcech správního soudnictví by bylo rovněž nutno odmítnout.

[5] Neshledal přiléhavým ani odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 587/01, neboť se vztahovalo k úpravě obsažené v § 7 zákona o kolektivním vyjednávání ve znění účinném do 31. 3. 2004 a též k předchozí úpravě správního soudnictví.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti usnesení městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností.

[7] Stěžovatelka je přesvědčena, že Sdělení představuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Jeho důsledkem je totiž založení povinností i těm zaměstnavatelům ve vymezených odvětvích, kteří nejsou členy Svazu dopravy ČR. Dodatek nad zákonný rámec zakládá nová práva zaměstnanců vůči zaměstnavatelům, což má výrazný dopad na jejich hospodaření. Právní úprava obsažená v § 7 a § 7a zákona o kolektivním vyjednávání je v rozporu s ústavním pořádkem, protože není zajištěna reprezentativnost obou smluvních stran kolektivní smlouvy vyššího stupně, ale pouze jedné z nich. Žalovaný navíc nezkoumá ani odůvodněnost odvětví, pro které se rozšíření kolektivní smlouvy navrhuje. Pokud by Sdělení nebylo nezákonným zásahem, pak jde o rozhodnutí správního orgánu.

[8] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, 1717/2008 Sb. NSS, vyplývá, že k tomu, aby byla dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, musí být splněny tři podmínky. Musí jít o orgán moci výkonné či jiný z typu

orgánů v definici uvedených, tento orgán musí rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy. Všechny tyto podmínky jsou splněny. Žalovaný je orgánem moci výkonné, Sdělení významným způsobem zasahuje do práv fyzických a právnických osob a rozšíření závaznosti Dodatku je upraveno zákonem a mělo by se dít ve veřejném zájmu.

[9] Nelze také přehlížet, že v občanském soudním řízení se proti Sdělení bránit nemůže. Pokud odmítá svou pravomoc i soud ve správním soudnictví, pak by stěžovatelka neměla žádnou možnost obrany. Z rozsudku sp. zn. 4 Ans 9/2007 vyplývá, že soudy mají povinnost podrobit přezkumu akty veřejné moci, pokud není přezkum výslovně vyloučen. Je nepřípustný zužující výklad, který by zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany.

[10] Aplikovatelné jsou také závěry zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) v usnesení ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006 – 5, č. 1244/2007 Sb. NSS, ve kterém byla posuzována činnost orgánu veřejné správy, při které bylo pouze deklarováno splnění zákonných podmínek v návaznosti na právní jednání třetí osoby, jehož výsledek se projevuje ve sféře soukromého práva. Vzhledem k tomu, že se jednalo o zásah orgánu veřejné moci, který není žalovatelný v občanském soudním řízení, dospěl zvláštní senát k závěru, že ochranu může poskytnout pouze správní soud, a to i tehdy, když by sporná věc byla svou povahou soukromoprávní.

[11] Pokud se městský soud domníval, že Sdělení mělo být napadeno před soudem v občanském soudním řízení, neměl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale podle § 46 odst. 2 s. ř. s., což má mimo jiné za důsledek povinnost stěžovatelku poučit o možnosti podat takovou žalobu do 1 měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí žaloby. To však neučinil. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tento názor městského soudu byl správný, pak by měl sám usnesení městského soudu zrušit, žalobu odmítnout a řádně stěžovatelku poučit.

[12] Navrhl proto napadené usnesení zrušit a vrátit věc městskému soudu.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že sice rozšířením kolektivní smlouvy vyššího stupně vznikají dotčeným zaměstnancům a zaměstnavatelům nová práva a povinnosti, ale ty nevyplývají z postupu žalovaného, neboť ten není oprávněn obsah kolektivní smlouvy vyššího stupně jakkoliv přezkoumávat. Obsah kolektivní smlouvy vyššího stupně je vyjádřením vůle smluvních stran a práva a povinnosti z nich vyplývající jsou normativními právními smlouvami, považovanými za pramen práva. Žalovaný dále upozornil, že stěžovatelka se v dané věci obrátila i na Ústavní soud, který však její ústavní stížnost usnesením ze dne 2. 8. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2390/16, odmítl.

[14] Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal

napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Soud předesílá, že dle konstantní judikatury kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Soud se proto ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatelky, a to v rozsahu jí vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

[17] Městský soud vystavěl svou úvahu o nepřípustnosti žaloby primárně na úvaze, že Sdělení není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť nejde o rozhodování v oblasti veřejné správy. K ověření správnosti tohoto závěru je nicméně nezbytné se nejprve zabývat otázkou, jakou povahu Sdělení má a jak jej lze kvalifikovat.

[18] Úvodem je vhodné poukázat na to, že původní znění § 7 zákona o kolektivním vyjednávání bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02, 199/2003 Sb. (dále jen „nález k závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně“), s účinky k 31. 3. 2004. V něm Ústavní soud v obecné rovině akceptoval možnost rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně na další zaměstnavatele, nicméně tehdejší právní úpravu shledal protiústavní. V návaznosti na to přijal zákonodárce novelu zákona o kolektivním vyjednávání č. 255/2005 Sb., která zavedla s účinností od 1. 7. 2005 úpravu extenze závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně v podobě, která platí kromě drobných změn doposud.

[19] Napadené Sdělení bylo vydáno podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání. Podle něj mohou smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně společně navrhnout, aby bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno sdělení žalovaného, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódem Odvětvové klasifikace ekonomických činností. V předmětném ustanovení je dále rozvedeno, jaké podmínky musí být splněny pro to, aby žalovaný měl povinnost sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně ve Sbírce zákonů uveřejnit. Podle § 7a zákona o kolektivním vyjednávání je kolektivní smlouva vyššího stupně závazná od prvního dne měsíce následujícího po vyhlášení sdělení pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví, kromě tam uvedených výjimek.

[20] Podle § 22 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění do 30. 6. 2016 (dále jen „zákoník práce“), platí, že kolektivní smlouvu smí za zaměstnance uzavřít pouze odborová organizace. Z § 23 zákoníku práce vyplývá, že v kolektivní smlouvě je možné upravit práva zaměstnanců v pracovněprávních vztazích a práva nebo povinnosti smluvních stran této smlouvy. Kolektivní smlouva je buď podniková, je-li uzavřena mezi zaměstnavatelem

nebo více zaměstnavateli a odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi působícími u zaměstnavatele, nebo vyššího stupně, je-li uzavřena mezi organizací nebo organizacemi zaměstnavatelů a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi. Podle § 25 zákoníku práce je kolektivní smlouva závazná pro její smluvní strany. Je mimo jiné také závazná pro zaměstnavatele, kteří jsou členy organizace zaměstnavatelů, která uzavřela kolektivní smlouvu vyššího stupně, a pro zaměstnavatele, kteří v době účinnosti kolektivní smlouvy z organizace zaměstnavatelů vystoupili. Práva, která vznikla z kolektivní smlouvy jednotlivým zaměstnancům, se uplatňují a uspokojují jako ostatní práva zaměstnanců z pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

[21] Z uvedené právní úpravy je zřejmé, že kolektivní smlouva vyššího stupně je podle zákoníku práce závazná pouze pro ty zaměstnavatele, kteří jsou členy organizace zaměstnavatelů, kteří takovou smlouvu uzavřeli. Jedná se tak skutečně o výsledek kolektivního vyjednávání mezi smluvními stranami. Zaměstnavatel tudíž může její podobu ovlivnit v důsledku uplatňování svých práv člena organizace zaměstnavatelů. Zaměstnavatel se také může rozhodnout nebýt členem organizace zaměstnavatelů, v důsledku čehož se na něj uzavřená kolektivní smlouva nevztahuje (případně pouze ta, která nabyla účinnosti v době, kdy členem byl). Částečně obdobné závěry lze vztáhnout i na zaměstnance, kteří se mohou na sjednání kolektivní smlouvy podílet prostřednictvím odborové organizace, potažmo svazu odborových organizací. Pro ně však nemohou vzniknout z kolektivní smlouvy povinnosti, ale pouze práva. Je zřejmé, že zde převažuje soukromoprávní forma vztahu, neboť je na zaměstnancích a zaměstnavatelích, zda se prostřednictvím organizací, které je reprezentují, na kolektivní smlouvě shodnou a pokud ano, pak v jakém rozsahu.

[22] V důsledku rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele v daném odvětví podle § 7 a § 7a zákona o kolektivním vyjednávání nicméně dochází k tomu, že její závaznost se rozšíří i na zaměstnavatele, kteří se na vyjednávání kolektivní smlouvy nijak nepodíleli ať už z toho důvodu, že nejsou členy žádné organizace zaměstnavatelů, nebo takové, která danou kolektivní smlouvu vyššího stupně neuzavřela. Rozhodně tedy nejde o soukromoprávní metodu regulace, neboť povinnosti zaměstnavatelům a práva zaměstnancům nevznikají v důsledku (byť zprostředkovaného) projevu jejich vůle, ale v důsledku vrchnostenského opatření. Do doby, než žalovaný uveřejní sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně ve Sbírce zákonů, se na zaměstnance ani zaměstnavatele práva a povinnosti z uzavřené kolektivní smlouvy vyššího stupně nevztahují. Nelze se tak ztotožnit s námitkami žalovaného, že povinnosti zaměstnavatelům nevznikají v důsledku jeho postupu, ale v důsledku uzavřené kolektivní smlouvy. Pro posouzení věci není podstatné, jakou míru správního uvážení má nebo nemá žalovaný k dispozici, ale to, jaké účinky v důsledku uveřejnění jeho sdělení podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání nastávají.

[23] I v nyní posuzované věci to bylo až Sdělení, které vztáhlo práva a povinnosti z Dodatku na stěžovatele a jeho zaměstnance, nikoliv samotné uzavření Dodatku.

[24] Lze tedy uzavřít, že rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně na další zaměstnavatele žalovaným prostřednictvím sdělení ve Sbírce zákonů je výkonem jeho veřejnoprávní pravomoci, nikoliv jeho jednáním v rovině soukromého práva.

[25] Podstatné pak je také to, že žalovaný je správním orgánem podle definice obsažené jak v § 4 písm. a) s. ř. s., tak podle § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „spr. ř.“), neboť je orgánem moci výkonné.

[26] Není správná úvaha městského soudu, že pro posouzení otázky pravomoci správních soudů je podstatné pouze to, zda je sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně vydáváno v rámci správního řízení. Kromě toho, že může být vydáváno i podle zcela jiného zákona než podle správního řádu, sám správní řád upravuje i jiné postupy správních orgánů, než je správní řízení. To je upraveno v části druhé a třetí správního řádu, ale další postupy činnosti správních orgánů jsou upraveny v části čtvrté až šesté správního řádu, kterými se městský soud již nezabýval.

[27] Městskému soudu však lze přisvědčit, že sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně není vydáváno ve správním řízení a jeho výsledkem není správní rozhodnutí. Z § 9 spr. ř. vyplývá, že *„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“* Sdělení sice zakládá nebo mění práva nebo povinnosti, ale nikoliv jmenovitě určené osobě, nebo osobám, neboť tyto osoby jsou v něm vymezeny obecnými kritérii – odvětvím, ve kterém převážně vykonávají svou činnost. Naopak § 65 s. ř. s., který stejně jako správní řád, vychází z toho, že jde o rozhodnutí, jimž se závazně určují práva nebo povinnosti konkrétní osoby či osob. Vymezení adresátů obecnými kritérii je typické pro další činnosti správních orgánů, a to pro vydávání právních předpisů nebo opatření obecné povahy.

[28] Pravomoc žalovaného vydat právní předpis by mohla být stanovena na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky pouze na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*). Zákon tedy musí stanovit mantinely pro prováděcí právní předpis, který následně zákon provádí v dalších podrobnostech (viz obdobně např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 3/95, č. 265/1995 Sb., nebo ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, č. 476/2004 Sb.). Tak tomu ale v daném případě není. Důsledkem uveřejnění sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně však není bližší rozvedení práv a povinností podle zákoníku práce, ale naopak vznik práv a povinností nad zákonný rámec.

[29] Nejde ani o právní předpis v obecném významu, tedy o obecné pravidlo chování, vztahující se na všechny případy stejného druhu. Samo sdělení o rozšíření závaznosti smluv vyššího stupně pravidla chování nezakotvuje, neboť ta jsou stanovena v kolektivní smlouvě vyššího stupně. Žalovaný sdělením o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně nepromítá svou představu o vhodnosti a potřebnosti úpravy pracovněprávních vztahů, ale je povinen jej uveřejnit, pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky. Žádnou vlastní normotvornou vůli tak neprojevuje, pouze posuzuje splnění zákonných podmínek pro uveřejnění sdělení.

[30] Sdělení není právním předpisem ani svou formou. Ačkoliv Ústava České republiky pro normotvorbu ministerstev žádné formální označení nezavádí (na rozdíl od nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy České republiky), činí tak § 1 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o

Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Z něj vyplývá, že právní předpisy vydávané mj. ministerstvy se nazývají vyhláškou. Naopak forma sdělení je užívána pro „další akty státních orgánů“ [§ 2 odst. 1 písm. f) citovaného zákona]. K rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně ve formě vyhlášky (právního předpisu žalovaného) podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání docházelo podle právní úpravy účinné do doby zrušujících účinků nálezu k závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně. Již nově zvolená forma sdělení žalovaného, byť stále uveřejňovaného ve Sbírce zákonů, svědčí o zřejmém úmyslu zákonodárce, aby se o právní předpis nejednalo. Pro posouzení toho, o jaký právní akt se jedná, je podstatná i jeho forma, byť nejde o kritérium jediné (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, č. 2321/2011 Sb. NSS a usnesení Ústavního soudu o odmítnutí stížnosti proti uvedenému usnesení ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11).

[31] Lze tedy dospět k závěru, že se nejedná o právní předpis.

[32] Pokud jde o opatření obecné povahy, pak správní řád, ani soudní řád správní jeho pozitivní definici neobsahují. Postupně je proto vytvářena odbornou literaturou a judikaturou. Opatřením obecné povahy je třeba rozumět správní akt s individuálně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Z poslední doby lze odkázat také například na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, který uvedl: *„[18]... Opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu. [19] Zákonodárce zůstal definici opatření obecné povahy dlužen a do § 171 správního řádu se dostalo pouze negativní vymezení, které odlišuje opatření obecné povahy od obou klasických forem činnosti správních orgánů, tedy činnosti normotvorné a rozhodovací. Opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt.*

[33] Sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně uvedeným definicím odpovídá. Jak bylo uvedeno shora, nejde ani o individuální rozhodnutí, ale ani o právní předpis. Jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, tedy toho, zda má být určitá kolektivní smlouva vyššího stupně závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví. Žalovaný v rámci toho musí posoudit, zda jsou splněny podmínky § 7 zákona o kolektivním vyjednávání. Sdělení zároveň směřuje vůči neurčitému počtu osob, tedy obecně vymezených zaměstnavatelů v určitém odvětví. Atypické je, že důsledky sdělení jsou obdobné, jako v případě právního předpisu, neboť výsledkem závaznosti konkrétní kolektivní smlouvy vyššího stupně pro další zaměstnavatele je to, že pro ně začnou platit obecná pravidla chování obsažená v této kolektivní smlouvě. To nicméně neznamená, že by se jen kvůli tomuto atypickému důsledku o opatření obecné povahy nejednalo.

[34] Městskému soudu lze přisvědčit v tom směru, že rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně má dopad do soukromých práv a povinností, když ze shora citovaného § 25 zákoníku práce vyplývá, že práva a povinnosti z kolektivní smlouvy se uplatňují a uspokojují jako ostatní práva zaměstnanců vyplývající z pracovněprávního, tedy soukromoprávního, vztahu. To však nic nemění na tom, že tato práva nejsou založena soukromoprávně, ale vrchnostensky. I pokud má vrchnostenský akt dopad do soukromých práv a povinností, ještě to bez dalšího nevylučuje jeho přezkoumatelnost ve správním soudnictví.

[35] Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu také takovým zásahům do práv a povinností prováděných veřejnou správou, která se týkají soukromoprávních věcí, ale jimž se dotčené osoby nemohou bránit v občanském soudním řízení.

[36] Například pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem náleží soudu ve správním soudnictví i v situaci, kdy bylo nicotné rozhodnutí vydáno v soukromoprávní věci, neboť zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“ nebo „o. s. ř.“), neupravuje možnost soudů vyslovit nicotnost správního rozhodnutí. Jak k tomu uvedl zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011 – 25, č. 2644/2012 Sb. NSS, o pravomoci vyslovovat nicotnost rozhodnutí (dále jen „usnesení o pravomoci vyslovovat nicotnost rozhodnutí“): „*Soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu nepřezkoumává zákonnost správních rozhodnutí a nerozhoduje kasatorním způsobem. Před tímto soudem je naopak celá věc (spor či jiná právní věc) znovu projednána (v mezích podané žaloby s výjimkami obsaženými v § 250f o. s. ř.). Pokud má soud za to, že ve věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám ve věci rozhodne rozsudkem. Tento rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.). Vyslovení nicotnosti rozhodnutí, jehož se žalobci a) a b) domáhají, nelze považovat za nahrazení tohoto rozhodnutí: nahrazením má zákon zjevně na mysli úkon soudu, jímž se stanoví práva a povinnosti účastníků soukromoprávního vztahu. Deklaratorní výrok o nicotnosti rozhodnutí tomuto požadavku neodpovídá, soud by v takovém případě ničeho nenahrazoval. Jinými slovy nahrazením správního rozhodnutí není možné rozumět konstatování soudu, že správní orgán žádné správní rozhodnutí nevydal. … Nelze zapomínat, že nicotnost je pouze druhem vady rozhodnutí, a jako taková musí být v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podrobena soudní kognici, lhostejno ve které větvi soudnictví. Bylo by v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, pokud by některá správní rozhodnutí (ta ve věcech soukromoprávních), ačkoliv obecně nejsou zákonem z projednávání před soudy vyloučena, měla být ze soudní kontroly spočívající v posuzování jejich nicotnosti vyňata. Podle současné právní úpravy civilní soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu objektivně vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí nemohou a současně soudy ve správním soudnictví obecně takovou pravomocí disponují.*“

[37] Stejně tak správním soudům náleží ochrana žalobce v případě tvrzeného nezákonného zásahu správního orgánu i tehdy, byla-li by sporná věc svou povahou soukromoprávní, neboť v občanském soudním řízení taková ochrana není zakotvena (usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 30/2006). Stejné platí také v případě ochrany před nečinností správního orgánu při rozhodování o soukromých právech a povinnostech, kdy opět chybí tato forma ochrany v občanském soudním řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003 – 49, č. 487/2005 Sb. NSS).

[38] I v nyní posuzované věci nelze dospět k závěru, že by mohl soud v občanském soudním řízení přezkoumat sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně. Jak vyplývá z usnesení o pravomoci správních soudů vyslovovat nicotnost rozhodnutí, cílem takového řízení je stanovení práv a povinnosti účastníků soukromoprávního vztahu. S ohledem na neurčitý okruh adresátů sdělení (zaměstnavatelů, ale i jejich zaměstnanců) však nemůže dojít ke stanovení práv a povinností konkrétně určeným účastníkům.

[39] Pro posouzení možnosti poskytnutí ochrany v občanském soudním řízení je nadbytečné zkoumat to, zda může být tato otázka posouzena jako otázka předběžná v jiném řízení. Ohledně Sdělení by přicházel v úvahu zejména spor mezi stěžovatelkou a jejími zaměstnanci o nároky vyplývající zaměstnancům z Dodatku. Usnesení o pravomoci vyslovovat nicotnost rozhodnutí poukázalo na setrvalou judikaturu Nejvyššího soudu, zvláštního senátu i Ústavního soudu, že závěry o pravomoci správních soudů zabývat se žalobou na nicotnost rozhodnutí v soukromoprávní věci platí i za té situace, kdy si soudy v občanském soudním řízení musí otázku nicotnosti posoudit v jiných řízeních jako otázku předběžnou (obdobně viz též usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, č. 2837/2013 Sb. NSS). Podstatné je, že již v důsledku uveřejnění Sdělení ve Sbírce zákonů došlo k zásahu do práv a povinností stěžovatelky, a proto má právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[40] Obraně stěžovatelky proti Sdělení prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. nic nebrání. Stejně tak jsou chráněna i práva dalších osob dotčených uveřejněním Sdělení ve Sbírce zákonů, neboť mají možnost stát se osobami zúčastněnými na řízení a uplatňovat v tomto řízení svá práva (§ 101b odst. 4 s. ř. s.).

[41] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že soudy ve správním soudnictví mají pravomoc zrušit sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[42] Žalovaným zmiňované usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2390/16 není s tímto závěrem nijak v rozporu. Ústavní stížností se stěžovatelka domáhala obdobných výroků jako v řízení před městským soudem. Ústavní soud její stížnost odmítl s tím, že stěžovatelka ve věci podala zároveň správní žalobu. Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je nepřípustná pro nevyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva a není řešením, které by vyhovovalo požadavku právní jistoty. Věcným projednáním ústavní stížnosti by mohlo dojít k vydání dvou rozdílných rozhodnutí v téže věci. Nejvyšší správní soud potvrdil, že stěžovatelka se mohla ve správním soudnictví proti Sdělení bránit, což je zcela v souladu s tím, že Ústavní soud odmítl její ústavní stížnost pro nevyčerpání procesních prostředků k ochraně práva.

[43] Závěr městského soudu, že soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc zrušit Sdělení, byl proto chybný. Na druhou stranu je zřejmé, že stěžovatelka napadala Sdělení jako nezákonný zásah, případně jako rozhodnutí žalovaného.

[44] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je podle § 85 s. ř. s. nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší

správní soud dovodil, že je možné bránit se Sdělení návrhem na zrušení opatření obecné povahy, je nepřípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012 – 50, č. 2752/2013 Sb. NSS).

[45] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani odůvodnění usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 587/01, na které poukazovala stěžovatelka v žalobě. To vycházelo z toho, že *„[t]akové rozhodnutí* (pozn. NSS: o rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně) *je nepochybně schopné zásahu, a to i velmi podstatného do práv zaměstnavatele, a to do práv takového charakteru, které lze ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podřadit pod pojem "občanských práv a závazků" (civil rights and obligations). Takový zásah pak musí být pod kontrolou soudu, což vyplývá i z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“* Ústavní soud jednak posuzoval právní situaci před účinky jeho nálezu k závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně, jednak z citovaného usnesení vyplývá, že jej považoval za rozhodnutí, které zasahuje do práv, nikoliv za jinou formu zásahu veřejné správy, byť je pravdou, že terminologicky nebyl přesný. Podle původní úpravy totiž docházelo k rozšíření závaznosti kolektivních smluv sice formou vyhlášky žalovaného, zároveň však byly konkrétně uvedeni zaměstnavatelé, na které se rozšíření vztahuje. Proto Ústavní soud dovodil, že šlo o jakousi sumarizaci individuálních správních rozhodnutí ohledně jednotlivých zaměstnavatelů. V uvedené době navíc neexistovala úprava obrany proti opatřením obecné povahy ani nezákonným zásahům. Z citovaného usnesení proto nelze jakkoliv dovodit, že by nyní posuzovaná úprava sdělení o rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně měla být nezákonným zásahem a nikoliv opatřením obecné povahy.

[46] Jak bylo již rozebráno shora v bodě [27], Sdělení není rozhodnutím, neboť správní řád i soudní řád správní vychází z toho, že rozhodnutími se závazně určují práva nebo povinnosti konkrétní osoby či osob. Naopak opatření obecné povahy upravuje práva a povinnosti obecně vymezenému okruhu adresátů. Proto k jeho zrušení nemůže sloužit úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., jinak by ostatně zvláštní úprava pro zrušení opatření obecné povahy stanovená v § 101a a násl. s. ř. s. postrádala smysl. Ze soudního přezkoumání v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je proto Sdělení vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s., neboť jde o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, a proto je taková žaloba nepřípustná podle § 68 písm. e) s. ř. s.

[47] Žaloba (respektive správně dvě žaloby podané jedním podáním – viz dále k nepřípustnosti alternativního petitu) nepřipouštěla žádné pochybnosti, že stěžovatelka se domáhala ochrany proti účinkům Sdělení ve formě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. a zrušení Sdělení jako rozhodnutí žalovaného podle § 65 a násl. s. ř. s. Tomuto závěru odpovídá argumentace v odůvodnění žaloby, citovaná ustanovení soudního řádu správního, jakož i petit. Ostatně opětovně je tato kvalifikace znovu uvedena i v kasační stížnosti.

[48] Městský soud neměl povinnost stěžovatelku poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42, nebo ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS).

[49] Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Ve správním soudnictví se podle stávající judikatury nepřipouští dokonce ani alternativní či eventuální petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, č. 652/2005 Sb. NSS či ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). To je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy (např. z důvodu chybějící či nejednotné prejudikatury k dané otázce) a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání. Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek (srov. výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ans 21/2012 a sp. zn. 10 Afs 151/2015).

[50] Soudní řád správní ve výkladu podáveném judikaturou Nejvyššího správního soudu načrtl mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním zeď, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné, se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu. Jinou situací je případ neurčité či nejednoznačné žaloby, kdy může žalobce na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Ap 2/2005 - 60, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197). K tomu však v nyní posuzovaném případě nebyl žádný prostor, neboť žaloba byla zcela jednoznačná, jak Nejvyšší správní soud osvětlil výše. Judikatura také připouští výjimku pro případ judikaturního obratu, případně předchozí roztříštěné judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 As 161/2012 – 53, ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, nebo ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50). V nyní posuzované věci však žádná předchozí judikatura neexistovala a stěžovatelka se tak nemohla spoléhat při podání své žaloby na předchozí rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu.

[51] S ohledem na uvedené závěry tak byly obě žaloby stěžovatelky nepřípustné, a proto je městský soud měl odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. I když městský soud odmítl žalobu z jiných důvodů, není to důvodem ke zrušení napadeného usnesení. Nic by se totiž neměnilo na (pro věc jediném relevantním) závěru, že stěžovatelčinu žalobu nebylo možné meritorně projednat. I případná nesprávná právní kvalifikace důvodu pro odmítnutí žaloby nemůže na zákonnosti výroku o jejím odmítnutí ničeho změnit; pokud by kasační soud jen z tohoto důvodu usnesení městského soudu zrušil, musel by též současně (opět) žalobu odmítnout (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), byť z jiného důvodu. Takový postup by byl zjevně nerozumný a na právním postavení stěžovatelky by nic nezměnil (viz shodné závěry např. v rozsudcích Nejvyššího správního

soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 Ans 2/2011 - 103, nebo ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 8/2014 - 78).

[52] Stěžovatelka má pravdu, že jiná situace by byla v případě, pokud by měla být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 2 s. ř. s., tedy z důvodu, že se navrhovatel domáhá mj. přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V takovém případě totiž musí být žalobce též řádně poučen o možnosti podat žalobu v občanském soudním řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení. V takovém případě by proto bylo na místě usnesení městského soudu zrušit a odmítnout žalobu místo něj (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 36/2014 - 30). Jak však bylo uvedeno shora, o takovou věc se nyní nejedná.

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než uzavřít, že usnesení městského soudu z hlediska zákonnosti jeho výroku o odmítnutí žaloby plně obstojí, a proto zdejší soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s.

[54] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. května 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu