

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelky: **PAPOS Trade, s. r. o.**, se sídlem Mořičovská 251, Ostrov, zast. JUDr. Michaelou Kubsovou, advokátkou se sídlem T. G. Masaryka 282/57, Karlovy Vary, proti odpůrci: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o návrhu na zrušení sdělení odpůrce ze dne 21. 7. 2017, vydaného pod č. 240/2017 Sb., kterým byla rozšířena závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2018, čj. 14 A 80/2017–43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Dne 24. 1. 2017 byla uzavřena mezi vyšším odborovým orgánem (Odborovým svazem pracovníků dřevozpracujících odvětví, lesního a vodního hospodářství v České republice, Česko-moravským odborovým sdružením) a organizací zaměstnavatelů (Asociací Českého papírenského průmyslu) kolektivní smlouva vyššího stupně na rok 2017 (dále jen „kolektivní smlouva“). Navrhovatelka se u městského soudu domáhala zrušení sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. 7. 2017, vydaného pod č. 240/2017

Sb. Ministerstvo tímto sdělením rozšířilo závaznost kolektivní smlouvy i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódy klasifikace ekonomických činností CZ - NACE s číselným označením 17.11 a 17.12.

[2] Městský soud návrh zamítl. V souladu s rozsudkem NSS ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 329/2016–42, uvedl, že sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně odpovídá definici opatření obecné povahy. Městský soud odkázal na judikaturu Ústavního i Nejvyššího správního soudu, podle níž mohou být pro účely přezkumu považovány za opatření obecné povahy ve smyslu soudního řádu správního i úkony, které jsou vydávány mimo procedurální režim správního řádu. U takových úkonů soud musí přezkoumávat, zda nebyl při jejich vydávání porušen proces stanovený pro danou právní formu (nikoliv tedy proces pro vydávání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu). Soud dospěl k závěru, že při rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy na navrhovatelku neporušil odpůrce zákonný postup podle § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání. Kdyby totiž musel být obsah kolektivní smlouvy s navrhovatelkou konzultován, byl by porušen princip reprezentativnosti a také by to nepřiměřeně zasáhlo do předchozího vyjednávání smluvních stran kolektivní smlouvy.

[3] Na žalobní námitku, že chybí odůvodnění napadeného sdělení, soud reagoval tak, že odpůrce v tomto procesu ověřuje pouze splnění zákonných podmínek pro vyhlášení závaznosti posuzované kolektivní smlouvy, aniž může zasahovat do jejího obsahu. Samotná kolektivní smlouva vyššího stupně nemusí obsahovat odůvodnění, protože s tím zákon o kolektivním vyjednávání ani zákoník práce nepočítá. Není totiž sjednána vrchnostensky, ale souhlasným projevem vůle smluvních stran.

[4] K námitce týkající se rozšíření kolektivní smlouvy na navrhovatelku soud uvedl, že při tomto postupu smlouva fakticky dopadne též na subjekty, které se neúčastnily procesu jejího uzavírání. Toto rozšíření však za splnění předepsaných podmínek vyplývá přímo ze zákona. Soud shledal, že podmínky byly splněny, a navrhovatelka tak musí tuto úpravu respektovat. Odpůrce podle soudu nepochybil tím, že nehodnotil individuální podmínky jednotlivých podniků v rámci odvětví, na které se kolektivní smlouva rozšiřovala. Rozhodné je to, že se činnost navrhovatelky řadí do odvětvové klasifikace ekonomických činností, na kterou se rozšíření vztahuje. Na účinky rozšíření kolektivní smlouvy nemá vliv, že smlouva byla navrhovatelce zaslána až po publikaci sdělení ve Sbírce zákonů. Soud dodal, že navrhovatelka měla možnost seznámit se s obsahem předmětné kolektivní smlouvy, její podobu však za dané situace nemohla již změnit.

[5] Soud se neztotožnil ani s námitkou, že právní úprava, podle níž odpůrce rozšířil závaznost kolektivní smlouvy, je v rozporu s ústavním pořádkem. Současná právní úprava totiž stanoví jasné podmínky, za nichž lze rozšířit závaznost kolektivních smluv. Zákon klade důraz na princip reprezentativnosti a také na to, že s rozšířením závaznosti musejí souhlasit smluvní strany. To, že kolektivní smlouva následně zaváže také zaměstnavatele, kteří se neorganizují ve svazech, nestačí k tomu, aby právní úprava byla označena za neústavní. Navrhovatelce nebylo odepřeno ani právo na soudní ochranu, protože jí soudní řád správní poskytuje prostředky obrany proti opatřením obecné povahy. Proto soud ani nepovažoval za nezbytné předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení souladu dotčených ustanovení zákona o kolektivním vyjednávání s ústavním pořádkem.

pokračování

II. Kasační stížnost

[6] Proti rozsudku městského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost. Rozsudek městského soudu považuje za nedostatečně odůvodněný. Soud totiž na stranách 6 až 9 rozsudku popsal právní úpravu, aniž vysvětlil její vztah k danému skutkovému stavu. Rozhodnutí je podle stěžovatelky nepřezkoumatelné i proto, že soud na straně 9 rozsudku bez bližšího upřesnění pouze odkázal na judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2016, sp. zn. 6 As 291/2015, podle kterého musí být odkazované rozhodnutí jednoznačně specifikováno, aby jej bylo možné rozumně dohledat.

[7] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěry městského soudu, že postupy upravené správním řádem pro vydávání opatření obecné povahy nelze použít při vydávání sdělení o rozšíření kolektivní smlouvy, resp. že do výsledku kolektivního vyjednávání nelze tímto způsobem zasahovat. Stěžovatelka nesouhlasí ani se způsobem, jakým městský soud vypořádal námitku, že odpůrce neodůvodnil sdělení o rozšíření závaznosti. Odpůrce se měl podle stěžovatelky zabývat jejími námitkami ze dne 8. 10. 2015 a měl je považovat za podklad pro opatření obecné povahy. Stěžovatelka dále trvá na tom, že odpůrce měl ve svém sdělení hodnotit individuální podmínky jednotlivých podniků, protože rozšíření závaznosti mělo zásadní dopad do jejích práv.

[8] Městský soud podle stěžovatelky také nesprávně konstatoval, že se při rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy nepoužije část šestá správního řádu. Stěžovatelka je přesvědčena, že podpůrné použití správního řádu plyne z právních principů. Soud tak podle ní zatížil svůj rozsudek vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Nadto stěžovatelka považuje rozsudek soudu za vnitřně rozporný, protože rozporuplně nahlíží na problematiku klasifikace ekonomických činností ve vztahu k rozšíření kolektivní smlouvy na stěžovatelku. Stěžovatelce rovněž soud nepřipadá konzistentní v tom, že bez ohledu na své výše uvedené odůvodnění nastiňuje možnost bránit se proti sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy postupem podle soudního řádu správního.

[9] Městský soud dále opomenul vypořádat námitku, že byla krácena stěžovatelčina procesní práva vyplývající z § 172 odst. 1 správního řádu. Rovněž nevypořádal námitku, že odpůrce nikdy nezaslal stěžovatelce výzvu k zaujetí stanoviska k rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy, a také proto by se na ni rozšíření nemělo vztahovat. Stěžovatelka dále městskému soudu vytýká, že neprovedl jí navržené listinné důkazy a ani tento svůj postup nezdůvodnil. Soud se podle stěžovatelky procesně nevypořádal ani s návrhem na přerušení řízení, který vznesla při jednání.

[10] Stěžovatelka stejně jako v žalobě namítá, že § 7 zákona o kolektivním vyjednávání je neústavní. Je přesvědčena, že právní úprava nadále nezajišťuje dostatečnou soudní ochranu před zásahy orgánů veřejné moci do práv jednotlivců. Městský soud podle stěžovatelky neodůvodnil svůj závěr o tom, že právní úprava není v rozporu se závěry

Ústavního soudu učiněnými v nálezu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02. Stěžovatelka proto trvá na tom, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS se skutkově obdobnou věcí mezi stejnými účastníky již zabýval v rozsudku ze dne 25. 10. 2018, čj. 1 Ads 72/2018-46. Soud proto bude v nyní řešené věci vycházet ze závěrů učiněných v uvedeném rozsudku a v podrobnostech na tento rozsudek odkazuje.

[13] Kolektivní smlouva vyššího stupně je podle § 23 odst. 3 písm. b) zákoníku práce uzavírána mezi organizací nebo organizacemi zaměstnavatelů a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi. Možnost rozšířit závaznost kolektivní smlouvy i na další subjekty pak umožňuje § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, ve kterém jsou také obsažena konkrétní pravidla, jakým způsobem se tak může stát.

[14] Z rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 329/2016–42, vyplývá, že sdělení, kterým se rozšiřuje kolektivní smlouva, je svou povahou opatřením obecné povahy, a proto je možné jej napadnout podle § 101a s. ř. s.

[15] NSS se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu a neshledal tuto námitku důvodnou. Z odůvodnění rozsudku městského soudu vyplývá, jaké důvody jej vedly k zamítnutí žaloby. Městský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[16] NSS konstatuje, že městský soud nepochybil, když v odůvodnění před vlastním posouzením věci uvedl právní rámec a judikaturu. Z těchto pramenů při vlastním posouzení věci vycházel a není vadou rozhodnutí, že na judikaturu později odkazoval bez dalšího upřesnění. Žádná z těchto skutečností tedy nečiní rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. NSS nesouhlasí ani s námitkou nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání dílčích žalobních námitek. Úkolem soudu není odpovědět na každý dílčí argument v žalobě. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33). Tomuto požadavku městský soud dostál. Nevypořádání námitky, že navrhovatelce nebyla doručena výzva k zaujetí stanoviska ke sdělení odpůrce, nemá vliv na přezkoumatelnost ani na zákonnost rozsudku městského soudu. Způsob doručení, kterého se domáhala navrhovatelka, se však již na základě současné právní úpravy neuplatňuje, a proto tato námitka není důvodná.

[17] NSS se dále zabýval námitkou použití správního řádu při vydávání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy. Podstatné v nyní projednávané věci je, zda zákon o kolektivním vyjednávání obsahuje veškerá pravidla nutná k vydání takového sdělení. Jelikož § 7 zákona o kolektivním vyjednávání celý proces vydání sdělení komplexně

upravuje, není zde již prostor pro podpůrné použití správního řádu. Toto ustanovení upravuje podmínky, za jakých ministerstvo vyhlásí sdělení ve sbírce zákonů, jak se posuzuje splnění těchto podmínek, náležitosti návrhu na vydání sdělení, možnost zpětvzetí návrhu, a kroky následující při splnění či nesplnění daných podmínek. Zákon o kolektivním vyjednávání tedy stanoví jasná pravidla pro rozšíření kolektivní smlouvy a vyhlášení sdělení. Orgány veřejné moci v této věci nepřekročily své pravomoci, jelikož se držely postupu upraveného tímto zákonem. Vzhledem k tomu, že na vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy se nevztahuje část šestá správního řádu, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou i námitku stěžovatelky týkající se chybějícího odůvodnění napadeného sdělení.

[18] Přestože odpůrce nemusí při rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy postupovat dle části šesté správního řádu, dopadají na tento proces základní zásady činnosti správních orgánů formulované v § 2 až § 8 správního řádu. Odpůrce měl v souladu s nimi uvědomit s dostatečným předstihem dotčené osoby o úkonu, který učiní, a dát jim možnost uplatnit jejich práva. Takto však odpůrce nepostupoval. Odpůrce měl po obdržení návrhu na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy tuto skutečnost jakýmkoliv způsobem zveřejnit. Přestože odpůrce nemá povinnost odůvodnit sdělení, měl by pak na případné připomínky dotčených osob alespoň neformálně reagovat. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že se v této konkrétní věci nejedná o procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost vydaného sdělení. Zákonnost sdělení by mohly zpochybnit pouze připomínky týkající se nesplnění podmínek podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání. Nenaplnění těchto podmínek však stěžovatelka ani v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítala. Městský soud se přesto splněním podmínek podle § 7 zabýval a na stranách 9 a 10 odůvodnění rozsudku konstatoval, že podmínky zákona o kolektivním vyjednávání pro rozšíření dané kolektivní smlouvy byly dodrženy.

[19] NSS následně posoudil námitku neústavnosti právní úpravy rozšíření závaznosti kolektivních smluv a námitku, že městský soud neodůvodnil svůj závěr ohledně této námitky. NSS podotýká, že městský soud na stranách 14 až 15 rozsudku podrobně vysvětlil, proč právní úprava vyhovuje požadavkům formulovaným ve věci Pl. ÚS 40/02. Ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by současná právní úprava trpěla nedostatky, na které Ústavní soud upozornil v předchozí úpravě. Podle Ústavního soudu obstojí právní úprava, která umožňuje soudní přezkum naplnění subsumpčních podmínek, vymezujících skupinu zaměstnavatelů, na něž rozšíření kolektivní smlouvy dopadne. To současná právní úprava rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy splňuje, a nemusejí být proto přezkoumávány individuální námitky ve vztahu k závaznosti kolektivní smlouvy pro další subjekty. Zda kolektivní smlouva zavazuje také subjekt, který tvrdí, že jeho převažující činnost nespadá do kategorie, pro kterou byla rozšířena kolektivní smlouva, může být předběžnou otázkou v individuálním sporu týkajícím se práv a povinností vyplývajících z této kolektivní smlouvy. Takovou možnost Ústavní soud sám jako ústavně konformní předvídal. Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud, proto nemá důvod postupovat podle § 95 odst. 2 Ústavy a předkládat zákon k posouzení Ústavnímu soudu.

[20] Námitku vnitřní rozpornosti rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvodnou. Závěry městského soudu, že na věc se nevztahuje správní řád, ale že

stěžovatelka může proti sdělení brojit postupem dle § 101a a násl. s. ř. s., se vzájemně nevylučují (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008–100). Ani v jiných vyjádřeních městského soudu NSS nenalezl rozpor. Závěr soudu, že odpůrci nepřísluší při ověřování podmínek pro vyhlášení kolektivní smlouvy posuzovat dopad kolektivní smlouvy na jednotlivé zaměstnavatele, není v rozporu s tím, že v individuálním sporu z kolektivní smlouvy lze zkoumat, zda byla naplněna podmínka převažující činnosti zaměstnavatele. Námitky ohledně této skutečnosti však musejí být vznášeny v až v řízení o individuálním sporu, nikoliv v řízení, jehož předmětem je přezkum sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy.

[21] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se stěžovatelčiným tvrzením, že se městský soud neprovedl navržené důkazy. Písemnosti zaslané spolu s žádostí o odročení jednání se týkaly prokázání skutečností uvedených v této žádosti, nikoliv samotného předmětu řízení, tedy návrhu na zrušení sdělení odpůrce. Stěžovatelka se rovněž mýlí, pokud se domnívá, že jednání mělo být odročeno až do doby, než odpůrce rozhodne o její žádosti o to, aby se rozšíření kolektivní smlouvy na ni nevztahovalo. Návrh (adresovaný soudu) na zrušení opatření obecné povahy a návrh (adresovaný odpůrci) na rozhodnutí, že se opatření obecné povahy na stěžovatelku nevztahuje, představují odlišné předměty řízení, proto nebyl důvod prodlužovat dobu soudního řízení vyčkáváním na rozhodnutí odpůrce o druhém z těchto návrhů. Rozhodnutí o žádosti nemohlo do soudního řízení přinést nic nového. Nejvyšší správní soud na tomto postupu městského soudu neshledal žádné vady, a proto nevyhověl stěžovatelce ani v této námitce.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrci pak v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné 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 15. listopadu 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu