



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupený JUDr. Miroslavem Koreckým, advokátem se sídlem Puškinovo náměstí 681/3, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2026, čj. SO/P/247/2026/Va/06 PŘ-ODV-02, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 29. 5. 2026, čj. 58 A 9/2026-27,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 29. 5. 2026, čj. 58 A 9/2026-27, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Cvikov rozhodnutím z 13. 2. 2026, čj. MUC-1276/2026-SPO, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 521/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění účinném od 1. 2. 2022, spočívajícímu v úmyslném znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci. Přestupku se měl dopustit tím, že ve dnech 31. 1. 2025, 7. 6. 2025 a 18. 6. 2025 zaslal hrubě urážlivé e-maily několika úředním osobám. Za to žalobci uložil pokutu 5 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení 2 500 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí tak, že se žalobce uznává vinným ze spáchání tří samostatných přestupků proti veřejnému pořádku, jichž se dopustil třemi samostatnými skutky ve výše uvedených dnech. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci obdržel žalobu proti rozhodnutí žalovaného, jíž jménem žalobce podala odborová organizace „Spravedlnost – odborové sdružení“, IČ: 26599511 (dále „odborová organizace Spravedlnost“). K žalobě byla přiložena plná moc udělená žalobcem odborové organizaci Spravedlnost obsahující též potvrzení o členství žalobce v této odborové organizaci.

[4] Usnesením z 13. 5. 2026, čj. 58 A 9/2026-24, krajský soud žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval, aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení usnesení odstranil nedostatek podmínek řízení spočívající v řádném podání žaloby tím, že sdělí, že na podané žalobě trvá a činí ji osobně svým jménem, nebo předloží plnou moc udělenou přípustnému zástupci, který dosavadní úkon převezme za vlastní a bude žalobce v řízení před soudem zastupovat. Současně krajský soud žalobce poučil, že nebude-li ve stanovené lhůtě nedostatek odstraněn, soud žalobu usnesením odmítne. Usnesení bylo žalobci doručeno do datové schránky dne 14. 5. 2026.

[5] Dle krajského soudu totiž žalobu za žalobce podala osoba, která k tomu nebyla oprávněna. Uvedl, že odborové organizace mohou zastupovat účastníky, jen ohledně skutečného předmětu jejich činnosti. Tím je ochrana práv a oprávněných zájmů zaměstnanců v pracovněprávních a služebních vztazích a v otázkách týkajících se kolektivního vyjednávání. Jelikož se žalobce nechal zastoupit odborovou organizací v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému ve věci přestupku, krajský soud takové zastoupení nepřipustil. Plná moc udělená osobě nezpůsobilé k zastupování je vůči soudu procesně neúčinná, soud ji nebude akceptovat. Vzhledem k tomu, že jde o odstranitelnou vadu, vydal krajský soud výše uvedené usnesení čj. 58 A 9/2026-24.

[6] Žalobce na výzvu krajského soudu nereagoval. Jménem žalobce reagovala pouze odborová organizace Spravedlnost, která s postupem soudu nesouhlasila.

[7] Krajský soud poté žalobu v záhlaví uvedeným usnesením podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl, jelikož nemohl v řízení pokračovat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

[9] Stěžovatel namítl, že řádně a včas doložil platnou plnou moc udělenou jeho zástupci, která splňovala všechny zákonem předepsané náležitosti. Krajský soud však začal rozlišovat zástupce na přípustné a nepřípustné. A to přesto, že se sám odvolával na soudní řád správní, jenž zastoupení odborovou organizací, jejímž je stěžovatel členem, výslovně upravuje v § 35 odst. 3. V návaznosti na to krajský soud o svém nezákonném postupu neinformoval stěžovatelova zástupce, místo toho nezákonně komunikoval výhradně se stěžovatelem. Stěžovatel považuje jednání krajského soudu, za exces a upření práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Náзор krajského soudu na možnost zastoupení odborovou organizací je v souladu se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2018, čj. 9 As 79/2018-16, bodu 26. Dále poukázal na rozdíl mezi správním a soudním řízením, čímž odůvodnil, proč naopak považuje

pokračování

za správné, že ve správním řízení správní orgány připustily zastoupení stěžovatele přímo předsedou odborové organizace Spravedlnost.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížností bylo napadeno usnesení, jímž krajský soud odmítl žalobu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v kasačním řízení přezkoumává nejen samotné napadené soudní rozhodnutí, ale i řízení, jež mu u krajského (městského) soudu předcházelo, včetně posouzení případných procesních rozhodnutí.

[12] Jelikož jde o věc, v níž měl rozhodovat a rozhodoval u krajského soudu specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 5 odst. 1 písm. b) a odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích], zabýval se Nejvyšší správní soud v souladu s § 104a s. ř. s. nejprve otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, odmítne ji jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu [usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, jehož závěry se užijí i na nyní účinnou právní úpravu (usnesení NSS z 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11 a 12)].

[13] Stručná kasační stížnost, obsahující v podstatě jedinou kasační námitku směřující do výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s., je přijatelná, neboť se dotýká právní otázky, která nebyla dosud plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se dosud výslovně nezabýval tím, zda se žalobce může nechat účinně zastoupit odborovou organizací v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve věci nesouvisející s obvyklou náplní odborových organizací (zde ve věci přestupků).

[14] Kasační stížnost je přijatelná a současně i důvodná.

III.A Možnost zastoupení odborovou organizací ve smyslu § 35 odst. 3 s. ř. s.

[15] Podle § 35 odst. 3 s. ř. s. *navrhovatel může být zastoupen též odborovou organizací, jejímž je členem. Za odborovou organizaci jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen.*

[16] Podle § 26 odst. 1 o. s. ř. *odborová organizace může, s výjimkou věcí týkajících se vztahů mezi podnikateli vyplývajících z podnikatelské činnosti, v řízení zastupovat účastníka, který je jejím členem.*

[17] S ohledem na citovaná ustanovení, jakož i § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s., které možnost zastoupení umožňují jen při splnění tam uvedených podmínek kladených jednak na osobu zástupce a jednak na oblast práva, jíž se věc týká (usnesení rozšířeného senátu NSS z 30. 4. 2025, čj. 8 As 107/2023-31, č. 4691/2025 Sb. NSS, bod 31), je pro účely výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s. třeba zodpovědět dvě oddělitelné otázky. A to:

(a) jaký subjekt je odborovou organizací pro účely tohoto ustanovení; a

- (b) ve kterých věcech projednávaných správními soudy může odborová organizace vystupovat jako procesní zástupce svého člena.

[18] Z uvedeného tak zároveň plynou dvě podmínky (zda vůbec jde o odborovou organizaci a zda jde o věc, v níž může odborová organizace svého člena zastupovat). Ty musí být splněny kumulativně. Nicméně, vyřešení první otázky (podmínky) je prioritní v tom smyslu, že představuje samotné jádro vykládaného ustanovení.

[19] Nejvyššímu správnímu soudu je známa existence stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu z 23. 4. 2014, sp. zn. Cpjn 202/2013, č. 36/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní (dále „stanovisko NS sp. zn. Cpjn 202/2013“). V něm Nejvyšší soud při výkladu § 26 odst. 1 o. s. ř., který je obdobou nyní řešeného § 35 odst. 3 s. ř. s., dospěl ohledně první otázky [ad a)] k závěru, že rozhodná je pouze skutečnost, že jde o právnickou osobu zapsanou do spolkového rejstříku jako odborová organizace. Soud podle Nejvyššího soudu není oprávněn posuzovat skutečné zájmy sdružení, ani naplnění kritérií činnosti odborových organizací. Jakékoliv další zkoumání jejího právního postavení nebo vyšetřování jí vykonávaných činností by totiž představovalo nepřípustné zásahy do právního postavení odborových organizací zaručeného ústavním právem a mezinárodněprávními dokumenty.

[20] Ve vztahu ke druhé otázce [ad b)] z uvedeného stanoviska plyne, že odborová organizace může zastupovat své členy ve všech řízeních, s výslovnou výjimkou věcí týkajících se vztahů mezi podnikateli vyplývajících z podnikatelské činnosti, řízení, pro něž je předepsáno povinné zastoupení advokátem či notářem a řízení, na něž dopadá speciální právní úprava. Při zkoumání splnění podmínek zastupování odborovou organizací tak soud není oprávněn posuzovat, zda projednávaná věc souvisí s odborovou činností (usnesení NS z 19. 11. 2019, čj. 24 Cdo 747/2019-547, navazující na stanovisko NS sp. zn. Cpjn 202/2013).

[21] Pokud jde o závěry Nejvyššího soudu, je třeba předně vyjít z toho, že mimo výjimky dané § 52 odst. 2 s. ř. s. nejsou závěry civilní judikatury pro správní soudy závazné (usnesení rozšířeného senátu NSS z 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). A to ani v případě (sjednocujícího) stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu podle § 14 odst. 3 ve spojení s § 21 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. Zároveň však nelze pominout závěry nálezu Ústavního soudu ze 7. 4. 2022, sp. zn. II. ÚS 2765/20, bodu 25, podle něž by civilní a správní soudy měly ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat v zásadě stejně, nesvědčí-li pro jejich jiný postup důležité důvody. Postupují-li v obdobných případech jinak, musí to ve svém rozhodnutí uvést a náležitě vysvětlit (též rozsudek NSS z 25. 4. 2023, čj. 8 As 224/2021-182, bod 34).

[22] Nejvyšší správní soud při výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s. navazuje na svoji judikaturu týkající se neosvobození odborové organizace od soudních poplatků a neustanovení zástupce odborové organizaci (rozsudek čj. 9 As 79/2018-16, bod 30 a tam uvedené věci), a tedy hodlá odůvodněně postupovat jinak než Nejvyšší soud při výkladu obdobného ustanovení § 26 odst. 1 o. s. ř.

pokračování

III.A.1 Jaký subjekt je odborovou organizací

[23] Nejvyšší soud ve zmiňovaném stanovisku sp. zn. Cpjn 202/2013 vyšel z toho, že pro právní postavení odborových organizací je charakteristické, že se kromě ustanovení čl. 20 a čl. 27 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) řídí především mezinárodními smlouvami, které upravují právo svobodně se sdružovat a jeho ochranu, a jež jsou součástí českého právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy. Jde zejména o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a na ni navazující protokoly (uveřejněna pod č. 209/1992 Sb.) (dále „Úmluva“), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.), Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.), Evropskou sociální chartu (č. 14/2000 Sb. m. s.), Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (č. 489/1990 Sb.) a Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (č. 470/1990 Sb.). Ustanoveními zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, o právnických osobách a spolecích (§ 3025 občanského zákoníku) se odborové organizace řídí jen podpůrně (v rozsahu, v němž nelze použít mezinárodní smlouvy) a přiměřeně (v rozsahu neodporujícím povaze odborových organizací).

[24] Podle Nejvyššího správního soudu však z uvedených mezinárodněprávních dokumentů neplyne nutnost striktně formálního přístupu zvoleného Nejvyšším soudem v tom smyslu, že by pro účely zastupování v soudním řízení za odborovou organizaci musela být považována každá organizace, jež je takto zapsána ve spolkovém rejstříku.

[25] Nejvyšší správní soud souhlasí, že odborové organizace požívají některé (značné) výsady, jež jim plynou z jejich specifického postavení a jsou jim garantovány ústavním právem i mezinárodněprávními dokumenty, jimiž je Česká republika vázána. Tato privilegia, na něž odkazoval Nejvyšší soud ve svém stanovisku, však náleží výhradně takovým subjektům, jež jsou skutečně odborovými organizacemi v materiálním smyslu. To znamená, že vykonávají skutečnou odborovou činnost, jak je chápána příslušnými vnitrostátními právními předpisy a mezinárodněprávními dokumenty. To jistě plyne již z toho, že právem chráněná je primárně samotná odborová činnost a „až“ odvozeně od ní, sekundárně, pak subjekty, jež ji vykonávají, nikoli naopak.

[26] Pokud je Nejvyššímu správnímu soudu známo, žádný právní předpis, vnitrostátní ani mezinárodní, neobsahuje výslovnou definici odborové organizace ani činnosti. To však neznamená, že relevantní právní zdroje neobsahují žádné vodítko pro uchopení základních pojmových znaků odborové organizace. Z výše uvedených mezinárodněprávních dokumentů, jakož i z relevantní vnitrostátní právní úpravy, lze dovodit smysl a účel odborových organizací, jímž je (v nejširším slova smyslu) otevření a podpora sociálního dialogu mezi zástupci zaměstnanců a zaměstnavateli, jehož účelem je zajištění sociálního smíru (rozsudek NSS z 25. 10. 2018, čj. 1 Ads 72/2018-46, č. 3839/2019 Sb. NSS, bod 25). Odborová organizace je dobrovolné sdružení minimálně tří zaměstnanců, kteří se rozhodli spojit své síly za účelem ochrany svých ekonomických a sociálních zájmů ve vztahu se zaměstnavatelem. Podstatou činnosti odborové organizace je kolektivní dialog se zaměstnavatelem, během kterého tato organizace hájí zájmy zaměstnanců, včetně případného organizování odborových akcí (rozsudek NSS z 9. 5. 2018, čj. 4 As 79/2018-19, bod 18).

[27] Podle čl. 27 Listiny jsou odborové organizace jedním z předpokládaných způsobů sdružení za účelem ochrany hospodářských a sociálních zájmů, přičemž oproti obecnému sdružovacímu právu zakotvenému v čl. 20 Listiny musí mít toto právo nějakou přidanou hodnotu. Ta se týká pracovního života. Hospodářské a sociální zájmy tak souvisí především se statutem osoby na pracovním trhu. Může jít jak o podmínky výkonu závislé práce (odměna, dovolená, pracovní doba, podmínky na pracovišti, včetně užívání nových technologií), tak o obecnější otázky typu nezaměstnanosti a boje s ní, míry sociální pomoci státu, postavení odborů atd. (KYSELA, J., komentář k čl. 27, in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2026-9-16]). Podle Ústavního soudu je smyslem existence odborových organizací ochrana hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců, která směřuje mimo jiné k vytváření uspokojivých pracovních podmínek (náleze z 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., bod 314). Odbory je možno vnímat jako organizace v oblasti zaměstnanosti, jejichž cílem je bránit zájmy svých členů. Účelem sdružování v odborech je kolektivní ochrana a prosazování hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců v podniku či v odvětví (náleze z 23. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 10/12, č. 207/2017 Sb., body 45 a 50). Odborové organizace se zakládají u konkrétního zaměstnavatele, členy jsou zaměstnanci, a jsou oprávněny jednat v pracovněprávních vztazích (RIGEL, F., komentář k čl. 27, in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 791-792, body 22 a 25).

[28] Obdobně čl. 11 odst. 1 Úmluvy naznačuje, že jde o organizaci v oblasti zaměstnanosti, jejímž cílem je bránit zájmy svých členů [KOSAŘ, D., komentář k čl. 11, in KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 1522, bod 156 a tam uvedená judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“)]. Podle ESLP je nedílnou součástí práva se odborově sdružovat právo aktivně přesvědčovat zaměstnavatele, aby vyslyšel to, co mu hodlají odbory ve jménu svých členů sdělit, jakož i právo kolektivně vyjednávat se zaměstnavatelem, případně dokonce stávkovat (RIGEL, F., komentář k čl. 27, in *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 789-790, body 12 a 13 a tam citovaná judikatura ESLP).

[29] Stejně tak z dalších relevantních mezinárodněprávních dokumentů vyplývá vazba odborových organizací na pracovní sféru, resp. na vztah mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Shodně jako Listina i Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech v čl. 8 odst. 1 písm. a) váže odborové organizace na uplatňování a ochranu hospodářských a sociálních zájmů. Vazba na pracovní sféru pak plyne rovněž z toho, že odst. 2 tohoto článku vymezuje skupiny zaměstnanců či osob v obdobném poměru, které mohou být omezeny i v samotném právu odborově se sdružovat.

[30] Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat v preambuli výslovně poukazuje na preambuli ústavy Mezinárodní organizace práce, jež *vyhláší uznání zásady svobody sdružování jako prostředek ke zlepšení podmínek zaměstnání a zajištění míru*. Čl. 2 této úmluvy se týká výhradně *pracovníků a zaměstnavatelů*, neboť jen právě ti *mají právo bez předchozího schválení ustavovat organizace podle vlastní volby, jakož i stát se členy takových organizací*. A pouze k tomu pak čl. 11 zavazuje smluvní státy. Rovněž Evropská sociální charta v čl. 5 a Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat v čl. 1 obsahují

pokračování

výslovnou vazbu odborových organizací na pracovní sféru v širším slova smyslu. Tj. včetně zajištění rozvoje sociálního a hospodářského blaha všech zaměstnanců skrze řešení otázek, záležitostí hospodářské a sociální politiky (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office – Geneva: ILO, 6th edition, 2018, s. 16, body 63 až 65; dostupné např. z: [Freedom of association - Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association \(PDF version\) | International Labour Organization](#)). Mimo jiné právě v dialogu se zaměstnavatelem, případně též státem v rámci podílení se na státní politice zaměstnanosti (k tomu dále).

[31] Zaměstnanecká (pracovní) povaha odborových organizací plyne rovněž z § 3025 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle nějž se *ustanovení tohoto zákona o právnických osobách a spolku použijí na odborové organizace (...) přiměřeně jen v tom rozsahu, v jakém to neodporuje jejich povaze zástupců zaměstnanců (...) podle mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které upravují svobodu sdružování a ochranu práva svobodně se sdružovat* (zvýraznění NSS).

[32] Z dalších zákonů plyne, že odborové organizace působí u zaměstnavatele, jejich členy jsou zpravidla zaměstnanci, jsou oprávněny jednat v pracovněprávních vztazích (§ 286 odst. 1 a 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce) a podílejí se na státní politice zaměstnanosti (§ 2 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Odbory jsou stranou Rady hospodářské a sociální dohody (tzv. tripartity). Jde o společný dobrovolný dohadovací a iniciativní orgán odborů, zaměstnavatelů a vlády pro tripartitní vyjednávání s cílem dosáhnout shody v zásadních otázkách hospodářského a sociálního rozvoje. Cílem je vzájemně respektovanou formou dialogu udržet sociální smír jako základní předpoklad pozitivního vývoje ekonomiky i životní úrovně občanů (Tripartita, O nás, Poslání; dostupné z: [O nás – Tripartita](#)) Odbory zastupují zájmy zaměstnanců v jistém „protikladu“ k zájmům zaměstnavatelů.

[33] Vzhledem k výše uvedenému proto Nejvyšší správní soud na tomto místě uzavírá, že z mezinárodněprávních dokumentů i vnitrostátní právní úpravy vyplývá materiální pojetí odborové organizace, jejímž jednotícím pojmovým znakem, pojivem, je vazba jimi vykonávané činnosti na pracovní sféru zaměstnance, resp. osoby v obdobném poměru, za účelem společného hájení s tím souvisejících hospodářských a sociálních zájmů, a to v dialogu se zaměstnavatelem (rozsudek NSS čj. 9 As 79/2018-16, body 24 až 26, a na něj navazující rozsudek NSS čj. 4 As 79/2018-19, body 18 a 20), případně též státem při podílení se na státní politice zaměstnanosti (v rámci tripartity). Tento závěr podle Nejvyššího správního soudu není v rozporu s právy odborových organizací a jejich členů, jak jim plynou z výše uvedených právních dokumentů a předpisů. Zjednodušeně řečeno, z žádného závazného právního textu neplyne právo, aby se sdružení osob bez jakékoli skutečné vazby na pracovní sféru svých členů (tj. na výše popsanou odborovou činnost) nazývalo odborovou organizací a požívalo výsad s tím spojených. Naopak by to bylo v rozporu se zjevným cílem, za nímž byly přijímány mezinárodněprávní dokumenty zakotvující (specifické) odborové sdružovací právo.

[34] Materiální pojetí je pak třeba uplatnit také při řešení procesněprávní otázky, jaké jsou předpoklady k tomu, aby konkrétní subjekt představoval odborovou organizaci, jež by mohla v soudním řízení správním zastupovat svého člena. I pro účely výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s. v rozsahu otázky/podmínky ad a) výše je proto třeba vyjít z materiálního pojetí

odborové organizace. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že odborové organizace (ve formálním smyslu) vznikají nezávisle na státu (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 248), tedy samotný vznik je ovládán principem oznamovacím, nikoli povolovacím (§ 3025 odst. 2 občanského zákoníku). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v praxi rejstříkové soudy při zápisu vzniku odborové organizace neověřují, nezjišťují skutečný účel organizace (podstatu zamýšlené činnosti). To však nijak nebrání správnímu soudu, aby zaujal materiální přístup, tedy ověřoval skutečný účel organizace pro účely posouzení oprávnění k zastupování v soudním řízení správním dle § 35 odst. 3 s. ř. s. Tomu zároveň nikterak nebrání ani mezinárodněprávní závazky České republiky. Jak uvedeno výše, relevantní mezinárodněprávní dokumenty samy předpokládají konkrétní (pracovní) zaměření jakožto podstatu hlavní činnosti odborových organizací. To samozřejmě neznamená, že soud musí vždy vyžadovat prokázání skutečného účelu organizace, tedy naplnění materiální podmínky v každém jednotlivém případě zastoupení. Takový postup nebude na místě, pokud o vazbě odborové organizace na pracovní sféru svých členů nevzniknou žádné pochybnosti. Takový postup ale naopak bude na místě v případě existence indicie zakládající na straně soudu pochybnost o skutečné povaze subjektu vystupujícího jako odborová organizace zastupující svého člena. Výslovnou podmínku § 35 odst. 3 s. ř. s., tj. skutečnost, zda účastník řízení je členem odborové organizace, však bude třeba vždy postavit najisto.

[35] I Ústavní soud již opakovaně shledal ústavně souladným postup obecných soudů, jež nepřipustily zastoupení subjektem formálně zapsaným jako odborová organizace v soudním řízení, neboť na základě stanov tohoto subjektu odmítly, že by ve skutečnosti šlo o odborovou organizaci (usnesení ÚS z 15. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 401/07, či usnesení z 6. 6. 2023, sp. zn. III. ÚS 1230/23, bod 6, a další tam citovaná judikatura). V posledně uvedeném usnesení Ústavní soud neshledal neústavním závěr Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích o nepřipustění zastoupení tehdejšího žalobce (ústavního stěžovatele) odborovou organizací Spravedlnost. Podle Ústavního soudu krajský soud neopomněl závěry stanoviska NS sp. zn. Cpjn 202/2013, současně však vyšel z toho, že přístup Nejvyššího soudu k otázce zastupování odborovou organizací byl později ovlivněn judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tehdy poukázal konkrétně na rozsudek čj. 9 As 79/2018-16, v němž Nejvyšší správní soud vyložil, že odborová organizace může skutečně zastupovat své členy v soudních řízeních podle § 26 odst. 1 o. s. ř., nicméně takové oprávnění se odvozuje od postavení odborové organizace, která sdružuje zaměstnance za účelem zlepšení jejich postavení při sociálním dialogu se zaměstnavatelem (bod 9 usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1230/23).

[36] Obdobný výklad zastává i část komentářové literatury, podle níž, „[i] když je spolek evidován jako odborová organizace, automaticky to neznamená, že se skutečně jedná o odborovou organizaci ve výše uvedeném smyslu. Pokud je činnost spolku odlišná, jedná se pro procesní účely o pouhý spolek. Nejde-li o odborovou organizaci zaměstnanců, která by zastupovala svého člena v rámci jeho sociálních práv, jedná se o zastoupení mimo rámec vymezený v § 35 odst. 3 s. ř. s. a takové zastoupení je nepřípustné“ (KOCOUREK, T., a KÜHN, Z., komentář k § 35, in *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 219-220, bod 62).

[37] I v nyní projednávané věci tak platí, že v žádném případě nelze připustit, aby došlo k vytvoření spolku osob, které se (ve spolkovém rejstříku) formálně označí za odborovou organizaci, aniž skutečně směřují k realizaci jejího hlavního účelu, a pouze zastupují fyzické osoby v soudním řízení. Takový postup by totiž byl obcházením obecného zákazu

pokračování

zastoupení účastníka řízení právnickou osobou podle § 24 odst. 1 o. s. ř. (rozsudek NSS čj. 9 As 79/2018-16, bod 26, usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1230/23, bod 9). Nejvyšší správní soud tedy poukázal rovněž na zákaz zneužití práva v podobě účelového obcházení smyslu a účelu právní úpravy. Zákaz zneužití práva je obecným principem, resp. pravidlem českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného (usnesení rozšířeného senátu NSS z 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28, či rozsudek NSS z 2. 3. 2026, čj. 5 Afs 170/2025-60, bod 36, a tam citovaná judikatura). Je sice pravdou, že ve věci sp. zn. 9 As 79/2018 tehdejší stěžovatelka byla v době rozhodování Nejvyššího správního soudu ve spolkovém rejstříku vedena jako spolek, nikoli jako odborová organizace. Závěry rozsudku čj. 9 As 79/2018-16 stran materiálního pojetí odborových organizací jsou však obecné a lze je tak vztáhnout též na nyní projednávanou věc, v níž není sporu, že odborová organizace Spravedlnost má již od 1. 1. 2014 právní formu odborové organizace.

III.A.2 Ve kterých věcech může odborová organizace podle § 35 odst. 3 s. ř. s. zastupovat

[38] Ohledně druhé otázky/podmínky (zda jde o věc, v níž může odborová organizace svého člena zastupovat) Nejvyšší soud při výkladu § 26 odst. 1 o. s. ř. dospěl k závěru, že při zkoumání splnění podmínek zastupování odborovou organizací soud není oprávněn posuzovat, zda projednávaná věc souvisí s odborovou činností (stanovisko NS sp. zn. Cpjn 202/2013 a na něj navazující judikatura – např. usnesení NS z 19. 11. 2019, čj. 24 Cdo 747/2019-547). Tedy že odborová organizace může svého člena zastupovat ve všech věcech nezávisle na tom, zda se taková věc týká odborové činnosti, ledaže to právní předpisy (přímo či nepřímo) vylučují.

[39] Nejvyšší správní soud v této otázce souhlasí s Nejvyšším soudem.

[40] Zákonodárce možnost zastoupení odborovou organizací podle § 35 odst. 3 s. ř. s. (pozn. NSS: stejně jako § 26 odst. 1 o. s. ř.), na rozdíl od odst. 2 a 4 až 7, výslovně neomezil na konkrétní typové spory týkající se odborové činnosti.

[41] Vyjde-li Nejvyšší správní soud z konceptu racionálního zákonodárce, je z výše uvedeného zjevné, že jeho úmyslem bylo umožnit zastoupení člena odborovou organizací ve všech věcech. Pokud by takové pravidlo zákonodárce nezamýšlel, jistě by i § 35 odst. 3 s. ř. s. formuloval obdobně jako § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s., tedy možnost zastupování výslovně omezil na konkrétní typové spory týkající se odborové činnosti. Ostatně, obdobně zákonodárce postupoval i v případě občanského soudního řádu, neboť ani v § 26 odst. 1 o. s. ř. neomezil možnost zastupování na konkrétní typové spory týkající se odborové činnosti, na rozdíl od § 26 odst. 2 až 7, v nichž možnost zastupování výslovně omezil na konkrétní typové spory týkající se činnosti tam uvedených subjektů, jež mohou být zástupcem účastníka řízení. Jestliže tak zákonodárce v nyní vykládaném § 35 odst. 3 s. ř. s. neučinil, nemůže soud v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (byť i chápaným do jisté míry volněji) bez dalšího zúžit (teleologicky redukovat) uvedené pravidlo. Takový výjimečný postup připadá v úvahu výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS). Ohledně možnosti zastupování odborovou organizací (v materiálním smyslu) však dle Nejvyššího správního soudu takový důvod dán není. Umožnění odborové organizaci zastupovat své členy i ve věcech, jež se netýkají samotné (vykonávané) odborové činnosti se totiž nemůže dostat do kolize

s ústavním pořádkem ani s teleologickým pozadím právního řádu jako celku. Shodně § 35 odst. 3 s. ř. s. vykládá i převážná část komentářové literatury, byť bez bližšího odůvodnění (JEMELKA, L. komentář k § 35, in JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 230, bod 28; POSPÍŠIL, P. komentář k § 35, in BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J. a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016; a BRUS, M. komentář k § 35, in POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 243).

III.B Aplikace na nyní projednávanou věc

[42] Krajský soud se výkladem § 35 odst. 3 s. ř. s. zabýval (jen) v bodu 2 usnesení čj. 58 A 9/2026-24, jímž stěžovatele dle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval k odstranění nedostatku podmínky řízení (bod [4] výše). Konkrétně tam uvedl, že „[o]dborové organizace mohou zastupovat účastníky, jen co se týče skutečného předmětu činnosti odborové organizace. Tím je ochrana práv a oprávněných zájmů zaměstnanců v pracovněprávních a služebních vztazích a v otázkách týkajících se kolektivního vyjednávání. Pokud se žalobce nechá, jako v posuzované věci, zastoupit odborovým sdružením v řízení o žalobě ve věci přestupku, správní soud takové zastoupení nepřipustí“.

[43] Z uvedeného dle Nejvyššího správního soudu plyne, že krajský soud se první otázkou (podmínkou), tj. zda odborová organizace Spravedlnost je odborovou organizací pro účely § 35 odst. 3 s. ř. s., nezabýval, a to ani případným odkazem na závěry stanoviska NS sp. zn. Cpjn 202/2013. Výslovně posoudil pouze druhou otázku (podmínku), tj. zda jde o věc, v níž může v řízení před správním soudem odborová organizace zastupovat svého člena. Na rozdíl od Nejvyššího soudu ve stanovisku NS sp. zn. Cpjn 202/2013 krajský soud vyšel z toho, že projednávaná věc musí souviset s odborovou činností. Dospěl přitom k závěru, že nyní projednávaná věc týkající se přestupků se činností odborových organizací netýká. Proto zastoupení stěžovatele odborovou organizací Spravedlnost nepřipustil (a v návaznosti na to adresoval výzvu přímo stěžovateli).

[44] Takto odůvodněný závěr krajského soudu o nepřípustnosti zastoupení odborovou organizací v řízení o žalobě ve věci přestupku ovšem neobstojí.

[45] To však samo o sobě neznamená, že zastoupení odborovou organizací Spravedlnost je v nyní projednávané věci podle § 35 odst. 3 s. ř. s. přípustné. Stěžejní je totiž zodpovědět otázku, zda odborová organizace Spravedlnost je odborovou organizací v materiálním smyslu, tj. zda skutečně vykonává odborovou činnost, jak byla výše popsána. V případě odborové organizace Spravedlnost dle Nejvyššího správního soudu nejde o situaci, v níž by o její vazbě na pracovní sféru svých členů neexistovaly žádné pochybnosti. Nejvyššímu správnímu soudu není z jeho úřední činnosti či jako notorieta známo, že by odborová organizace Spravedlnost měla vazbu na pracovní sféru svých členů či vůbec působila u některého konkrétního zaměstnavatele. Současně z části výše poukázaných soudních rozhodnutí plyne, že soudy již dříve vyjádřily pochybnosti o skutečné povaze odborové organizace Spravedlnost (usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1230/23, bod 9). Uvedené dle Nejvyššího správního soudu představuje dostatečnou indicii zakládající pochybnost o skutečné povaze odborové organizace Spravedlnost.

pokračování

[46] Jak uvedeno výše, touto otázkou/podmínkou se krajský soud dosud nezabýval. Jeho závěr, že zastoupení stěžovatele odborovou organizací Spravedlnost je v nyní projednávané věci nepřipustné, je proto přinejmenším předčasný.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení se proto zaměří na to, zda odborová organizace Spravedlnost vykonává skutečnou odborovou činnost, jak plyne z mezinárodněprávních dokumentů a na ně navazující vnitrostátní právní úpravy. Nelze přitom vycházet jen z účelu uvedeného ve spolkovém rejstříku, resp. ve stanovách odborové organizace Spravedlnost. Stěžejní bude zjistit, výzvou vůči odborové organizaci Spravedlnost, jakou konkrétní činnost odborová organizace Spravedlnost převážně reálně vykonává, jakož i to, zda působí u konkrétního zaměstnavatele, případně u kterého.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 21. září 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu