



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 525/2024-105

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Orange Slovensko, a.s.**, Metodova 8, Bratislava, zastúpenej bnt attorneys-at-law, s. r. o., Cintorínska 7, Bratislava, proti rozhodnutiu Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 23367/2024-M_OPV 76418/2024 z 18. júna 2024 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručitou ústavnému súdu 20. augusta 2024 domáha vyslovenia porušenia základných práv na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), rovnosť účastníkov podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a slobodu podnikania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy a práv na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru rozhodnutím ministerstva, ktoré bolo vydané podľa § 13 ods. 2 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kolektívnom vyjednávaní“), podľa ktorého ak sa zmluvné strany nedohodnú a ak ide o spor o uzavretie kolektívnej zmluvy, ktorý vznikol na pracovisku, kde je zakázané štrajkovať, určí rozhodcu na žiadosť ktorejkoľvek zo zmluvných strán ministerstvo.

II.

2. Sťažovateľka (zamestnávateľ poskytujúci telekomunikačné služby) od augusta 2022 vedie spor s dvoma odborovými organizáciami o uzavretie kolektívnej zmluvy. Po neúspešných kolách kolektívneho vyjednávania predložila v januári 2024 odborová organizácia ministerstvu žiadosť o riešenie sporu pred sprostredkovateľom. Ministerstvo ho určilo vo februári 2024 a následne prebehli ďalšie neúspešné kolá vyjednávania. V apríli 2024 predložil sprostredkovateľ podľa § 12 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní návrh podnikovej kolektívnej zmluvy. S tým súhlasila len odborová organizácia, ktorá listom z 26. apríla 2024 navrhla sťažovateľke dohodu na riešení sporu

prostredníctvom rozhodcu. V liste uviedla, že ak sťažovateľka nebude súhlasiť alebo sa nevyjadrí, pristúpi k riešeniu sporu štrajkom. Sťažovateľka 6. mája 2024 oznámila, že s riešením sporu rozhodcom nesúhlasí. Odborová organizácia 20. mája 2024 požiadala ministerstvo o ustanovenie rozhodcu podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní pre neúspech konania pred sprostredkovateľom, nedohodnutím sa na riešení sporu rozhodcom a tým, že ide o pracoviská, kde je zakázané štrajkovať.

3. Ústavnou sťažnosťou namietaným rozhodnutím ministerstvo určilo bez toho, aby sťažovateľke umožnilo vyjadriť sa k tomuto návrhu podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní, rozhodkyňa, ktorej oznámilo, že bola určená za rozhodcu v spore. Podľa § 10a ods. 13 zákona o kolektívnom vyjednávaní ju upovedomilo o možnosti vzniesť námietku predpojatosti, k čomu z jej strany nedošlo. Sťažovateľka s tým nesúhlasila. Tvrdila, že na jej pracoviskách nie je zakázané štrajkovať a rozhodkyňa je zaujatá, lebo jej manžel zastáva pozíciu v odborovej organizácii. Preto proti rozhodnutiu ministerstva podala rozklad. Na to jej ministerstvo uviedlo, že určenie rozhodkyne nie je rozhodnutím podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), a preto o ňom nebude konať.

4. Sťažovateľka v júli 2024 podala návrh na nariadenie neodkladného opatrenia, aby sa rozhodkyňa zdržala konania a rozhodovania do právoplatného rozhodnutia vo veci samej o určení toho, že na jej pracovisku nie je zakázané štrajkovať. Mestský súd tento návrh zamietol uznesením z 15. júla 2024. Na odvolanie sťažovateľky krajský súd v októbri 2024 toto uznesenie potvrdil, keďže pokiaľ zákon zveril ministerstvu určenie rozhodcu v spore o uzavretie kolektívnej zmluvy, v jeho kompetencii je aj posúdenie, či sú na to splnené podmienky. Absencia súdneho prieskumu rozhodnutí ministerstva a rozhodcu nie je dôsledkom legislatívneho opomenutia, ale úmyslu zákona smerujúceho k naplneniu účelu zákona o kolektívnom vyjednávaní. Podľa krajského súdu rozhodkyňa bola určená zákonným postupom, a preto nemôže zasahovať do kompetencie ministerstva určiť rozhodcu a ani do konania pred rozhodcom spôsobom navrhovaným sťažovateľkou.

5. Sťažovateľka popritom v auguste 2024 podala proti rozhodnutiu ministerstva správnu žalobu, ktorú správny súd vo februári 2025 odmietol. Podľa správneho súdu určenie rozhodcu podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní nepodlieha súdnemu prieskumu, pretože nejde o správny akt orgánu verejnej správy pri výkone verejnej správy, ktorý zasahoval do subjektívnych práv sťažovateľky. Ministerstvo sa správne nezaoberalo rozkladom proti rozhodnutiu o určení rozhodcu. Podľa správneho súdu určenie rozhodcu je individuálny správny akt s dopadom na práva sťažovateľky, no súčinnosť štátu pomáha preklenúť stav, keď v kolektívnom vyjednávaní nemožno dospieť k dohode. Odmietol, že by šlo o vrchnostenský prejav štátu, keďže štát určuje nestranného rozhodcu na žiadosť strán a ďalej do kolektívneho vyjednávania nezasahuje.

6. Správny súd odkázal na rozhodnutia NSS (1Svk/16/2021 a 7Svk/24/2021) a ústavného súdu (IV. ÚS 74/2023). Uviedol, že určenie rozhodcu je úkon orgánu verejnej správy bez autoritatívneho rozmeru, keďže ministerstvo nevystupuje ako vykonávateľ štátnej moci, ale len ako oznamovateľ, inštruktor či orgán poskytujúci súčinnosť a rozhodca je nezávislý od odborov a štátnej moci, a tak je oprávnený riešiť kolektívny spor. Určenie rozhodcu ministerstvom je súčinnosťou štátu. K tomu, že určenie rozhodcu je ako rozhodnutie označené v zákone, správny súd uviedol, že zákon nemienil vytvoriť administratívne konanie o určení rozhodcu. Pojem rozhodnutie treba chápať v nadväznosti

na § 13 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní v zmysle, že ministerstvo vybralo rozhodcu z ním vedeného zoznamu. Opačný záver by bol prílišným formalizmom.

III.

III.1. Argumentácia sťažovateľky:

7. Sťažovateľka zdôrazňuje, že ochrany ústavných práv sa nedokáže domôcť v inom konaní. Všetky orgány ju odkazujú na uplatnenie nárokov pred rozhodkyňou, hoci proti rozhodnutiu rozhodkyne nie je žiaden opravný prostriedok. Sťažovateľka poukazuje na nejasnosti týkajúce sa právnej povahy rozhodnutia o určení rozhodcu, keď ministerstvo tvrdí, že v kolektívnom vyjednávaní má len poskytnúť súčinnosť. Ak by tomu tak bolo, súčinnosť bola poskytnutá len odborovým organizáciám. Uvádza, že sa nevie domôcť ochrany v konaní pred ministerstvom a absencia možnosti súdneho prieskumu vyplýva aj z rozhodnutí správnych súdov. Podľa sťažovateľky právna úprava je nedostatočná a otázny je jej súlad s ústavou.

8. Sťažovateľka upozorňuje aj na absentujúcu ochranu v civilnom konaní, v ktorom nemožno zrušiť rozhodnutie ministerstva. Ak by aj nevyčerpala opravné prostriedky, sú dané dôvody hodné osobitného zreteľa pre neodmietnutie jej ústavnej sťažnosti. Pritom poukazuje na špecifiká jej veci, v ktorej rozhoduje o určení rozhodcu orgán verejnej moci, no konečne a nezvratne rozhoduje rozhodkyňa. Zákon ani neposkytuje odpoveď na otázku, čo by sa stalo, ak by rozhodkyňa rozhodla, no zároveň by odpadol dôvod jej ustanovenia. Otázna je pre sťažovateľku aj transformácia právneho vzťahu z verejnej do súkromnej sféry, keď žiaden z orgánov dosiaľ nevedel ozrejmiť režim napadnutého rozhodnutia a vzťahu ministerstva s rozhodcom a zúčastnenými subjektmi. Sťažovateľka je toho názoru, že určenie rozhodcu je vzhľadom na jeho špecifiká právnym aktom svojho druhu a podľa § 122 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ho možno považovať za opatrenie alebo iný zásah.

9. Sťažovateľka zdôrazňuje, že o žiadosti odborov z mája 2024 sa dozvedela až z napadnutého rozhodnutia, hoci žiadosť o určenie rozhodcu musí obsahovať aj stanovisko druhej strany. Ministerstvo nevyzvalo odborové organizácie na odstránenie tohto nedostatku a napriek tomu bez toho, aby jej bolo umožnené vyjadriť sa, rozhodlo. Tým porušilo jej právo na kontradiktórne konanie. Sťažovateľka namieta aj absenciu odôvodnenia nemožnosti štrajkovať na jej pracovisku, hoci o také pracovisko nejde. Ministerstvo tak vec nesprávne právne posúdilo. Odôvodnenie, či skôr konštatovanie, že na jej pracovisku je zakázané štrajkovať, je v rozpore s ústavnými právami na súdnu ochranu a spravodlivé súdne konanie.

10. Sťažovateľka ďalej namieta, že jej musí byť umožnené domáhať sa preskúmania rozhodnutia v správnom a súdnom konaní. Inak je porušené jej právo na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru. Rozhodnutie ministerstva bez zásahu ústavného súdu povedie k vydaniu rozhodnutia rozhodkyňou, pričom jeho doručením stranám dôjde k uzavretiu kolektívnej zmluvy. Proti tomu sa nebude môcť brániť, hoci ide najmä o mzdové nároky zamestnancov, kde je súdny prieskum podľa § 14 zákona o kolektívnom vyjednávaní neaplikovateľný. Možná je len žaloba o určenie neplatnosti kolektívnej zmluvy pre rozpor so zákonom. Tá však nie je účinným prostriedkom nápravy, keďže bude musieť plniť individuálne nároky zamestnancov. Zákon

o kolektívnom vyjednávaní, ale aj doterajšia prax súdov ju tak ako zamestnávateľa ponecháva bez účinnej ochrany.

11. Namietané porušenie práva na slobodu podnikania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy vidí v tom, že do rozhodovania o kolektívnej zmluve vstúpi bez splnenia zákonných podmienok rozhodca a ním prijatá kolektívna zmluva zasiahne do zmluvnej autonómie strán.

III.2. Vyjadrenie ministerstva:

12. Podľa ministerstva pokiaľ nebolo rozhodnuté, že pracovisko sťažovateľky nie je pracoviskom, na ktorom je zakázané štrajkovať, a pokiaľ nebolo právoplatne rozhodnuté o správnej žalobe sťažovateľky, ústavná sťažnosť je neprípustná. Je toho názoru, že jeho postup bol v súlade so zákonom o kolektívnom vyjednávaní. Pripomína, že kolektívne vyjednávanie od roku 2022 doteraz nesmerovalo ku kompromisu. Zdôrazňuje potrebu vyriešenia sporu, eliminovanie sociálneho napätia a uzavretie kolektívnej zmluvy. Uvádza, že poskytlo iba potrebnú súčinnosť, no inak nezasahovalo, keďže riešenie sporu prevzala nezávislá rozhodkyňa. Určenie rozhodkyne nie je z povahy veci rozhodnutím podľa správneho poriadku a individuálnym správnym aktom. Vyhodnotilo rozhodné skutočnosti a považovalo za preukázané splnenie podmienok pre určenie rozhodcu. Zdôrazňuje, že ide o spor na pracovisku, kde je zákonom obmedzená možnosť štrajku.

13. Ministerstvo zdôrazňuje, že rozhodcovia sa zapisujú do zoznamov len na tri roky. Prípadné správne súdne konanie preskúmajúce rozhodnutie ministerstva by viedlo k tomu, že rozhodca by už v zozname nebol a bolo by nutné určiť ďalšieho rozhodcu. Postup navrhovaný sťažovateľkou by bol v rozpore s požiadavkou rýchleho konania a obmedzoval by slobodu kolektívneho vyjednávania. Posúdenie správnosti „rozhodnutia“ o určení rozhodcu by sa stalo predpokladom platnosti ďalšej fázy kolektívneho vyjednávania. S poukazom na dohovory Medzinárodnej organizácie práce ministerstvo uvádza, že mechanizmy v nich ustanovené majú slúžiť na napomáhanie riešenia sporov v čo najkratšom čase. Umelým vytvorením správneho konania nemožno blokovat kolektívne vyjednávanie. Podľa ministerstva jeho úlohou je čo najskôr určiť rozhodcu, ktorý má dospieť k záveru v lehotách stanovených zákonom o kolektívnom vyjednávaní.

14. K otázke prítomnosti verejnoprávneho prvku ministerstvo odkazuje na súdne rozhodnutia, podľa ktorých absentuje prvok verejnej moci v prípade rozhodovania rozhodcu, keďže rozhodcovi na rozdiel od orgánu verejnej správy chýba donútenie. Rozhodca nemôže strany nútiť ku konaniu alebo súčinnosti a stranám nemôže ukladať sankcie. Ministerstvo zdôrazňuje, že použitie zákona o kolektívnom vyjednávaní ako procesného predpisu (a nie správneho poriadku) platí nielen pre rozhodcu, ale aj pre ministerstvo. Ministerstvo trvá na tom, že k porušeniu ústavných práv sťažovateľky nemohlo dôjsť, pretože postupovalo v medziach zákona, a absencia rozsiahlejšej právnej úpravy, ktorá by obsahovala jasnejšie vymedzenie práv a povinností, nemôže byť na jeho ťarchu. Zdôrazňuje, že rešpektovalo ciele zákona (efektívne kolektívne vyjednávanie a nastolenie sociálneho zmieru), princíp nevyhnutného zásahu štátu do vyjednávania a ústavné právo zamestnancov na kolektívne vyjednávanie. Podľa ministerstva ak by postupovalo podľa správneho poriadku, nastolilo by to pochybnosti o jeho nestrannosti a nezáujatosti a došlo by k odklonu od ustálenej praxe. Práve druhá strana by mohla namietat účelovosť jeho konania s cieľom obmedziť ústavné právo na kolektívne vyjednávanie.

15. Ministerstvo aj napriek absencii jednoznačných kritérií v zákone o kolektívnom vyjednávaní pred určením rozhodkyne preskúmalo, aké činnosti vykonáva sťažovateľka, od odborovej organizácie si vyžiadalo informácie a analyzovalo osobný rozsah § 20 zákona o kolektívnom vyjednávaní. Pretože sťažovateľka zabezpečuje telekomunikačné služby, ministerstvo nemalo objektívne pochybnosti, že činnosť podľa § 20 ods. 1 písm. j) zákona o kolektívnom vyjednávaní sa prekrýva s viacerými činnosťami uvedenými v obchodnom registri. Ministerstvo taktiež nemalo pochybnosť, že účasťou na štrajku zamestnancov sťažovateľky by došlo k ohrozeniu života alebo zdravia občanov. Pokiaľ by sa telekomunikačné služby jedného z operátorov vyplí, je dôvodné sa domnievať, že by došlo k ohrozeniu života alebo zdravia občanov, čo deklarovali aj samotné odbory v žiadosti.

III.3. Reakcia sťažovateľky:

16. Podľa sťažovateľky sú tvrdenia ministerstva v rozpore, keďže raz uvádza, že jej nemôže byť poskytnutá ochrana v správnom alebo civilnom súdnom konaní, no na druhej strane žiada, aby boli v týchto konaniach vyčerpané opravné prostriedky. Sťažovateľka odkazuje na rozhodnutie krajského súdu, ktorý je toho názoru, že v civilnom spore nemôže preskúmať rozhodnutia ministerstva. K možnosti podať správnu žalobu poukázala na to, že ju podala, no jej úspešnosť je vzhľadom na rozhodovaciu prax NSS otázná. Otázná je i jej účinnosť, keďže kým jej bude vyhovené, bude musieť plniť individuálne nároky zamestnancov. K právnej povahe rozhodnutia o určení rozhodcu ako rozhodnutia svojho druhu sťažovateľka uviedla, že nevylučuje, že ho pre účely § 122 ods. 1 zákona o ústavnom súde možno považovať za opatrenie alebo iný zásah. Prikláňa sa k pojmu opatrenie, ktorého prieskum vylučujú iné orgány verejnej moci, ktorých odpovede vedú len k negatívnemu vymedzeniu, čoho dôsledkom je právna neistota a nemožnosť účinne sa brániť proti rozhodnutiu ministerstva. To zakladá nevyhnutnosť zásahu ústavného súdu.

17. Sťažovateľka dopĺňa argumenty o tom, že nevedela o žiadosti odborových organizácií a trvá na tom, že sa o nej dozvedela až z rozhodnutia o ustanovení rozhodcu. Opakuje, že o tom, že spor vznikol na pracovisku, kde je zakázané štrajkovať, rozhodlo ministerstvo len na základe tvrdenia odborových organizácií. Ďalej argumentuje, že na jej pracoviskách nie je zakázané štrajkovať.

III.4. Vyjadrenie odborových organizácií:

18. Odborové organizácie poukázali na to, že kolektívne vyjednávanie je pre ústavným súdom nariadené dočasné opatrenie paralyzované, čo vedie k ujme zamestnancov sťažovateľky, ktorá len robí obštrukcie, keďže rozhodkyňa mala rozhodnúť už v júli 2024. Poukazujú na to, že Mestský súd Bratislava IV 29. októbra 2024 v konaní sp. zn. 33C/77/2024 neodkladným opatrením rozhodkyni uložil, aby do 10 dní od doručenia písomne oznámila rozhodnutie podľa § 13 ods. 5 zákona o kolektívnom vyjednávaní. Rozhodkyňa sa proti tomuto uzneseniu odvolala a namietla, že jej v tom bráni dočasné opatrenie ústavného súdu.

19. Odborové organizácie zastávajú názor, že určenie rozhodcu ministerstvom nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy, pretože nejde o postup alebo akt vydaný v oblasti verejnej správy, a preto nie je ani preskúmateľné v správnom súdnictve. Opakujú právne názory NSS (7Svk/24/2022) o súčinnosti štátu pri kolektívnom vyjednávaní a to, že ide len o administratívny úkon ministerstva. Zdôrazňujú, že sťažovateľka si mohla podať správnu žalobu a okrem toho podala civilné žaloby,

ktoré sú právnym prostriedkom ochrany jej základných práv a slobôd. Ústavná sťažnosť je tak neprípustná. Odkazujú aj na nález sp. zn. IV. ÚS 74/2023 a rovnako aj na uznesenie NSS (7Svk/5/2024), podľa ktorých sa sťažovateľka mala brániť pred civilnými súdmi, u ktorých na založenie právomoci vo všeobecnosti nie je potrebné žiadne ďalšie ustanovenie. Odborové organizácie odmietajú, že by boli dané dôvody hodné osobitného zreteľa, ktoré by odôvodnili neodmietnutie ústavnej sťažnosti.

20. K porušeniu práva na súdnu ochranu, spravodlivé súdne konanie a účinný opravný prostriedok odborové organizácie odkazujú na § 24 Civilného sporového poriadku a príslušnosť Mestského súdu Bratislava IV v sporoch z kolektívnych pracovnoprávných vzťahov. Sťažovateľka na mestský súd podala žalobu aj návrh na nariadenie neodkladného opatrenia a mestský súd o nich rozhoduje. K absencii odôvodnenia rozhodnutia ministerstva odborové organizácie uvádzajú, že proces určenia rozhodkyne sa neriadi správnym poriadkom, keďže ministerstvo poskytuje minimálnu súčinnosť pri riešení kolektívneho sporu a nerozhoduje o právach a povinnostiach, ale iba určuje osobu oprávnenú rozhodnúť kolektívny spor. Absenciu účinného opravného prostriedku odborové organizácie odmietajú s ohľadom na ochranu poskytnutú civilnými súdmi. Skutočnosť, že súdy nevyhoveli návrhu sťažovateľky na vydanie neodkladného opatrenia, nepreukazuje neexistenciu súdnej ochrany.

21. K právu na kontradiktórne konanie uvádzajú, že postupovali podľa zákona a že § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní neukladá povinnosť informovať sťažovateľku. K požiadavke na stanovisko druhej zmluvnej strany podľa § 13 ods. 3 uvádzajú, že stanovisko bolo obsiahnuté v rozsiahlej dokumentácii priloženej k žiadosti o určenie rozhodcu. K tomu odkazujú aj na odbornú literatúru, podľa ktorej stanovisko druhej strany môže byť zrejmé aj zo zápisov vyhotovených počas kolektívneho vyjednávania alebo v rámci konania pred sprostredkovateľom. Ministerstvo preto nemalo dôvod vyzývať odborové organizácie na odstránenie nedostatku žiadosti. K porušeniu rovnosti účastníkov v konaní odborové organizácie uvádzajú, že ministerstvo konalo podľa zákona a len ono môže skúmať hmotnoprávne podmienky určenia rozhodcu. Zákon o kolektívnom vyjednávaní nestanovuje ministerstvu povinnosť dožadovať sa stanoviska sťažovateľky. K zásahu do slobody podnikania sťažovateľky odborové organizácie poukazujú na to, že uzavretie kolektívnej zmluvy rozhodnutím rozhodkyne je účinný a zákonný proces, ktorý nepredstavuje zásah do zmluvnej autonómie.

22. K posúdeniu pracoviska sťažovateľky ako pracoviska, kde je zakázané štrajkovať, odborové organizácie odkazujú na vzájomnú previazanosť § 13 ods. 2 a § 20 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní o nezákonnosti štrajku. Zároveň tvrdia, že je to primárne odborová organizácia, kto má posúdiť, či o také pracovisko ide, keďže znáša zodpovednosť za uplatnenie štrajku

IV.

23. Systém ústavnej ochrany základných práv a slobôd je rozdelený medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Právomoc všeobecných súdov je podľa ústavy primárna a právomoc ústavného súdu je subsidiárna. Ochrana ústavnosti nie je výlučnou úlohou ústavného súdu, ale všetkých orgánov verejnej moci v rámci zverených kompetencií. Aj pre všeobecné súdy platí, že majú chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Subsidiárna právomoc ústavného súdu sa uplatní až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (IV. ÚS 236/07). Účelom správneho súdnictva nie je náprava

nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana práv fyzických a právnických osôb, voči ktorým sa vykonáva verejná správa (IV. ÚS 3/2020, III. ÚS 502/2015)

24. Z hľadiska otázky prípustnosti a princípu subsidiarity je preto nutné ústavnú sťažnosť posúdiť s ohľadom na možnosť sťažovateľky vyčerpať iné právne prostriedky, ktoré jej zákon priznáva na ochranu jej základných práv, a to vrátane posúdenia otázky, či boli dostupné a efektívne. Sťažovateľka využila rôzne civilné a správne žaloby. Aj naďalej však zostáva nezodpovedané, či tieto právne prostriedky viedli k účinnej ochrane jej základných práv. Sťažovateľka podala správnu žalobu, ktorou navrhovala preskúmať rozhodnutie o rozklade ministerstva a rozhodnutie o určení rozhodkyne, ktorú správny súd vo februári 2025 odmietol. Je potrebné poznamenať, že z vyjadrení k ústavnej sťažnosti je zrejmé, že odborové organizácie nedisponujú alebo nedisponovali všetkými skutočnosťami. Odborové organizácie a ministerstvo nemali informáciu o tom, že sťažovateľka správnu žalobu podala. I sťažovateľka to neuviedla v ústavnej sťažnosti.

25. Pokiaľ ide o preskúmanie určenia rozhodkyne ministerstvom v správnom súdnictve, zákon o kolektívnom vyjednávaní neposkytuje dostatočnú odpoveď na otázku povahy tohto aktu. Nie je zrejmé, či ministerstvo pri určovaní rozhodcu koná v rámci svojej správnej pôsobnosti orgánu verejnej správy. Správna rovina je premietnutá do legálneho vymedzenia administratívneho konania, ktorým sa rozumie len taký postup orgánu verejnej správy, ktorý sa vzťahuje na výkon jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy. Legálne definície rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy odkazujú na administratívne konania, zatiaľ čo pri inom zásahu orgánu verejnej správy, ktorý nie je realizovaný v administratívnom konaní, je výslovne uvedené, že ide o postup vykonávaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy. Otázka pomenovania aktu ministerstva pri určení rozhodkyne predstavuje prvý rozdiel v názoroch zúčastnených. Odborové organizácie a ministerstvo ho nepovažujú za rozhodnutie vydané v správnom konaní, zatiaľ čo sťažovateľka primárne tvrdí, že ide o opatrenie. Alternatívne však argumentuje aj v prospech rozhodnutia alebo iného zásahu orgánu verejnej správy.

26. Prieskumu v správnom súdnictve však nebráni, ak orgán verejnej správy použije formu, ktorá neobsahuje všetky náležitosti správneho rozhodnutia podľa procesných predpisov upravujúcich administratívny proces, prípadne použije jednoduché informovanie o svojom rozhodnutí o právach alebo povinnostiach právnickej alebo fyzickej osoby. V týchto prípadoch ide o opatrenie orgánu verejnej správy. Ak nejde o rozhodnutie, ale len o úkon orgánu verejnej správy, ktorý nemá autoritatívny vzťah k žiadnej osobe, taký úkon súdnemu prieskumu nepodlieha.

27. Ministerstvo v kolektívnom vyjednávaní poskytuje súčinnosť. O to opierajú svoje argumenty ministerstvo a odborové organizácie. Odkazujú na judikatúru NSS, podľa ktorej štát často vystupuje ako subjekt, ktorého súčinnosť je potrebná pri sociálnom dialógu. Ministerstvo podľa zákona vyberá rozhodcov, vedie ich zoznam a overuje ich odbornú spôsobilosť, čo možno považovať za poskytovanie súčinnosti. Súčinnosť však možno akceptovať iba ak štát „len“ vedie zoznam rozhodcov, skúma ich spôsobilosť a ponúka ho stranám na výber, pokiaľ sa dohodnú na tomto spôsobe riešenia sporu. Z § 13 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní je takto definovaná súčinnosť štátu možné odvodiť. Pri § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní však už akt určenia rozhodcu ako takúto iba súčinnosť chápať nemožno.

28. Aj keď zo zákona o kolektívnom vyjednávaní a následnom naviazaní na kategorizáciu pojmov v Správnom súdnom poriadku (ďalej len „SSP“) nie je možné bez akýchkoľvek pochyb dospieť

k pomenovaniu aktu ministerstva, ministerstvo podľa § 13 ods. 2 autoritatívne určuje stranám rozhodcu, ktorého rozhodnutie je následne právne záväzné. Treba tak preskúmať, či napadnuté rozhodnutie sa má preskúmať v správnom súdnictve, ktorého účelom je poskytovanie ochrany právam a právom chráneným záujmom v oblasti verejnej správy, čo je spojené so základným princípom správneho súdnictva podľa § 5 ods. 2 SSP. Ustanovenie § 2 ods. 2 SSP je odzrkadlením čl. 46 ods. 2 ústavy a v ňom obsiahnutého práva na súdnu ochranu správnymi súdmi. Nejasné alebo viacerými spôsobmi vyložiteľné ustanovenia zákona by sa preto mali vykladať spôsobom umožňujúcim prístup k správneému súdu. Len takýto výklad možno považovať za ústavne konformný. Za správny akt sa považuje každé jednotlivé opatrenie alebo rozhodnutie prijaté pri výkone správy verejným orgánom, ktoré priamo zasahuje do práv, slobôd alebo záujmov osôb. Musí teda ísť o individuálny správny akt vo vzťahu k subjektom práva, ktorým sa ukladajú práva, povinnosti, prípadne sa zasahuje do slobôd alebo záujmov týchto subjektov. Nie je rozhodujúce, že orgány verejnej správy niekedy rozhodujú aj o právach a povinnostiach súkromnoprávneho charakteru. Pri orgánoch verejnej správy rozhodujúcich v oblasti verejnej správy je preto nutné v pochybnostiach preskúmať najmä to, či práva a povinnosti, ktorých sa rozhodovanie takých orgánov dotýka, má verejnoprávnu, prípadne aspoň so súkromným právom zmiešanú povahu.

29. Nedá sa nepotvrdiť argument sťažovateľky, že ministerstvo nepoukázalo na žiadne rozhodnutie súdov, ktorým by sa rozhodovalo o povahe rozhodnutia ministerstva podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní. Ide len o rozhodnutia, ktoré sa týkajú konania pred rozhodcom a jeho rozhodnutia. Rozhodnutia NSS a ostatných súdov, na ktoré odkazuje aj právnická literatúra (Švec, M., Olšovská A. Súdny prieskum procesov konania pred rozhodcom v kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch. In Štát a právo 4/2023) sa týkajú primárne postavenia rozhodcu a povahy jeho rozhodnutia, no nie postavenia ministerstva a určenia rozhodcu. V odkazoch na judikatúru možno badať posúdenie aktu určenia rozhodcu podľa § 3a ods. 4 zákona o kolektívnom vyjednávaní. Vo vzťahu k tomuto ustanoveniu sa kompetencia ministerstva vníma ako sekundárne riešenie spočívajúce v ochrane základného práva zamestnancov.

30. NSS (1Svk/16/2021 a 7Svk/24/2022) vo vzťahu k § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní hodnotí tento predpis ako súkromnoprávny, upravujúci kolektívne pracovnoprávne vzťahy medzi odborovými organizáciami a zamestnávateľmi ako subjektmi súkromného práva. To, že ministerstvo určilo rozhodcu na podnet zamestnávateľa, nemá podľa NSS také účinky, že by pre absenciu vôle odborových organizácií pri konštituovaní rozhodcu už muselo ísť o výkon verejnej správy. To podľa NSS analogicky platí aj pre § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní. K námietke, že rozhodca nebol vybraný zmluvnými stranami, ale ministerstvom a ako taký rozhodoval o právach a povinnostiach strán sporu nezávisle od ich vôle, NSS uviedol, že pre posúdenie charakteru rozhodcu ako súkromného subjektu je právne irelevantné, či bol do funkcie ustanovený dohodou alebo na žiadosť strán. Samotné určenie rozhodcu ministerstvom nemožno považovať za prenesenie právomoci pri výkone štátnej správy na rozhodcu, pretože štát sám právomoc rozhodovať o osobe zmluvnej strany nemá.

31. NSS tu zdôrazňuje súčinnosť štátu pri kolektívnom vyjednávaní a základný účel kolektívneho vyjednávania, ktorým je zmluvne zabezpečiť oprávnené požiadavky zamestnancov na zlepšenie pracovných podmienok. NSS uvádza, že štát nemôže dopustiť zablokovanie rokovaní o kolektívnej zmluve nedosiahnutím dohody zmluvných strán o osobe rozhodcu. Keďže NSS posudzoval určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy, vyjadril sa k situácii

a možnosti, keď by rozhodca určil oprávnenú odborovú organizáciu nesprávne. To by podľa NSS mohlo predstavovať dôvod neplatnosti kolektívnej zmluvy podľa súkromného práva. Súdna ochrana tak podľa NSS nebola popretá, ale nemala sa realizovať cestou správneho súdnictva.

32. V rozhodnutiach, na ktoré odkazuje ministerstvo a v na to nadväzujúcom odbornom článku, sa však vyskytujú protichodné a rozporuplné argumenty a závery, z ktorých nemožno dospieť k záveru o čisto súkromnoprávnej povahe rozhodnutia ministerstva o určení rozhodcu. V rozhodnutí Krajského súdu v Prešove (5S/12/2013), na ktoré odkazuje ministerstvo, je uvedené, že kolektívne vyjednávanie je dvojstranný právny vzťah, ktorého obsah vychádza z autonómie vôle zmluvných partnerov a z princípov zmluvnej voľnosti. Pri spore o uzatvorenie kolektívnej zmluvy by mal rozhodca podľa krajského súdu vstúpiť do sporu na základe vzájomnej dohody. Preto krajský súd rozhodol, že postavenie rozhodcu má súkromnoprávny charakter.

33. Vo veci sťažovateľky však žiadne z už uvedených kritérií nie je prítomné. Rozhodkyňa nebola určená na základe autonómie vôle strán. Nemožno preto hovoriť o zmluvnej voľnosti, keďže k dohode zmluvných strán na rozhodcovi nedošlo. Konanie vo vzťahu k sťažovateľke bolo obligatórne a následné rozhodnutie rozhodkyne bude sťažovateľka musieť rešpektovať a na jeho základe plniť konkrétne povinnosti, ktoré pre ňu z kolektívnej zmluvy vyplynú. Je tu teda prítomný typ vrchnostenského vzťahu, ktorý sa prejavuje tým, že sťažovateľka má povinnosť zniesť nedobrovoľný spôsob riešenia sporu rozhodkyňou, na ktorej sa nedohodla, ale ktorá bola určená bez toho, aby sa k osobe samotnej rozhodkyne alebo k procesu a zákonnosti jej určenia mohla akokoľvek vyjadriť.

34. Navyše, z už citovaného odborného článku, ako aj samotného uznesenia krajského súdu plynie záver o rozlišovaní postavenia rozhodcu v závislosti od toho, o čom rozhodca podľa zákona o kolektívnom vyjednávaní rozhoduje. Teda či ide o spor o uzavretie kolektívnej zmluvy podľa § 13 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní, alebo o spor o plnenie z kolektívnej zmluvy podľa § 14 tohto zákona. To opierajú o nález českého ústavného súdu (IV. ÚS 402/01), z ktorého však takéto rozlíšenie neplynie. Český ústavný súd výslovne, odkazujúc na § 13 ods. 1 a § 14 ods. 1 zákona, uvádza, že rozhodca podľa zákona o kolektívnom vyjednávaní naplňuje kvalifikačné podmienky orgánu verejnej moci. Podľa českého ústavného súdu má rozhodca podľa zákona o kolektívnom vyjednávaní postavenie orgánu verejnej moci svojho druhu, pretože autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach strán kolektívnej zmluvy, ktoré s ním nie sú v rovnom postavení, obsah tohto rozhodnutia nezávisí od vôle týchto subjektov, toto rozhodovanie je súčasťou právomoci rozhodcu zakotveného zákonom o kolektívnom vyjednávaní a účastníctvo v rozhodovaní pred rozhodcom je nutnou podmienkou pre rozhodovanie sporov týchto subjektov vo veci plnenia záväzkov z kolektívnej zmluvy. Český ústavný súd tak nenaznačil nutnosť rozlišovania postavenia rozhodcu a záver o tom, že rozhodca má postavenie orgánu verejnej moci svojho druhu, uviedol vo vzťahu k celému zákonu o kolektívnom vyjednávaní.

35. Je preto problematické zjednotiť názor vychádzajúci z už zmienenej odbornej literatúry, podľa ktorej Krajský súd v Prešove, ktorý vyhodnotil postavenie rozhodcu v kolektívnych sporoch podľa zákona o kolektívnom vyjednávaní ako súkromnoprávny, ak ako svoj podporný argument používa rozhodnutie českého ústavného súdu, v ktorom tento súd dospel k záveru o tom, že rozhodca je v tomto prípade v postavení osobitého orgánu verejnej moci. Judikatúra NSS priamo neustanovuje, akú povahu má rozhodnutie ministerstva v prípade určenia rozhodcu podľa § 13 ods. 2 zákona

o kolektívnom vyjednávaní. Argumentácia sa primárne zameriava na rozhodcu a jeho rozhodnutia. Rozhodca podľa NSS nevykonáva verejnú správu, a to ani v prípade, že bol určený ministerstvom. To znamená, že spôsob určenia rozhodcu nemení jeho charakter ako súkromnoprávneho subjektu. NSS napokon zdôrazňuje už zmienenú súčinnosť s cieľom naplniť účel kolektívneho vyjednávania. O jednoduchú súčinnosť štátu však v prípade § 13 ods. 2 nemôže ísť vzhľadom na už zmienené autoritatívne určenie rozhodcu, ktorého rozhodnutie bude pre zmluvné strany kolektívneho vyjednávania záväzné. Súčinnosť štátu si nemožno zamieňať s alibizmom, a preto je nutné, aby štát prostredníctvom ministerstva zodpovedal za prípadný nezákonný postup pre nesplnenie zákonných podmienok pri určovaní rozhodcu podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní.

36. Rozhodnutie ministerstva o určení rozhodcu podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní sa nachádza na hranici verejného a súkromného práva a právnych vzťahov, ktoré na tejto hranici vznikajú. Nejde tak ani o typicky súkromné právo, v ktorom by bol prítomný len horizontálny vzťah medzi dvoma subjektmi súkromného práva, a ani o verejné právo, pre ktoré sú typické hierarchicky koncipované vzťahy medzi orgánmi verejnej moci na jednej strane a osobami súkromného práva na strane druhej. Aj v právnej teórii sa uznáva hybridné posúdenie právnych odvetví, ktoré síce majú povahu súkromného práva, avšak sú značne „prelezené“ významnými kompetenciami správnych orgánov. Za takéto súkromnoprávne odvetvie so silným verejnoprávnym prvkom je považované aj pracovné právo (Procházka R., Káčer M. Teória práva, 2019, str. 183).

37. Rozhodnutie ministerstva pri jednostrannom určení rozhodcu tak predstavuje vrchnostenský zásah, ktorý vychádza zo zákonného zmocnenia v prípade, keď existuje záujem narovnať nerovnováhu v dôsledku nemožnosti odborových organizácií uchýliť sa k ďalšiemu kroku kolektívneho vyjednávania – štrajku. Autoritatívne rozhodnutie ministerstva bez predchádzajúcej dohody oboch strán, ktoré je pre obe strany záväzné, preukazuje existenciu prvkov verejnoprávneho charakteru spôsobu riešenia sporu o uzavretie kolektívnej zmluvy. Preto je nutné dospieť k záveru o existencii zmiešaného charakteru riešenia sporu, ktorý vedie k záveru o možnosti prieskumu napadnutého rozhodnutia ministerstvom v konaní o správnej žalobe.

38. Správna žaloba proti rozhodnutiu alebo opatreniu je však možná len v prípade, že došlo k ukráteniu na právach spojených s vydaním napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Pri správnej žalobe nejde o preukázanie toho, či sa žalobou napadnutým rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy priamo konštituovali alebo deklarovali práva a povinnosti žalobcu, ale o to, či sa účinky rozhodnutia alebo opatrenia podľa tvrdenia žalobcu v žalobe negatívne prejavili v jeho právnej sfére (NSS ČR, 2Afs/4/2011). Sťažovateľke, a aj odborovým organizáciám v dôsledku rozhodnutia o určení rozhodkyne vzniká povinnosť podrobiť sa jej rozhodnutiu, ktorým autoritatívne vstupuje do ich súkromného zmluvného vzťahu tým, že rozhodne o uzavretí kolektívnej zmluvy, z ktorej budú pre sťažovateľku plynúť konkrétne povinnosti. Rozhodnutie ministerstva o určení rozhodkyne sa tak dotýka právneho postavenia sťažovateľky a odborových organizácií.

39. Možnosť prieskumu rozhodnutia ministerstva v správnom súdnictve o určení rozhodcu podporuje odkaz na rozsudok NSS ČR 4Ads/208/2015. Podľa NSS ČR sa kolektívne vyjednávanie síce uskutočňuje medzi rovnými subjektmi súkromného práva, no na strane druhej do týchto vzťahov zasahuje štát, ktorý stranám kolektívneho sporu poskytuje určitú súčinnosť, a to v záujme riadneho a pokojného urovnania. Tým do istej miery napomáha prevencii štrajku, ktorý môže

v niektorých prípadoch ovplyvniť právnu sféru iných než len na kolektívnom vyjednávaní zúčastnených osôb. Prispievanie k vyriešeniu kolektívnych sporov zo strany štátu je tak otázkou verejného záujmu. S odkazom na § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní NSS ČR uviedol, že rozhodcu považuje za orgán verejnej moci svojho druhu s odkazom na už zmienený nález českého ústavného súdu (IV. ÚS 402/01), keďže rozhodca rozhoduje autoritatívne o právach a povinnostiach strán kolektívnej zmluvy, ktoré s ním nie sú v rovnakom postavení.

40. Určujúcou otázkou pre NSS ČR bolo to, o akej právnej skutočnosti bolo žalovaným ministerstvom v správnom konaní rozhodované. Pritom odlišoval rozhodnutie ministerstva o určení sprostredkovateľa od prípadného výsledku, ku ktorému je sprostredkovateľ určovaný a ktorým je určité podanie pomocnej ruky stranám kolektívnej zmluvy pri jej uzatváraní. NSS ČR však zdôraznil, že sprostredkovateľ na rozdiel od rozhodcu nie je oprávnený vydať autoritatívne rozhodnutie, ale len poskytnúť návrh na riešenie sporu, ktorý strany nemusia akceptovať. Zatiaľ čo návrh na riešenie sporu sa priamo dotýka súkromnoprávneho postavenia strán kolektívnej zmluvy, keď predurčuje ich právne vzťahy, samotným určením sprostredkovateľa pre konkrétny kolektívny spor nie je súkromnoprávna sféra strán kolektívnej zmluvy nijako priamo ovplyvnená.

41. Uvedený záver platí podľa NSS ČR rovnako pre vzťah medzi rozhodnutím ministerstva o určení rozhodcu a následným rozhodnutím tohto rozhodcu, o ktorom už zákon výslovne stanovuje, že je preskúmateľné súdom. NSS ČR v danej veci konštatoval, že preskúmaným rozhodnutím o zamietnutí rozkladu odborovej organizácie proti rozhodnutiu ministerstva nedošlo k priamemu zásahu do súkromnoprávnej sféry odborovej organizácie. Keďže odborová organizácia mohla byť v dôsledku jeho vydania ukrátená na svojich právach, bolo toto rozhodnutie preskúmateľné správnymi súdmi. Z rozsudku NSS ČR (4Ads/208/2015) tak okrem iného plynie aj oddelenie postavenia a následnej povahy rozhodnutia o určení rozhodcu ministerstvom podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní a samotným rozhodnutím rozhodcu.

42. Analýza uvedených súdnych rozhodnutí a odbornej literatúry tak nevedie k jednoznačnému záveru, či ministerstvo v danej veci rozhoduje v oblasti verejnej správy a či práva a povinnosti majú verejnoprávnu povahu. Na jednej strane tu totiž existuje autoritatívny a vrchnostenský zásah ministerstva vyplývajúci zo zákonného zmocnenia, obmedzenie zmluvnej voľnosti a autonómie zmluvných strán pri výbere rozhodcu, na druhej strane tu chýbajú jasne definovateľné práva, povinnosti alebo právom chránené záujmy, ktoré by mali verejnoprávnu povahu pri samotnom určení rozhodcu ministerstvom. K príklonu o možnosti prieskumu v správnom súdnictve však hovorí to, že je vo verejnom záujme, aby ministerstvo rozhodovalo v súlade so zákonom a dotknutá osoba by sa mala mať možnosť domáhať ochrany pred súdom. Ak by postupom ministerstva ako orgánu verejnej moci bol porušený zákon, musí existovať náprava. Rozhodujúcim aspektom je preto skutočnosť, že sťažovateľka vecne napáda posúdenie zákonnosti postupu a následného rozhodnutia ministerstva podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní.

43. Vzhľadom na § 2 ods. 2 SSP, ktoré je odzrkadlením čl. 46 ods. 2 ústavy a v ňom obsiahnutého práva na súdnu ochranu správnymi súdmi, je potrebné prikloniť sa k takému výkladu SSP, pri ktorom prípadne nejasné alebo viacerými spôsobmi vyložiteľné ustanovenia zákona sa budú vykladať spôsobom umožňujúcim prístup k správne súdu. Rozhodnutie ministerstva o určení rozhodcu tak predstavuje individuálny správny akt, ktorým došlo k zásahu do práv sťažovateľky tým, že jej nedobrovoľným spôsobom bolo uložené podrobiť sa následnému rozhodnutiu rozhodcu.

44. Argumenty sťažovateľky o tom, že rozhodnutie ministerstva, ktorým bola určená rozhodkyňa podľa § 13 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní, je preskúmateľné v správnom súdnictve, sú dôvodné. O správnej žalobe má právomoc rozhodnúť správny súd. Rozhodnutie ministerstva tak bolo napadnuteľné v rámci správneho súdnictva a správny súd mal vo veci sťažovateľky vecne rozhodnúť. Uznesenie, ktorým správny súd odmietol správnu žalobu sťažovateľky, je preto nesprávne, stále však preskúmateľné na kasačnú sťažnosť sťažovateľky. Tento prostriedok nápravy, ktorý sťažovateľke priznáva zákon, však nebol vyčerpaný. Ústavná sťažnosť je tak podľa § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde neprípustná a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde odmietnutá.

45. Pokiaľ ide o možnosti využitia civilného súdnictva, vo veci sťažovateľky bolo predložených niekoľko možných spôsobov súdnej ochrany. Z ústavnej sťažnosti, ako aj z vyjadrení plyní jednak možnosť iniciovať konanie o spore z kolektívnej zmluvy, ďalej konanie o neplatnosti právneho úkonu (kolektívnej zmluvy) a napokon aj sťažovateľkou už iniciované konanie o určenie, že jej pracovisko nie je pracoviskom, na ktorom je zakázané štrajkovať.

46. Vo vzťahu k prvej možnosti je nutné uviesť, že súdny prieskum rozhodnutia rozhodcu v kolektívnom spore o uzavretie kolektívnej zmluvy nie je v súlade s § 14 zákona o kolektívnom vyjednávaní možný. Možno napadnúť len rozhodnutie rozhodcu o plnení záväzkov z kolektívnej zmluvy. Potvrdzuje to aj judikatúra najvyššieho súdu (8Sžo/34/2014), podľa ktorej v prípade rozhodnutia v spore o uzavretie kolektívnej zmluvy doručením rozhodnutia rozhodcu stranám je kolektívna zmluva, ktorá bola predmetom sporu, v zmysle § 13 ods. 6 zákona o kolektívnom vyjednávaní uzavretá. Zákon o kolektívnom vyjednávaní stanovuje fikciu, ktorá predpokladá uzavretie kolektívnej zmluvy a okamžitý vznik nárokov oboch strán vyplývajúcich z uzavretej kolektívnej zmluvy. Z toho vyplýva, že zákon o kolektívnom vyjednávaní neprípúšťa podanie opravného prostriedku voči rozhodnutiu rozhodcu o uzavretie kolektívnej zmluvy vo forme návrhu na jeho zrušenie. Vylúčenie súdneho prieskumu v spore o uzavretie kolektívnej zmluvy vychádza z voľby zmluvných strán pri určení rozhodcu kolektívneho sporu, ako aj z praktickej aplikácie tohto ustanovenia po prípadnom zrušení rozhodnutia rozhodcu, kedy by muselo dôjsť k vzájomnému vráteniu poskytnutých plnení na základe kolektívnej zmluvy (Olšovská, A. a kol. Kolektívne pracovné právo s praktickými príkladmi, Bratislava, 2017, str. 231).

47. Možný je tak len súdny prieskum kolektívneho sporu o plnení záväzkov z kolektívnej zmluvy. Rozhodnutie rozhodcu v spore o plnení záväzkov z kolektívnej zmluvy, ako aj následný súdny prieskum sa však týka konkrétnych záväzkov, ktoré majú byť v súlade s právnymi predpismi alebo kolektívnymi zmluvami. V prípade sťažovateľky sa spor netýka konkrétneho záväzku plynúceho z kolektívnej zmluvy. Je to samotná kolektívna zmluva, ktorej platnosť je v dôsledku možnej absencie splnenia zákonných podmienok pre jej vydanie nejasná. Kolektívna zmluva ako celok by bola postihnutá tým, že ju svojím rozhodnutím uzavrela rozhodkyňa, ktorá bola ustanovená v rozpore so zákonom. V konaní o spore o plnení záväzkov z kolektívnej zmluvy by tak nebola prítomná norma, s ktorou by mal byť konkrétny záväzok posúdený. Konanie o spore o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy preto nie je možné ani iniciovať, keďže je to práve kolektívna zmluva, u ktorej existuje nutnosť prieskumu toho, či boli splnené podmienky na jej uzavretie rozhodnutím rozhodcu. Argument sťažovateľky o tom, že súdny prieskum podľa § 14 zákona o kolektívnom vyjednávaní nemožno použiť, je správny. Sťažovateľka v konaní v spore

z kolektívnych pracovnoprávných vzťahov, v ktorých sú príslušné civilné súdy v zmysle § 24 Civilného sporového poriadku, nemá dostupný efektívny prostriedok nápravy.

48. K tomu, že sťažovateľka sa môže následne domáhať neplatnosti uzavretej kolektívnej zmluvy a v tomto konaní namietat' nesprávne určenie rozhodcu, sťažovateľka tvrdí, že ak bude musieť plniť na základe kolektívnej zmluvy uzavretej na základe rozhodnutia rozhodkyne, dôjde k značnej a nereparovateľnej škode. Sťažovateľka takisto poukazuje na § 17 ods. 3 Zákonníka práce, podľa ktorého neplatnosť právneho úkonu nemôže byť zamestnancovi na ujmu, ak neplatnosť nespôsobil sám. Ak vznikne zamestnancovi následkom neplatného právneho úkonu škoda, je zamestnávateľ povinný ju nahradiť. Argument o možnosti domáhať sa neplatnosti kolektívnej zmluvy vychádza aj z uznesenia NSS (7 Svk 24/2022, bod 18).

49. Ak v dôsledku neplatného právneho úkonu vznikla zamestnancovi škoda, zodpovedá za ňu zamestnávateľ v plnom rozsahu aj vtedy, ak neplatnosť právneho úkonu spôsobil hoci len sčasti, v krajnom prípade aj vtedy, ak škoda vznikla objektívne bez zavinenia zamestnanca, a to za podmienky, že sú splnené ďalšie predpoklady zodpovednosti (I. ÚS 501/2011). V prípade sťažovateľky je eventuálna neplatnosť kolektívnej zmluvy spôsobená nezákonným rozhodnutím ministerstva o určení rozhodkyne, na čo dali podnet odborové organizácie. Jednotliví zamestnanci, ktorým by na základe kolektívnej zmluvy boli priznané konkrétne nároky, by boli proti spätnému vymáhaniu v súlade s § 17 ods. 3 Zákonníka práce chránení, keďže možnú neplatnosť kolektívnej zmluvy sami priamo nespôsobili. Domáhať sa nápravy rozhodnutia ministerstva vydaného v rozpore so zákonom o kolektívnom vyjednávaní v konaní o určení neplatnosti kolektívnej zmluvy, ktorého výsledok by bol obmedzený § 17 ods. 3 Zákonníkom práce po prípadnom konštatovaní neplatnosti kolektívnej zmluvy, nemožno považovať za efektívne. Sťažovateľka by bola sama obeťou neplatnosti právneho úkonu, ktorú nespôsobila.

50. Argument sťažovateľky, podľa ktorého vyplatené zvýšené mzdové nároky nebude schopná získať späť, je dôvodný. Predmetom úpravy kolektívnej zmluvy je spravidla výhodnejšia úprava v porovnaní so zákonom alebo iným pracovnoprávnym predpisom. Žalobu o neplatnosť kolektívnej zmluvy preto nemožno považovať za účinný prostriedok nápravy. Osobitne výrazné je to práve v situácii sťažovateľky, v ktorej k ustanoveniu rozhodcu nedošlo na základe dohody oboch strán, a v situácii možného porušenia zákona a neistého záveru o tom, či je u sťažovateľky pracovisko, na ktorom je zakázané štrajkovať. Následne by nemohlo dôjsť ani k uzavretiu kolektívnej zmluvy. Kolektívna zmluva je pritom primárne chápaná ako dvojstranný právny úkon, ktorej obsah vychádza z autonómneho postavenia zmluvných partnerov a princípu zmluvnej voľnosti.

51. Sťažovateľka napokon podala civilnú žalobu, ktorou sa domáha určenia, že na jej pracovisku nie je zakázané vykonávať právo štrajku. Z rozhodnutí mestského aj krajského súdu však plyní ich negatívny záver o možnosti vstupovať do posudzovania rozhodnutia ministerstva o určení rozhodcu a do rozhodovania rozhodcu o uzavretí kolektívnej zmluvy. Mestský súd uvádza, že výsledok sporu by mal len akademický charakter a že rozhodnutím vo veci nedôjde k vyriešeniu sporu. Z uznesenia krajského súdu vyplýva právny záver o úmysle zákonodarcu neposkytnúť proti rozhodnutiu ministerstva žiaden opravný prostriedok. Konanie pred mestským súdom zjavne nesmeruje k náprave prípadného porušenia základných práv sťažovateľky. Preto nemožno hovoriť o účinnom prostriedku nápravy. Výsledok tohto konania ani priamo nevedie k náprave eventuálneho

nezákonného postupu a rozhodnutia ministerstva. Civilnú žalobu sťažovateľky preto nemožno považovať za účinný právny prostriedok na ochranu jej základných práv.

52. Nemožno dospieť ani k záveru, že vo veci sťažovateľky sú dané dôvody hodné osobitného zreteľa podľa § 132 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti musí preukázať, že podmienku vyčerpania právnych prostriedkov na ochranu jej základných práv nespĺnila z dôvodov hodných osobitného zreteľa. Sťažovateľka však využila všetky dostupné právne prostriedky. Podala správnu žalobu, ktorú je nutné vnímať ako účinný právny prostriedok. Správny súd môže priznať odkladný účinok a v konkrétnom prípade sťažovateľky aj pozastaviť účinok rozhodnutia ministerstva o určení rozhodkyne, aby nedošlo k dôsledkom, ktoré sťažovateľka uvádza. Z ústavnej sťažnosti preto neplynú dôvody hodné osobitného zreteľa, ktoré by ju umožnili posúdiť aj napriek nevyčerpaniu iných právnych prostriedkov na ochranu základných práv sťažovateľky.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 13. mája 2025

Robert Šorl
predseda senátu