



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 31/2015-35

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 8. apríla 2015 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Sergeja Kohuta, Milana Lalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom doc. JUDr. Radoslavom Procházkom, PhD., Búdkova 4, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a s čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 4. decembra 2013 doručený návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kolektívnom vyjednávaní“) s čl. 1 ods. 1 a s čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy, s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Prílohou návrhu je písomné splnomocnenie navrhovateľov pre advokáta doc. JUDr. Radoslava Procházku, PhD., na ich zastupovanie v konaní pred ústavným súdom opatrené ich podpismi.

Navrhovatelia, poukazujúc v návrhu na súčasný vývoj relevantnej právnej úpravy, vychádzajú zo základného právneho rámca kolektívnych zmlúv ako inštitútu pracovného práva spadajúcich do skupiny viacstranných právnych úkonov, ktoré majú okrem obligáčného rozmeru aj normatívny rozmer a osobitne sa sústreďujú na kolektívne zmluvy vyššieho stupňa, ich zmluvné strany a ich rozširovanie (extenziu) nad rámec okruhu zmluvných strán; tento právny problém je podľa navrhovateľov jediným predmetom predloženého návrhu.

Podľa názoru navrhovateľov *„je extenzia spôsobilá sama osebe zasiahnuť do viacerých ústavných noriem a princípov, in concreto do*

(i) princípu zmluvnej slobody ako jedného z fundamentálnych princípov súkromno-právnych vzťahov,

(ii) práva na podnikanie, a

(iii) práva vlastniť majetok.

V prípade, ak uplatnenie extenzie nie je viazané na primerané procesné i materiálne záruky, je zároveň spôsobilá zasiahnuť aj do

(iv) práva na súdnu ochranu,

v) princípu delby moci ako jedného z integrálnych prvkov právneho štátu a

(vi) ďalších komponentov právneho štátu, súvisiacich s princípom právnej istoty vo všeobecnosti a so zásadou všeobecnosti právnej regulácie zvlášť.“.

V nadväznosti na proklamovanú právnu istotu a zákaz diskriminácie navrhovateľa uvádzajú, že *„ustanovenia § 7 ods. 1, 2 a 3 písm. b) vo vzájomnej obsahovej súvislosti vytvárajú priestor pre svojvoľné rozlišovanie medzi osobami, nachádzajúcimi sa v rovnakom alebo podobnom postavení, čím sú v nesúlade s čl. 12 ústavy“.*

V súvislosti so samotnou extenziou kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa konštatujú, že zo znenia a systematiky § 7 ods. 1 a 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní vyplýva, že *„zákonodarca priznáva ministerstvu (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, pozn.) právomoc rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví alebo v časti odvetvia, pre ktoré je táto kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená, resp. rozšíriť jej záväznosť aj na zamestnávateľov v niektorej časti tohto odvetvia“*, za súčasného splnenia zákonom ustanovených podmienok. Pritom uvádzajú, že *„uplatnenie právomoci ministerstva pri fakultatívnej extenzii podľa § 7 ods. 1 a 2 je... viazané na“* zákonom ustanovené podmienky *„a vyhovenie § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní. Pri splnení týchto podmienok ministerstvo podľa vlastnej úvahy môže, ale nemusí rozhodnúť o extenzii...“*

V osobitnom zmysle sa výhrada narušenia právnej istoty a zákazu diskriminácie touto úpravou týka spôsobu, akým zákonodarca vymedzil kritérium tzv. reprezentatívnosti... Zároveň sa výhrada porušenia právnej istoty týka tiež vymedzenia normatívneho poľa, v ktorom sa má extenzia uplatniť, prostredníctvom, okrem iných, aj kritérií (i) úrovne divízie podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady ES č. 1893/2006 pre označenie odvetvia

kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a (ii) úrovne skupiny podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady ES č. 1893/2006 pre označenie časti odvetvia).“.

Podľa navrhovateľov «nastavené pravidlá zákona... vytvárajú priame systémové predpoklady na to, aby bol pojem „odvetvie“ na účely extenzie devalvovaný v maximálnej možnej miere a žiadnym spôsobom neodrážal reálne pôsobenie zamestnávateľov v odvetviach národného hospodárstva... Je pritom nepochybné, že extenzia ako taká predstavuje zásah do základného práva na podnikanie, ako aj práva vlastníť majetok a disponovať s ním. Predstavuje teda zákonné obmedzenie týchto základných práv, ktoré na to, aby bolo ústavne konformné, musí nevyhnutne spĺňať podmienku proporcionality pri jeho uplatňovaní.».

K samotnej extenzii kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa navrhovatelia uvádzajú, že „ustanovenie § 7 ods. 1 v spojitosti s § 7 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní predpokladá, že ministerstvo ako ústredný orgán štátnej správy právnym predpisom nahradí prejav vôle konkrétneho, individuálnymi znakmi určeného súkromno-právneho subjektu, resp. subjektov a tieto individuálne určené subjekty tým priamo zaviazá k plneniu konkrétnych povinností. Takýto akt je vo svojej podstate i vo svojich prejavoch a účinkoch aktom de facto aplikačným a má povahu opatrenia, ktoré je adresované konkrétnym, individuálnym adresátom a ktoré je prijaté na základe uplatnenia správnej úvahy ministerstva.“.

Podľa navrhovateľov „rozhodnutie orgánu verejnej moci o právach a povinnostiach konkrétneho, individuálnymi znakmi určeného adresáta práva, na základe návrhu a v dôsledku uplatnenia správnej úvahy tohto orgánu, je bez akýchkoľvek pochybností aktom aplikácie práva. Takouto aplikáciou nemusia byť v právnom štáte nevyhnutne poverené iba súdne orgány, ale napríklad aj orgány štátnej správy, avšak len za určitých predpokladov. Za prvé, právno-aplikačné výkony orgánov štátnej správy adresované individuálne určeným subjektom tak z povahy veci, ako aj v dôsledku požiadaviek právneho štátu nemôžu mať podobu všeobecne záväzného právneho predpisu. Za druhé, ak je právno-

aplikačný akt spôsobilý mať dopad na výkon základných práv a slobôd, resp. ak jeho predmetom je rozhodovanie o civilno-právnych právach a záväzkoch, nesmie byť vylúčená preskúmavacia pôsobnosť súdov.

Napadnutými ustanoveniami však zákonodarca deleguje na ústredný orgán štátnej správy právomoc nahradiť prejav vôle subjektu súkromného práva, a to všeobecne záväzným právnym predpisom, nepriznávajúc pritom dotknutému subjektu žiadnu možnosť súdnej kontroly takéhoto aktu. Takáto úprava je podľa názoru navrhovateľa v rozpore so zásadou všeobecnosti právnej regulácie a s princípom delby moci...

Skutočnosť, že zákonodarca napadnutými ustanoveniami bezprostredne umožňuje, aby obsahom všeobecne záväzného právneho predpisu ministerstva bolo práve určenie práv a povinností individuálne určených adresátov, a navyše bez možnosti súdnej kontroly, je v zjavnom rozpore... s východiskami právneho štátu.“.

V tejto súvislosti navrhovateľa poukazujú na to, že «... ústredný orgán štátnej správy všeobecne záväzným právnym predpisom upravuje postavenie osôb, vymedzených individuálnymi, nie druhovými znakmi a tieto osoby sú zbavené akejkolvek možnosti domáhať sa súdnej ochrany svojich práv a právom chránených záujmov. Takýto stav je so základnými požiadavkami právneho štátu nezlučiteľný prima facie, bez ďalšieho...

Napriek tomu, že z materiálneho hľadiska všeobecne záväzný právny predpis ministerstva, ktorým sa na dotknutého zamestnávateľa extenduje kolektívna zmluva, v plnom rozsahu zodpovedá uvedeným kritériám, absencia formálnych znakov rozhodnutia vylučuje jeho preskúmateľnosť v systéme správneho súdnictva. Abstrahujúc od nástrojov ochrany ústavnosti, zákonodarca nepriznáva dotknutým subjektom žiadny iný prostriedok ich ochrany pred prípadným zásahom ministerstva do ich základných práv a slobôd.

Napadnuté ustanovenia priznávajú ústrednému orgánu štátnej správy právomoc všeobecne záväzným právnym predpisom rozhodnúť o obsahu právneho vzťahu medzi konkrétnym zamestnávateľom na jednej strane a jeho zamestnancami na strane druhej, a to bez toho, aby sa daný zamestnávateľ mohol domáhať súdnej kontroly takéhoto „rozhodnutia“. Napadnuté ustanovenia tým jednak odporujú zásade všeobecnosti právnej regulácie, keď štátnemu orgánu, ktorý v danej veci vykonáva normotvornú pôsobnosť,

umožňujú rozhodnúť o obsahu konkrétnych právnych vzťahov v podobe de facto právno-aplikačného výkonu (ako navrhovateľ odôvodňuje v predchádzajúcej časti), a zároveň odporujú aj zásade dostupnosti súdnej ochrany pred zásahmi do základných práv a slobôd, resp. pri rozhodovaní o občianskych právach a záväzkoch, keďže dôsledkom predmetnej úpravy v spojení so súvisiacimi ustanoveniami Občianskeho súdneho poriadku je nemožnosť súdnej kontroly takéhoto zásahu.».

Navrhovatelia si pritom uvedomujú fakt, „že z čisto formálneho hľadiska nejde o rozhodnutie ako výsledok procesu aplikácie práva v správnom alebo inom podobnom konaní“. Na druhej strane zastávajú názor, „že tým, že napadnuté ustanovenie, porušujúc princíp právneho štátu, umožnilo vydávať de facto právno-aplikačné akty formou všeobecne záväzného právneho predpisu, znemožnilo osobám, do ktorých základných práv a slobôd takýto predpis môže zasiahnuť, prístup k súdnej ochrane ich práv“. Zdôrazňujú pritom, že «zamestnávateľ, na ktorého sa extenzia v dôsledku „rozhodnutia“ ministerstva vzťahuje, nemá žiadnu možnosť domáhať sa na nezávislom súde preskúmania, či v jeho konkrétnom prípade extenzia je alebo nie je prípustným zásahom do jeho základných práv a slobôd, garantovaných ústavou a dohovorom alebo či ministerstvo správne vyhodnotilo prípadnú existenciu okolností, vylučujúcich extenziu. Niet pritom pochyb, že extenzia je spôsobilá normatívne upraviť „občianske práva a záväzky“ zamestnávateľa, rozhodovanie o ktorých musí v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru aspoň vo finálnej fáze podliehať súdnej kontrole.».

Podľa navrhovateľov «nahradiť vôľu jednej zo strán obligačného právneho úkonu je v demokratickom právnom štáte právomoc, patriaca zásadne orgánom aplikácie práva vo všeobecnosti a orgánom súdneho typu zvlášť. To isté platí aj pre postup, spočívajúci v uplatnení správnej úvahy voči individuálne určeným subjektom. Ustanovením možnosti ministerstva vydať všeobecne záväzný právny predpis došlo k porušeniu princípu delby moci, pretože zákonodarca umožnil normotvorcovi stať sa „sudcom“ a všeobecne záväzným právnym predpisom určiť práva a povinnosti individuálne určených adresátov. Zároveň tým zbavil týchto adresátov akéhokoľvek prístupu k súdu, pretože súdna kontrola právnych predpisov je v systéme všeobecného súdnictva z povahy veci vylúčená.

Otáznu je v tejto súvislosti tiež dostupnosť ústavnej kontroly, pretože tak z úpravy aktívnej legitímácie fyzických a právnických osôb podľa čl. 130 v spojení s čl. 125 ústavy, ako aj z jej konštantnej aplikácie ústavným súdom vyplýva absencia možnosti nekvalifikovaných subjektov (napríklad súkromno-právnych osôb) namietat nesúlad všeobecne záväzného právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily. Napadnuté ustanovenia tak vytvárajú predpoklady pre to, aby dotknutý zamestnávateľ bol zbavený akéhokoľvek vnútroštátneho prostriedku súdnej ochrany jeho práv, garantovaných či už ústavou, alebo dohovorom. Takýto stav by v konkrétnych okolnostiach bol plne spôsobilý založiť porušenie práv dotknutého zamestnávateľa podľa čl. 13 dohovoru v spojení s inými relevantnými právami garantovanými dohovorom. V zmysle citovaného ustanovenia totiž každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, musí mať účinné právne prostriedky nápravy pred vnútroštátnym orgánom, aj keď sa porušenia dopustili osoby pri plnení úradných povinností. Napadnuté ustanovenia, ani iný právny predpis platný a účinný v Slovenskej republike, však žiadny takýto účinný právny prostriedok nápravy nezakotvuje...

Podobne možno vysloviť pochybnosti o súlade napadnutého ustanovenia s čl. 13 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.». Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti k tomu uviedol, že „zákon nemôže splnomocniť orgán výkonnej moci na vydanie predpisu nižšej právnej sily, ktorý by určoval medze základných práv a slobôd. Ústava zveruje právo určiť medze základných práv a slobôd (z dôvodu zachovania povahy ústavnosti týchto práv a slobôd) len zákonodarnému zboru... splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzi ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takéhoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou“ (PL. ÚS 8/94). Ďalej, „právomoc štátnych orgánov vydávať všeobecne záväzné právne predpisy nižšej právnej sily než je zákon vymedzuje priamo ústava, keď umožňuje ich vydanie len na vykonanie ustanovení zákona a v jeho medziach, ale nie na vykonanie ustanovení ústavy“, a tiež „ak povinnosti

kohokoľvek by sa mohli dotknúť zachovania základného práva alebo slobody, aj tieto možno podľa článku 13 ods. 1 ústavy ukladať len zákonom“.

Navrhovatelia spochybňujú, „či vo svetle čl. 13 ods. 2 ústavy môže obstať zákonná úprava, predstavujúca delegáciu právomoci, ktorou podľa ústavy môže disponovať iba zákonodarca, na podzákonného normotvorcu, t. j. či možno považovať za ústavne konformnú takú zákonnú úpravu, ktorá vytvára predpoklady pre to, aby ústredný orgán štátnej správy vlastným všeobecne záväzným právnym predpisom v rozpore s čl. 13 ods. 2 ústavy ustanovil podmienky, obmedzujúce základné práva a slobody.

Ustanovenie § 7 ods. 1 v spojitosti s § 7 ods. 2 a 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní splnomocňuje ministerstvo na vydanie podzákonného predpisu, ktorý ustanoví záväznosť konkrétnych povinností pre individuálne určeného adresáta – povinností, svojou povahou zasahujúcich do jeho základných práv a slobôd.“. Navrhovatelia zastávajú názor, „že k určeniu práv a povinností qua obmedzení výkonu základných práv a slobôd dochádza vo vzťahu ku konkrétnym adresátom vydaním všeobecne záväzného právneho predpisu ministerstva a práve preto je tento predpis tým aktom, ktorý bez možnosti prístupu k súdnej ochrane ustanoví pre konkrétneho zamestnávateľa medze jeho základných práv a slobôd (najmä práva vlastníť majetok a práva na podnikanie). Takáto právna úprava podľa navrhovateľa porušuje zásadu *delegatus non potest delegare* vo vzťahu k obmedzeniu základných práv a slobôd a javí sa ako nesúladná s čl. 13 ods. 2 ústavy.

Absencia podmienok, ktoré by spôsob uplatnenia správnej úvahy na strane ministerstva činili pre zamestnávateľov a ich zamestnancov jednoznačným a predvídateľným a absencia akejkoľvek súdnej ochrany voči aktu, ktorého obsahová podstata spočíva v uložení povinností osobám, určeným individuálnymi znakmi, predstavuje taký zásah do princípov delby moci, všeobecnosti právnej regulácie, právnej istoty a súdnej ochrany práv súkromných osôb, ktorý nemožno považovať za súladný s požiadavkami demokratického právneho štátu.“.

V súvislosti so zásahom do základných práv a slobôd napadnutou právnou úpravou navrhovatelia uvádzajú, že „zachovanie princípu proporcionality predpokladá, že k zásahu

do základného práva alebo slobody príde iba (i) na účel realizácie niektorého z legitímnych cieľov, a (ii) v miere, ktorá je pre takúto realizáciu nevyhnutná. Inými slovami, zvolené nástroje obmedzenia základného práva musia jednak sledovať prípustný cieľ a jednak musia byť tomuto cieľu primerané. V osobitných prípadoch ústava výslovne špecifikuje prípustné dôvody obmedzenia, medzi takéto dôvody qua legitímne ciele však vo všeobecnosti patrí buď ochrana iného základného práva alebo slobody alebo ochrana verejného záujmu v niektorej z jeho rozmanitých podôb.

V kontexte napadnutých ustanovení je ako o dotknutých materiálnych právach možné uvažovať o práve vlastníť majetok a o práve na podnikanie...

Spôsobilosť extenzie zasiahnuť do výkonu vlastníckeho práva spočíva v skutočnosti, že extenzia znamená prelomenie princípu zmluvnej slobody, keďže jej podstatou a bezprostredným normatívnym dôsledkom je rozšírenie záväznosti obligačného právneho úkonu na subjekty, ktoré nie sú jeho zmluvnými stranami. Inými slovami, dotknutému zamestnávateľovi sa ukladajú povinnosti, ku ktorým sa sám vlastným prejavom vôle nezaviazal a ktoré vyplývajú z obligačného právneho úkonu, uzavretého medzi inými osobami.“.

Navrhovatelia pritom zastávajú názor, že „extenzia nie je núteným obmedzením vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, ale že predstavuje špecifikáciu zákonného obsahu vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy“. Podľa ich názoru sa «na extenziu nevzťahujú podmienky, uvedené v čl. 20 ods. 4 ústavy, ale podmienky, obsiahnuté jednak v čl. 20 ods. 1 ústavy (rovnaký zákonný obsah a ochrana vlastníckeho práva) a jednak vyplývajúce z ustanovenia čl. 13 ods. 4 ústavy ako explicitného vyjadrenia princípu proporcionality...

Spôsobilosť extenzie zasiahnuť do práva na podnikanie je prinajmenšom rovnako zrejmá, ako to platí vo vzťahu k vlastníckemu právu a nevyžaduje preto podrobný rozbor. V každom prípade je možné uviesť, že podrobiť zamestnávateľa ako podnikateľa povinnostiam, vyplývajúcim z obligačného právneho úkonu medzi inými zmluvnými stranami a idúcim nad rámec konkrétnych povinností, ktoré mu vyplývajú z príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov, znamená podrobiť výkon jeho práva

na podnikanie obmedzeniam. Tieto obmedzenia, okrem toho, že musia mať zákonný základ, musia zároveň zachovávať základné práva a byť v medziach zákona...

Skutočnosť, že ústavodarca vo vzťahu k právu na podnikanie odkazuje na vykonávaciu zákonnú úpravu neznamena, že by obsah tohto práva nemal ústavný obsah a že môže podliehať ničím neobmedzenej ľubovôli zákonodarcu. Každá úprava, špecifikujúca rámec a podmienky výkonu základných práv a slobôd, vrátane úpravy zákonnej, musí rešpektovať konštitutívne ústavné princípy a hodnoty. Ak zákonodarca úpravu medzí, v akých je možné vykonávať právo na podnikanie, deleguje na podzákonného normotvorcu, musí takúto delegáciu zároveň spojiť s aspoň minimálnymi garanciami... napadnuté ustanovenie tejto požiadavke nezodpovedá už len preto, že voči aktu, spôsobilému zasiahnuť do základných práv a slobôd, resp. normovať občianske práva a záväzky, nepriznáva súdnu ochranu. Okrem týchto však absentujú aj ďalšie nevyhnutné záruky...

Napadnuté ustanovenie predstavuje taký spôsob realizácie prípadného legitímneho cieľa (navrhovateľ takýto cieľ nenachádza, ale nevylučuje jeho existenciu), ktorý nad rámec nevyhnutnosti obmedzuje výkon vlastníckeho práva a práva na podnikanie, a to jednak z dôvodu absencie akýchkoľvek záruk pred potenciálne neprimeraným zásahom do výkonu základných práv a slobôd zo strany ministerstva, a jednak z dôvodu absencie takých materiálnych podmienok extenzie, ktoré by zohľadňovali potrebu skutočnej reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa ako nevyhnutný predpoklad jej záväznosti aj pre subjekty, ktoré sa na jej uzatváraní nijakým spôsobom a v žiadnom rozsahu nepodielali...

Predpokladom nevyhnutnosti, resp. primeranosti extenzie z hľadiska potreby rovnováhy medzi ochranou predmetných základných práv na jednej strane a ochrany príslušného verejného záujmu na strane druhej je reprezentatívnosť zmluvných strán, ktoré príslušnú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa uzatvorili. Táto reprezentatívnosť má v prípade extenzie v užšom význame slova; (t. j. rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy zo zmluvných strán stricto sensu na subjekty, ktoré sú týmito zmluvnými stranami v zmysle § 5 ods. 2 a 3 zákona o kolektívnom vyjednávaní bezprostredne zastúpené) výslovný zákonný základ. V prípade extenzie v širšom význame slova (t. j. rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy

vyššieho stupňa na subjekty, nezastúpené v procese kolektívneho vyjednávania) však reprezentatívnosť nemá zákonný základ a nie je upravený ani mechanizmus jej dosiahnutia.

Napadnutá úprava pritom zaviedla nominálnu podmienku reprezentatívnosti, nespôsobilú relevantným spôsobom urobiť zadosť princípu proporcionality...

Bez ohľadu na to je však zrejme, že zákonodarca parameter reprezentatívnosti redukuje na prostredie organizovaných zamestnávateľov. Na zamestnávateľov, ktorí nie sú združení v žiadnej zamestnávateľskej organizácii, zákonodarca nijako neprihliada a do príslušnej „rovnice“ reprezentatívnosti ich nijako nezahŕňa...

Bez podmienky skutočnej reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa nie je možné o jej extenzii uvažovať ako o ústavne prípustnom prostriedku obmedzenia vlastníckeho práva, resp. práva na podnikanie, keďže v takom prípade je otáznou sama existencia verejného záujmu...».

Navrhovatelia pritom netvrdia, „že by ústavný súd mal a mohol zákonodarnému zboru určiť spôsob, akým má urobiť zadosť princípu proporcionality, ak už sa rozhodol, že zasiahne do základných práv a slobôd súkromno-právnych osôb. Považuje však za nepochybné, že zákonodarca pri tomto zásahu nezvolil prostriedok, ktorý by bol za účelom ochrany verejného záujmu nevyhnutný. Inými slovami, intenzita zásahu do predmetných základných práv a slobôd je v danom prípade omnoho vyššia, ako intenzita verejného záujmu, pričom, tak ako navrhovateľ uviedol vyššie, jednak namietaná úprava v dôsledku svojej vágnosti ani nie je spôsobilá tento verejný záujem naplniť, a jednak za istých okolností môže pre extenziu úplne chýbať akýkoľvek verejný záujem.“.

V nadväznosti na uvedené navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd prijal návrh na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní nálezom takto rozhodol:

„Ustanovenia § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1. ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1, a s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

Navrhovatelia podľa § 38 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) navrhujú *„pozastaviť účinnosť § 7 ods. 1, 2, 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní až do rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej vzhľadom na to, že ich ďalšie uplatňovanie ohrozuje základné práva a slobody a môže spôsobiť hospodárske škody ako aj nenapraviteľné následky“*. Vychádzajú pritom z odôvodnenia svojho návrhu, podľa ktorého *„extenziou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, uskutočnenou na základe napadnutých ustanovení, dôjde bezpochyby k zásahu do práva vlastníť majetok a disponovať s ním a tiež dôjde k obmedzeniu práva na podnikanie“*, pričom *«neexistujú garancie, že tieto základné práva nebudú obmedzené nad rámec ústavných limitov ústavných limitov a bude zachovaná rovnováha medzi záujmom verejným a súkromným. Potenciálne ohrozenie základných práv a slobôd je v predmetnej veci o to závažnejšie, že neexistuje žiadna súdna ani iná ochrana, resp. prostriedok preskúmania „rozhodnutia“ ministerstva ako aktu, ktorým je na základe napadnutého ustanovenia možné bezprostredne zasiahnuť do základných práv a slobôd.*

Z povahy veci je zrejmé, že ak aj ústavný súd dospeje k záveru, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s ústavou, zásah do základných práv a slobôd a s ním nevyhnutne spojené škody najmä hospodárske, resp. majetkové, nebude možné žiadnym spôsobom sanovať. To, že k hospodárskym, resp. majetkovým škodám môže dôjsť, je podľa navrhovateľa nespochybniteľná, keďže z povahy kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa vyplývajú povinnosti, ktorých zabezpečenie je nevyhnutne spojené s finančným krytím a s výdavkami zamestnávateľa, ktoré, pri svojoľnej alebo inak nesprávnej aplikácii napadnutých ustanovení - voči ktorej neexistuje ochrana - môžu zásadným spôsobom ohroziť samú existenciu a ďalšie pôsobenie zamestnávateľa. To v konečnom dôsledku ohrozí aj zamestnancov takého zamestnávateľa.»

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak návrh podá najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až písm. f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšieho stupňa právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny 32 poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie (§ 25 ods. 1 a 3 zákona o ústavnom súde).

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „základné práva alebo slobody“), ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočností, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. O tomto návrhu rozhodne ústavný súd bez zbytočného odkladu.

K uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje ústavný súd len v dostatočne odôvodnených prípadoch, a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené (napr. PL. ÚS 13/09).

Ústavný súd nespochybňuje argumenty navrhovateľov, naopak, prijatím návrhu na ďalšie konanie akceptuje ich návrh ako hodný preskúmania z hľadiska vyslovenia možného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní s označenými článkami ústavy a dohovoru, obsahom ktorých je garancia základných práv a slobôd. Navrhovatelia v návrhu sami pripúšťajú, že „... z *potenciálu kolízie medzi extenziou a... uvedenými ústavnými normami a princípmi je zrejmé, že ak by aj extenzia za istých okolností mohla byť považovaná za primeraný prostriedok realizácie legitímneho cieľa, základným a nevyhnutným predpokladom pre takýto záver je súlad jej konkrétnej zákonnej úpravy so všetkými relevantnými ústavnými kritériami... Za takéto kritériá v kontexte napadnutej právnej úpravy možno považovať najmä (i) zákaz diskriminácie, (ii) princíp právnej istoty, (iii) princíp proporcionality pri obmedzovaní základných práv a slobôd, (iv) princíp delby moci, a (v) dostupnosť súdnej ochrany základných práv a slobôd a súvisiacich procesno-právnych záruk.“. Napadnutú právnu úpravu možno podľa názoru ústavného súdu podľa týchto ústavných kritérií spoľahlivo posúdiť a vyhodnotiť až v konaní o návrhu vo veci samej. O to viac, že ide o práva a povinnosti vyplývajúce z pracovných vzťahov založených tak na individuálnych pracovných, ako aj kolektívnych zmluvách, a zásah do nich sa týka všetkých zmluvných strán. Ústavný súd preto tomuto návrhu navrhovateľov nevyhovel (bod 2 výrokovej časti tohto rozhodnutia).*

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

V Košiciach 8. apríla 2015