

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 31/2015-131

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 16. marca 2016 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej (sudkyňa spravodajkyňa), Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu 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 takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov **n i e** sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Vo zvyšnej časti návrhu **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

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“ alebo „skupina poslancov“) 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 aj „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 aj „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 kolektívnych pracovných vzťahov, ktoré majú okrem obligačného 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 del'by 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 vyhovie § 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 splňať 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 zaviazajú 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 del'by 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 navrhovatelia 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 akejkoľvek 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 «nahradit' vôľu jednej zo strán obligáčného 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 del'by 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.

Otáznou 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' nesúlady 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, že „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 akejkolvek súdnej ochrany voči aktu, ktorého obsahová podstata spočíva v uložení povinností osobám, určeným individuálnymi znakmi, predstavuje taký zásah do princípov *del'by 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 nepodieľali...

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 zrejmé, 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 nezahrňa...

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“) navrhli „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“.

II.

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrh navrhovateľov na začatie konania 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 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 uznesením č. k. PL. ÚS 31/2015-35 z 8. apríla 2015 prijal na ďalšie konanie (§ 25 ods. 1 a 3 zákona o ústavnom súde). Návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení ústavný súd nevyhovel.

III.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal vyjadrenie od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a od vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“); zároveň ich v súlade s § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

Národná rada vo svojom vyjadrení z 23. júna 2015 uviedla, že odporúča ústavnému súdu, aby návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

Vláda ako vedľajší účastník konania, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, predložila svoje vyjadrenie a takisto navrhla, aby ústavný súd o návrhu rozhodol nálezom tak, že mu nevyhoví.

Národná rada a ministerstvo spravodlivosti ústavnému súdu oznámili, že netrvajú na ústnom pojednávaní.

III.1 Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky

Vyjadrenie národnej rady k návrhu skupiny poslancov predložil ústavnému súdu jej predseda listom č. PREDS-304/2015 z 23. júna 2015; z jeho obsahu vyplýva, že národná rada odporúča ústavnému súdu, aby návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

Vo vyjadrení národnej rady sa uvádza:

«1. Všeobecné východiská

Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 2/1991 Zb. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) môže na spoločný písomný návrh zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa alebo na písomný návrh jednej zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a za podmienok ustanovených v odsekoch 2 až 9 rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví alebo v časti odvetvia, pre ktoré je táto kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená. Záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa uzatvorenej pre odvetvie môže byť rozšírená na zamestnávateľov aj v niektorej časti tohto odvetvia.

Ministerstvo môže záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa rozšíriť, len ak zamestnávatelia, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorej záväznosť sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia, ak sa navrhuje rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na časť odvetvia, väčší počet zamestnancov ako zamestnávatelia združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa (§ 7 ods. 2 zákona č. 2/1991 Zb.).

Podľa § 7 ods. 11 zákona č. 2/1991 Z. z. ministerstvo rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa vyhlási uverejnením jeho úplného znenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Rozširovanie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa sa uplatňuje od účinnosti zákona č. 2/1991 Zb. t. j. od 1. februára 1991. Extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je štandardným nástrojom na vyrovnanie pracovných podmienok, mzdových podmienok a podmienok zamestnávania na úrovni sektorov v rámci členských štátov Európskej únie. Navrhovateľmi napadnuté ustanovenia zákona č. 2/1991 Zb. vyplývajú z prijatia zákona č. 416/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov. Národná rada predmetný zákon schválila dňa 27. novembra 2013 a zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2014.

Obsahom napadnutej zákonnej úpravy je najmä

- kolektívna zmluva vyššieho stupňa sa uzatvára na úrovni odvetvia (divízie); na úrovni časti odvetvia (skupiny) sa uzatvára, ak sa na tom zmluvné strany dohodli,
- vypustenie podmienky súhlasu zamestnávateľa s rozšírením kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa,
- ustanovenie podmienky reprezentatívnosti pre uzatvorenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa,
- umožnenie zamestnávateľom uplatniť pripomienky k návrhu na rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ktoré zhodnotí tripartitná komisia.

Cieľom napadnutej zákonnej úpravy je, aby si zamestnávatelia, na ktorých sa nevzťahuje žiadna z kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, v konkurenčnom podnikateľskom prostredí nevytvárali priaznivejšie ekonomické podmienky, práve na úkor vlastných zamestnancov v porovnaní s podmienkami u zamestnávateľov, na ktorých sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa vzťahuje. Na podporu uvedeného možno poukázať na čl. 36 ústavy, ktorý garantuje právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky s tým, že zákon im zabezpečuje aj právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. Práve inštitút extenzie má v odôvodnených prípadoch a pri splnení zákonom ustanovených podmienok, zabezpečiť napĺňanie čl. 36 ústavy, keď umožňuje rozšírenie výhodnejších podmienok aj na zamestnancov ďalších zamestnávateľov. Účelom takejto zákonnej úpravy je zabránenie diskriminácie zamestnancov, ktorí pracujú za rovnakých podmienok u rôznych zamestnávateľov v príslušnom odvetví.

Platná právna úprava v § 7 zákona č. 2/1991 Z. z. vytvára predpoklady na zjednotenie pracovných podmienok zamestnancov v určitom odvetví v rozsahu, na ktorom sa už dohodli príslušné vyššie odborové orgány a organizácie zamestnávateľov, čo v konečnom dôsledku znamená naplnenie princípu nediskriminácie zamestnancov v rámci rovnakého odvetvia. Aj podľa platnej a účinnej právnej úpravy sa extenzia v Českej republike vykonáva bez súhlasu zamestnávateľa (§ 7 zákona č. 2/1991 Sb.).

2. K princípu reprezentatívnosti a právnej istoty

Na prerokovanie návrhu na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, najmä na posúdenie splnenia podmienky podľa § 7 ods. 2 zákona č. 2/1991 Zb. a pripomienok oznámených zamestnávateľmi podľa ods. 7 cit. ustanovenia zákona, zákon

ukladá ministerstvu povinnosť zriadiť poradnú komisiu na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa založenú na tripartitnom princípe zastúpenia zástupcov štátu, zamestnávateľských organizácií a odborových organizácií. Každý člen komisie má rovnaké postavenie a právo uplatniť svoje stanovisko. Možnosť podania návrhu na extenziu, za podmienok vymedzených zákonom a pri všeobecnom vymedzení subjektu, na ktorého sa má extenzia uplatniť, umožňuje odstrániť zvýhodnenie zamestnávateľov, pre ktorých nie je záväzná žiadna kolektívna zmluva vyššieho stupňa a tým súčasne odstrániť diskrimináciu zamestnancov týchto zamestnávateľov.

Otázkou extenzie kolektívnych zmlúv sa zaoberala aj Medzinárodná organizácia práce v Odporúčaní č. 91 z roku 1951, ktoré nadväzuje na Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 98/1949. V časti IV sa ustanovuje:

„(1) Kde je vhodné vzhľadom na zavedenú prax kolektívneho vyjednávanía, opatrenia, ktoré sa majú vymedziť vnútroštátnymi zákonmi alebo predpismi a majú vyhovovať podmienkam každej krajiny, mali by sa vykonať na rozšírenie použitia všetkých alebo určitých ustanovení kolektívnej zmluvy a na všetkých zamestnávateľov a pracovníkov zahrnutých v rámci odvetvového a územného rozsahu zmluvy.

(2) Vnútroštátne zákony alebo predpisy môžu rozšíriť kolektívnu zmluvu okrem iného za týchto podmienok:

a) ak kolektívna zmluva už pokrýva istý počet príslušných zamestnávateľov a pracovníkov, ktorý je podľa názoru kompetentného orgánu dostatočne reprezentatívny,

b) ak v zmysle všeobecného pravidla žiadosť na rozšírenie kolektívnej zmluvy predloží jedna alebo viacero organizácií pracovníkov alebo zamestnávateľov, ktoré sú zmluvnými stranami,

c) ak pred rozšírením zmluvy zamestnávatelia a pracovníci, na ktorých by sa zmluva mala vzťahovať, dostanú príležitosť, aby predložili pripomienky. “.

Z uvedeného možno vyvodiť, že sa ponecháva na členské štáty

- aby si určili kritérium reprezentatívnosti,

- postačuje návrh jednej zo zmluvných strán,

- dotknutý subjekt má právo na predloženie pripomienok (nie však právo súhlasu s návrhom).

Postup rozširovania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je štandardný nástroj, ktorý sa uplatňuje vo väčšine členských štátov Európskej únie a akceptuje ho aj Medzinárodná organizácia práce. Napadnutá právna úprava spĺňa všetky atribúty, ktoré vyplývajú z medzinárodných dokumentov. Zásada reprezentatívnosti vyplýva z viacerých medzinárodných dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná, napr. Dohovor MOP č. 144/1976 o trojstranných konzultáciách na podporu uplatňovania medzinárodných pracovných noriem.

V platnom zákone č. 2/1991 Zb. sa ustanovuje podmienka na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, podľa ktorej možno kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa rozšíriť, len ak zamestnávateľa, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorá sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia, väčší počet zamestnancov ako zamestnávateľa združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo časti odvetvia (skupine) uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa. Takáto konštrukcia právnej úpravy predstavuje princíp „reprezentatívnosti,“ ktorý je predpokladom na presadzovanie požiadaviek väčšej skupiny zamestnancov. Splnenie podmienky reprezentatívnosti v zmysle § 7 ods. 2 zákona č. 2/1991 Zb. posudzuje komisia na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa založená na tripartitnom princípe.

Princíp reprezentatívnosti je v pracovnoprávnej oblasti upravený napr. v § 3 ods. 2 zákona č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 232 ods. 1 Zákonníka práce, § 3a ods. 1 a 2 zákona č. 2/1991 Zb.

K námietke navrhovateľov, že zákonom zvolený mechanizmus rozširovania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa prostredníctvom divízií a skupín štatistickej klasifikácie ekonomických činností je na extenzie v zásade nepoužiteľný, je potrebné uviesť: Podľa čl. 1 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1893/2006, ktorým sa zavádza štatistická klasifikácia ekonomických činností NACE Revision 2 a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 3037/90 a niektoré nariadenia ES o osobitných oblastiach štatistiky sa stanovuje spoločná štatistická klasifikácia ekonomických činností v Európskom spoločenstve „NACE Rev.2“, ktorá zabezpečí, že táto klasifikácia zodpovedá ekonomickej

realite a zlepši vzájomnú porovnateľnosť národných klasifikácií, klasifikácie ES a medzinárodných klasifikácií, a tým aj štatistik.

V zmysle § 4 ods. 1 písm. b) zákona č. 2/1991 Zb. kolektívne zmluvy sú platné, ak sú doložené zoznamom zamestnávateľov; zoznam zamestnávateľov obsahuje obchodné meno, sídlo, identifikačné číslo a kód štatistickej klasifikácie ekonomických činností zamestnávateľa podľa osobitného predpisu, ktorým je cit. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady.

Podľa § 20 ods. 1 písm. a) zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike Štatistický úrad Slovenskej republiky vedie register organizácií, ktorý v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 177/2008, ktorým sa zriaďuje spoločný rámec pre registre ekonomických subjektov na štatistické účely a zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 2186/93, obsahuje kód hlavnej činnosti podľa klasifikácie Nace. Na základe platnej právnej úpravy každý zamestnávateľ je povinný prihlásiť sa do registra zamestnávateľov a uviesť kód podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností. V prípade vykonávania viacerých činností je povinnosť zamestnávateľa uviesť číselný kód skupiny činností, ktorú vykonáva najväčší počet zamestnancov.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že platná právna úprava dostatočne zohľadňuje princíp reprezentatívnosti.

3. Všeobecnosť právnej regulácie, del'ba moci a princíp zmluvnej slobody

Navrhovatelia uvádzajú, že všeobecne záväzný právny predpis ministerstva, ktorým sa rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví, nespĺňa požiadavku všeobecnej záväznosti kladenú na právny predpis, ale že ide skôr o akt aplikácie práva. Zároveň namietajú, že tento akt je vylúčený z preskúmvacej pôsobnosti súdov.

Podľa § 7 ods. 11 zákona č. 2/1991 Z. z. ministerstvo rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa vyhlási uverejnením jeho úplného znenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Všeobecne záväzné právne predpisy regulujú spoločenské vzťahy rovnakého druhu a neurčitého počtu. Nie sú adresované konkrétnym, individuálne určeným subjektom, ale všetkým subjektom,

ktoré sú účastníkmi vzťahov, ktoré sú všeobecne záväznými právnymi predpismi upravované.

V prípade extenzie ide o prejav verejného záujmu, ktorý má prednosť pred záujmom súkromným. Štát reprezentovaný ústredným orgánom štátnej správy v prípade extenzie uznáva, že v určitom odvetví by mohla byť úprava pracovných podmienok rovnaká. To znamená, že všeobecne záväzným právnym predpisom sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa „transformuje“ na všeobecne záväznú právnu normu. Zároveň platí, že podľa § 4 ods. 2 písm. a) zákona č. 2/1991 Zb. je kolektívna zmluva neplatná v tej časti, ktorá je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. To znamená, že táto časť kolektívnej zmluvy by sa nemohla uplatniť ani v rámci extenzie.

Zamestnávateelia, na ktorých sa rozširuje kolektívna zmluva vyššieho stupňa sú určení iba druhovým znakom, ktorým je výkon hlavnej činnosti v odvetví resp. časti odvetvia, v ktorom sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozširuje.

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

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že účinky extenzie nenastávajú na základe všeobecne záväzného právneho predpisu vydaného ministerstvom, ktorým sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozširuje, ale nastávajú priamo zo zákona (§ 5 ods. 3 zákona č. 2/1991 Zb.). Výnos ministerstva neukladá zamestnávateľom v odvetví, v ktorom sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozširuje, nové práva a povinnosti. Extenzia má zákonný základ, z moci zákona vznikajú zamestnávateľom nové práva a povinnosti, pričom vykonávací predpis ministerstva iba identifikuje kolektívnu zmluvu, ktorá sa má rozšíriť, a odvetvie (resp. časť odvetvia), v ktorom sa má táto zmluva rozšíriť. Podstatou extenzie je rozšírenie práv a povinností obsiahnutých vo vyššej kolektívnej zmluve priamo z moci zákona. Pri extenzii nedochádza k vstupu zamestnávateľov v príslušnom odvetví do obligačného záväzku, o ktorý nemajú záujem, resp. s ktorým nesúhlasia, ale ide o prenesenú záväznosť obsahu kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

Nemožno sa stotožniť s názorom, že „napadnutými ustanoveniami zákonodarca deleguje na ústredný orgán štátnej správy právomoc nahradiť prejav vôle subjektu práva, a to všeobecne záväzným právnym predpisom“. Ministerstvu ako ústrednému orgánu štátnej správy vyplýva zo zákona právomoc vyhodnotiť (posúdiť) splnenie zákonných podmienok. Ak návrh nespĺňa náležitosti, návrh zmluvných strán odmietne. Podstatou extenzie nie je nahradenie súhlasu zamestnávateľa aktom štátneho orgánu, ale rozšírenie práv a povinností obsiahnutých v kolektívnej zmluve vyššieho stupňa priamo na základe zákona.

Pokiaľ ide o otázku porušenia deľby moci je všeobecne známe, že extenziu spravidla vykonávajú ústredné orgány štátnej správy, a teda koncept extenzie nie je vnímaný ako prekročenie práv výkonnej moci. Podľa dostupných údajov je tomu tak napr. v Českej republike, v Bulharsku, Estónsku, Maďarsku, Nemecku, Lotyšsku. Poľsku, Slovensku a v ďalších štátoch.

K namietanému porušeniu princípu zmluvnej slobody možno poukázať na ustanovenie § 4 ods. 3 zákona č. 2/1991 Zb., podľa ktorého sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvára pre odvetvie (alebo časť odvetvia, ak sa na tom zmluvné strany dohodli) a za zamestnávateľov, ktorí do neho podľa zoznamu patria. Právna úprava neumožňuje svojvoľné rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa príslušným ústredným orgánom štátnej správy, pretože na extenziu musia byť splnené zákonné podmienky, konkrétne písomný návrh zmluvných strán, ktorých oprávnení zástupcovia sú vymedzení v § 2 zákona č. 2/1991 Zb. Rešpektovanie zmluvnej slobody dotknutých strán je zohľadnené aj v ďalších ustanoveniach napr. v § 7 ods. 6 (možnosť späťvzatia návrhu na extenziu), možnosť uplatniť pripomienky k návrhu (7 ods. 7).

4. Právo na súdnu ochranu

Navrhovatelia namietajú, že napadnuté ustanovenia zákona o kolektívnom vyjednávaní nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1 ústavy.

K nesúladu čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je potrebné uviesť, že právo na spravodlivý súdny proces sa vzťahuje na občianskoprávne a trestné konanie, a zahŕňa v sebe niekoľko parciálnych opatrení ako prístup k súdu, spravodlivý súdny proces, nezávislosť a nestrannosť súdu a prejednanie vecí

v primeranom čase. Podstatou tohto práva je zabezpečenie ochrany jednotlivcom pred nezákonným alebo svojvoľným odňatím základných ľudských práv a slobôd.

Všeobecne záväzný právny predpis, ktorým sa rozširuje kolektívna zmluva vyššieho stupňa nemožno považovať za rozhodnutie o individuálnych právach a povinnostiach konkrétnych subjektov, ale za normatívny akt, ktorý nepodlieha čl. 46 ústavy. Nejde o akt určený konkrétnemu adresátovi, ale právny predpis určený skupine adresátov na základe príslušných zákonných kritérií. V prípade extenzie ide o uplatnenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, t. j. zmluvy ako dvojstranného alebo viacstranného právneho úkonu, ktorá je povýšená na právne záväzný akt aj na subjekty, za ktoré nebola uzatvorená. Subjekt, na ktorého je kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozšírená, je ňou viazaný, tak ako napríklad Zákonníkom práce alebo inými pracovnoprávnymi predpismi. Napr. zamestnávateľ sa nemôže domáhať súdnej ochrany, že nie je schopný poskytovať zamestnancom minimálnu mzdu, na ktorú majú nárok vyplývajúci zo všeobecne záväzného právneho predpisu.

Napadnuté ustanovenia sa týkajú kolektívnych pracovnoprávných vzťahov a nie individuálnych práv. Okrem toho extenzia nie je predmetom rozhodovania určeného ústredného orgánu štátnej správy, ktoré by mohlo byť preskúmateľné súdom. K možnosti ochrany dotknutého zamestnávateľa možno poukázať aj na čl. 6 Európskej sociálnej charty, ktorý v prípade konfliktu záujmov priznáva stranám právo na kolektívne opatrenia, ktoré možno chápať ako adekvátnu alternatívu označenému právu.

V súvislosti s namietanou nedostupnosťou súdnej ochrany je potrebné poukázať na pôsobnosť ústavného súdu v čl. 125 ods. 1 písm. a) a b) v spojení s čl. 151a ods. 2 ústavy. V nadväznosti na požiadavku súladu všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev s ústavou je v právnom poriadku zakotvený dôležitý inštitút. Ide o oprávnenie prokurátora podať protest proti všeobecne záväznému predpisu, ktorý vydáva orgán verejnej správy.

Podľa § 21 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov „Prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy,“. Podľa § 22 ods. 1 písm. a) prvého bodu cit. zákona „Prokurátor je oprávnený podať protest proti všeobecne záväznému právnomu predpisu vydanému

orgánom verejnej správy, a to vyhláske, výnosu a opatreniu ústredného orgánu štátnej správy, štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný zákon splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. “.

Podľa § 31 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. „prokurátor preskúmava zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, prokurátorov, vyšetrovateľov, policajných orgánov a súdov v rozsahu vymedzenom zákonom aj na základe podnetu, pričom je oprávnený vykonať opatrenia na odstránenie zistených porušení, ak na ich vykonanie nie sú podľa osobitných zákonov výlučne príslušné iné orgány“. Podľa § 3 ods. 1 cit. zákona prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že platná právna úprava poskytuje zamestnávateľom právne prostriedky pre prípad, že by došlo k porušeniu ich práv.

5. K princípu proporcionality (vlastnícke právo a právo na podnikanie)

Navrhovatelia namietajú, že rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na ostatných zamestnávateľov v odvetví je zásahom do základných práv garantovaných ústavou, konkrétne do vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 1) a práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1).

Z protokolu č. 11 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je potrebné poukázať na čl. 1, podľa ktorého každá fyzická a právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Toto ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravid užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút.

Podnikanie je charakterizované v § 2 Obchodného zákonníka, kde sa ustanovuje, že ide o sústavnú činnosť vykonávanú samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Aj keď ide o právo primárne ekonomického charakteru, jeho výkon nemožno zúžiť iba na rozmer zisku. Zamestnávatelia sú povinní dodržiavať viaceré povinnosti, ktoré im ukladajú príslušné zákony, a to aj s možnými ekonomickými dôsledkami. Napadnuté ustanovenia možno analogicky prirovnať k uvedeným zákonným

povinnosti, ktoré však nebránia právu podnikat', pretože priamo nezasahujú do možnosti vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť.

Práva a povinnosti vyplývajúce z extenzie nadobúdajú pre zamestnávateľov v odvetví normatívny charakter rovnako ako práva a povinnosti obsiahnuté vo všeobecne záväznom právnom predpise. V pracovnoprávnej oblasti je značné množstvo právnych predpisov (napr. Zákonník práce, zákon o minimálnej mzde), ktoré ukladajú zamestnávateľom povinnosti, plnenie ktorých si vo viacerých prípadoch vyžaduje finančné náklady, čím „môže zasahovať“ do vlastníckeho práva zamestnávateľov. Na základe uvedeného možno extenziu kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa považovať za obdobný „zásah“ do práv zamestnávateľov ako u iných pracovnoprávných predpisov. Možno konštatovať, že právna úprava extenzie neprekračuje nevyhnutú mieru intenzity obmedzenia vlastníckeho práva zamestnávateľov, zachováva jeho podstatu a zmysel s cieľom posilniť iné základné právo, a to právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky v intenciách čl. 36 ústavy.

Obdobný názor je obsiahnutý aj v Komentári k ústave, kde sa k čl. 35 ods. 1 uvádza: „Oprávnenou osobou podľa čl. 35 ods. 1 ústavy nemusí byť len zamestnávateľ, teda ten, kto prácu dáva, ale aj ten, kto predáva svoju pracovnú silu. Hranice práv zamestnávateľa, ktorý podniká alebo uskutočňuje inú zárobkovú činnosť, sú podľa čl. 13 ods. 4 ústavy obmedzené tak, aby sa zachovala podstata a zmysel práv priznaných pracovníkom podľa čl. 36 ústavy.“ (Ján Drgonec, Ústava Slovenskej republiky, Komentár, Heuréka 2004, str. 278).

Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať sa práva na podnikanie a uskutočnenie inej zárobkovej činnosti možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Z tohto aspektu možno aj zákon o kolektívnom vyjednávaní zaradiť medzi zákony, ktoré ustanovujú medze práva na podnikanie. V § 7a zákona č. 2/1991 Zb. sú taxatívne vylúčené kategórie zamestnávateľov, u ktorých nemožno extenziu uplatniť (napr. zamestnávateľ, ktorý je v úpadku, likvidácii, u ktorého bol zavedený ozdravný režim alebo bola zavedená nútená správa alebo zamestnávateľa, ktorí ku dňu účinnosti rozšírenia vykonávajú podnikateľskú činnosť menej ako 24 mesiacov). To znamená, že zákon zabezpečuje ochranu tých zamestnávateľov, ktorých ekonomická situácia neumožňuje, aby poskytovali zamestnancom zvýhodnené podmienky.

Aj Ústavný súd Českej republiky akceptoval mechanizmus extenzie za splnenia určitých podmienok. Vo svojom náleze č. 40/02 publikovanom pod č. 199/2003 Sb. uviedol: „Ak je východiskom ústavnej prijateľnosti inštitútu extenzie pôsobnosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa európska demokratická právna skúsenosť a z nej plynúce štandardy, porovnávanie s právom Európskej únie, ako i nachádzanie procedurálneho mechanizmu zabezpečovania rovnováhy medzi právnou ochranou slobody a garantovaním vnútorného mieru ľudského spoločenstva, možno s tým spojeného účelu v rozhodovanom kontexte dosiahnuť iba za cenu obmedzenia vlastníckeho práva. Prioritu verejného záujmu pred vlastníckym právom je však nevyhnutné podmieniť podmienkou legitimacy (reprezentatívnosti) systému kolektívneho vyjednávania, teda relevanciou podielu kontrahentov na trhu práce.“.

Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody (PL. ÚS 7/96).

Cieľom napadnutej zákonnej úpravy je dodržať resp. zabezpečiť rovnováhu medzi právami zamestnávateľa ako vlastníka a právami zamestnancov na také pracovné podmienky, ktoré sú porovnateľné s podmienkami zamestnancov, ktorí vykonávajú prácu rovnakej hodnoty za porovnateľných pracovných podmienok.»

III.2 Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky

Vláda ako vedľajší účastník konania, zastúpená ministerstvom spravodlivosti (§ 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde), predložila svoje vyjadrenie k návrhu skupiny poslancov listom ministra spravodlivosti Slovenskej republiky č. 41217/2015/21 z 29. mája 2015; vláda navrhuje, aby ústavný súd o návrhu skupiny poslancov rozhodol nálezom, v ktorom vysloví, že „Návrhu na začatie konania sa nevyhovuje.“.

Vo vyjadrení vlády sa okrem uvádza:

«Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, sa s podaným návrhom nestotožňuje a navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze vyslovil, že vyššie uvedené ustanovenia zákona sú v súlade s ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky.

Navrhovateľmi namietané ustanovenia zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kolektívnom vyjednávaní“) sú výsledkom prijatia zákona č. 416/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov. Ministerstvo práce predložilo do legislatívneho procesu návrh uvedeného zákona na základe Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2012. Vychádzalo pri tom z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2012 – 2016, v ktorom sa okrem iného uvádza: „Vláda vyvinie maximálne úsilie, aby prijímané zásadné opatrenia mali podporu u väčšiny obyvateľstva. Ich realizácii bude predchádzať široká odborná diskusia s cieľom dosiahnuť spoločensko-politický konsenzus. Nezanedbateľné miesto v tomto procese budú mať zástupcovia sociálnych partnerov. K tomu musí slúžiť efektívny sociálny dialóg. Ten musí vyústiť aj do zvýšenia pokrytia zamestnancov kolektívnymi zmluvami. Preto sa bude novelizovať zákon o kolektívnom vyjednávaní, aby bola odstránená prekážka pre ukladanie a rozširovanie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa na iných zamestnávateľov.“. Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon č. 416/2013 Z. z. dňa 27. novembra 2013 a tento zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2014.

I. časť – Zhrnutie právnej úpravy a komparácia

Východiská zákona č. 416/2013 Z. z.

Účelom zákona č. 416/2013 Z. z. bolo zabezpečiť zamestnancom u zamestnávateľov, na ktorých sa nevzťahuje žiadna kolektívna zmluva vyššieho stupňa, rovnaké pracovné podmienky, aké sú dohodnuté v reprezentatívnej kolektívnej zmluve vyššieho stupňa v príslušnom odvetví. Tento zákon mal zároveň za cieľ zabrániť tomu, aby zamestnávatelia v rámci konkurenčného podnikateľského prostredia v odvetví získali výhodnejšie ekonomické podmienky na úkor práv vlastných zamestnancov v porovnaní s podmienkami u zamestnávateľov, na ktorých sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa vzťahuje.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 36 garantuje právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky a okrem iného aj právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň.

Účelom rozširovania záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je, v odôvodnených prípadoch a pri splnení zákonom ustanovených podmienok, zabezpečiť práve napĺňanie čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky. Prostredníctvom § 7 zákona o kolektívnom vyjednávaní, ktorým sa ustanovili jednoznačné a konkrétne kritériá pre rozširovanie záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, sú vytvorené podmienky na zjednotenie pracovných podmienok zamestnancov v príslušnom odvetví v takom rozsahu, na akom sa už v príslušnom odvetví dohodli príslušné vyššie odborové orgány a organizácia zamestnávateľov, čo v konečnom dôsledku znamená práve naplnenie princípu nediskriminácie zamestnancov v rámci rovnakého odvetvia.

Právna úprava rozširovania záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa vychádza z medzinárodných zmlúv a medzinárodných dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná, a to najmä:

- Európska sociálna charta (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 329/1998 Z. z.),*
- Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.),*
- Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o použití zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať č. 98 z roku 1948 (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 470/1990 Zb.),*
- Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o trojstranných konzultáciách na podporu uplatňovania medzinárodných pracovných noriem č. 144 z roku 1976 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej č. 32/1998 Z. z.),*
- Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o podpore kolektívneho vyjednávania č. 154 z roku 1981 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 14/2010 Z. z.),*
- Odporúčanie Medzinárodnej organizácie práce o kolektívnych zmluvách č. 91 z roku 1951.*

Cieľom zákona č. 416/2013 Z. z. je najmä úprava podmienok rozširovania záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na ďalších zamestnávateľov v odvetví. Z tohto dôvodu zákon č. 416/2013 Z. z.

- *oproti predchádzajúcemu právnemu stavu, keď označením odvetvia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa bol kód podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1893/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa zavádza štatistická klasifikácia ekonomických činností NACE Revision 2 a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 3037/90 a niektoré nariadenia ES o osobitných oblastiach štatistiky v platnom znení a vyhlášky Štatistického úradu Slovenskej republiky č. 306/2007 Z. z., ktorou sa vydáva Štatistická klasifikácia ekonomických činností, na úrovni skupiny, zmenil označenie odvetvia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na úroveň divízie,*

- *zaviedol uzatváranie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na úrovni odvetvia (divízie), a ak sa na tom zmluvné strany dohodnú, aj na úrovni časti odvetvia (skupiny),*

- *umožnil rozšíriť kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa aj na časť odvetvia (skupinu),*

- *vypustil podmienku súhlasu zamestnávateľa s rozšírením záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na neho,*

- *ustanovil pre rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podmienku reprezentatívnosti, t. j. zamestnávateľa, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorá sa navrhuje rozšíriť, musia zamestnávať v odvetví alebo v časti odvetvia väčší počet zamestnancov ako zamestnávateľa združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa,*

- *umožnil zamestnávateľom uplatniť pripomienky k návrhu na rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ktoré posudzuje tripartitná komisia na rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.*

Zákon č. 416/2013 Z. z. vychádzal z odporúčania Medzinárodnej organizácie práce č. 91 z roku 1951, podľa ktorého vnútroštátne predpisy môžu rozšíriť kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa za týchto podmienok:

- *kolektívna zmluva už pokrýva istý počet príslušných zamestnávateľov a zamestnancov, ktorý je dostatočne reprezentatívny,*

- *žiadosť na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy predloží jedna alebo viacero organizácii zamestnancov alebo zamestnávateľov, ktoré sú zmluvnými stranami,*

- *pred rozšírením záväznosti kolektívnej zmluvy zamestnávateľa, na ktorých by sa mala kolektívna zmluva vzťahovať, dostanú príležitosť, aby predložili pripomienky.*

Podľa § 7 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní ministerstvo práce môže na spoločný písomný návrh zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa alebo na písomný návrh jednej zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a za podmienok ustanovených v odsekoch 2 až 9 rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví alebo v časti odvetvia, pre ktoré je táto kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená.

V § 7 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní je ustanovená podmienka reprezentatívnosti, podľa ktorej možno kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa rozšíriť, len ak zamestnávateľa, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorá sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia väčší počet zamestnancov ako zamestnávateľa združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa.

Podľa § 7 ods. 7 zákona o kolektívnom vyjednávaní ministerstvo práce zverejní návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v Obchodnom vestníku a tiež na svojom webovom sídle. Zamestnávateľa v odvetví alebo v časti odvetvia, na ktoré sa navrhuje rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, môžu do 30 dní odo dňa zverejnenia návrhu na rozšírenie písomne oznámiť ministerstvu pripomienky k tomuto návrhu na rozšírenie.

Na prerokovanie návrhu na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, najmä na posúdenie splnenia podmienky na rozšírenie a pripomienok oznámených zamestnávateľmi, zriadilo ministerstvo práce poradnú komisiu založenú na tripartitnom princípe. Členmi komisie sú zástupcovia ministerstva práce, zástupcovia reprezentatívnych združení zamestnávateľov a reprezentatívnych združení odborových zväzov, zástupca Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky a zástupca Štatistického úradu Slovenskej republiky. Zákon vymedzuje úlohy komisie príkladmo, z jej postavenia však vyplýva, že komisia koná v súlade s verejným záujmom, dbá na dodržiavanie zákonom ustanovených podmienok a objektívne posudzuje predložené pripomienky zamestnávateľov, prípadne

posudzuje aj iné okolnosti, ktoré by mohli mať vplyv na rozšírenie resp. nerozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Závery komisie majú pre ministerstvo práce odporúčajúci charakter.

Ustanovenie § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní obsahuje taxatívny výpočet kategórii zamestnávateľov, na ktorých sa rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v príslušnom odvetví nevzťahuje (napríklad zamestnávatelia, na ktorých sa ku dňu účinnosti rozšírenia vzťahuje záväznosť inej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, zamestnávatelia, ktorí sú ku dňu účinnosti rozšírenia v úpadku alebo v likvidácii, alebo zamestnávatelia, ktorí ku dňu účinnosti rozšírenia vykonávajú podnikateľskú činnosť menej ako 24 mesiacov).

Historická genéza extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa

Na začiatku považujeme za potrebné poukázať na genézu rozširovania (extenzií) kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, aby sa zabránilo vnímaniu tohto procesu ako niečoho, čo bolo vytvorené v poslednej dobe.

Možnosť rozšírenia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa má v Európe i v prostredí Slovenskej republiky dlhú históriu. Už v období bývalej I. Československej republiky obdobnú právnu úpravu obsahovalo Vládne nariadenie č. 141/1937 Zb. o záväznosti hromadných zmlúv pracovných. Jej zavedenie prelomilo klasickú právnu zásadu, že zmluva môže zaväzovať len jej účastníkov.

V § 2 ods. 1 uvedeného nariadenia sa ustanovovalo, že „Ministerstvo sociální péče v dohodě s příslušným ministerstvem může prohlásiti hromadnou smlouvu pracovní za závaznou pro určitou oblast a odvětví. Po prohlášení závaznosti platí všechna ustanovení hromadné smlouvy pracovní ve všech závodech příslušné oblasti a příslušného odvětví i v tom případě, jestliže zaměstnavatel nebo zaměstnanec nebo oba nejsou členy organizací, jež ujednaly hromadnou smlouvu pracovní.“. A v § 2 ods. 2 sa ustanovovalo, že „Ze závažných důvodů mohou býti jednotlivé závody z úpravy podle odstavce 1 vyňaty.“. Z uvedeného vyplýva, že kolektívna zmluva sa na základe extenzie vzťahovala aj na závody (podniky), ktoré neboli zmluvnou stranou kolektívnej zmluvy. Zároveň išlo o rozhodnutie Ministerstva sociálnej starostlivosti po dohode s príslušným ministerstvom na žiadosť zmluvných strán a v zmysle § 2 ods. 3 sa „Rozhodnutí podle odstavce 1 a 2 vyhlásí

se ve Sbírce zákonů a nařízení. Znění hromadné smlouvy pracovní, která byla prohlášena za závaznou, bude uveřejněná v Úředním listě republiky Československé.“.

Možno skonštatovať, že išlo o úpravu, ktorá do veľkej miery zodpovedala súčasnej právnej úprave.

Druhú etapu vo vývoji extenzie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa možno spojiť s rokom 1991 a zákonom č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní. Znenie účinné od 1. februára 1991 v § 7 ods. 1 ustanovovalo, že „Ministerstvo práce a sociálnych vecí republiky môže ustanoviť právnym predpisom, že kolektívna zmluva vyššieho stupňa je záväzná aj pre zamestnávateľov, ktorí nie sú Členmi organizácie zamestnávateľov, ktorá túto zmluvu uzavrela.“. Podľa § 7 ods. 2 uvedeného zákona „Rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podľa predchádzajúceho odseku možno len na zamestnávateľov s obdobnou činnosťou a obdobnými ekonomickými a sociálnymi podmienkami, ktorí majú sídlo na území príslušnej republiky a nie je pre nich záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa.“.

Súčasne platné a účinné znenie zákona o kolektívnom vyjednávaní v porovnaní s vládnyim nariadením z roku 1937 a so zákonom z roku 1991 obsahuje ďalšie podrobnosti ohľadom extenzie s cieľom aplikovať ju v relevantných situáciách a na relevantné subjekty.

Rozširovanie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je v zákone o kolektívnom vyjednávaní umožnené už 24 rokov. Za uvedené obdobie boli rozšírené desiatky kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa. Nie sú známe prípady, že by rozšírenie malo také negatívne dopady, ako uvádzajú navrhovatelia. V roku 2014 došlo k extenzii piatich kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, pričom ministerstvo práce nemá vedomosť o problémoch, ktoré by tieto extenzie spôsobili.

Extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa v priestore Európskej únie

Rozširovanie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je štandardným nástrojom na vyrovňovanie pracovných podmienok, mzdových podmienok a podmienok zamestnávania na úrovni sektorov v rámci členských štátov Európskej únie.

Podľa štúdie dublinskej nadácie EUROFOUND sa extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa spomedzi krajín Európskej únie neuskutočňujú len na Cypre, v Dánsku [kde sa však aj smernice Európskej únie transponujú prostredníctvom kolektívnych zmlúv,

t. j. je tu tak vysoké pokrytie kolektívnymi zmluvami, že extenzia nie je potrebná)], Taliansku, na Malte, vo Švédsku (kde je vysoké pokrytie kolektívnymi zmluvami), vo Veľkej Británii. V ostatných členských štátoch Európskej únie (štúdia ešte nezahrňala Chorvátsko, ale zahrňala Nórsko) existuje nejaká forma mechanizmu extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa.

Extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa v Českej republike

Ako najbližší právny komparátor, vzhľadom na obdobnú právnu úpravu a historické prepojenie aj cez zákon č. 2/1991 Zb., sa javí byť Česká republika, kde Ústavný súd Českej republiky (ďalej len „ÚS ČR“) rozhodoval o ústavnosti extenzií kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa. ÚS ČR vo svojom náleze Pl. ÚS 40/02 publikovanom pod č. 199/2003 Sb. reagoval na právnu úpravu, ktorá bola iná ako je platné a účinné znenie § 7 zákona o kolektívnom vyjednávaní č. 2/1991 Sb. (Českej republiky).

Pri príprave novely zákona o kolektívnom vyjednávaní sa ministerstvo práce inšpirovalo sčasti aj znením zákona o kolektívnom vyjednávaní v Českej republike, ktoré je po náleze ÚS ČR už zmenené a doteraz nebolo spochybnené, keďže sa vysporiadalo s výhradami ÚS ČR.

ÚS ČR vo svojom náleze pripustil extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa za určitých podmienok, keďže extenzia predstavuje prejav verejného záujmu a je len potrebné určiť, za akých podmienok má verejný záujem prednosť pred záujmom súkromným. ÚS ČR sa zaoberal predovšetkým nedostatkami v právnej úprave (absencia reprezentatívnosti rozširovanej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, individuálnosť regulácie prostredníctvom právneho predpisu – kolektívne zmluvy vyššieho stupňa sa pred nálezom ÚS ČR rozširovali na konkrétnych, individuálne určených zamestnávateľov) a z tohto dôvodu rozhodol o nesúlade právnej úpravy extenzie v zákone o kolektívnom vyjednávaní s Ústavou Českej republiky. Vzhľadom na to, že ÚS ČR vo svojom náleze pripustil možnosť kolízie medzi obmedzením vlastníckeho práva a verejným záujmom, ktorým je v prípade extenzií kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa dosiahnutie sociálneho zmieru, samozrejme pri splnení podmienky vhodnosti a nevyhnutnosti použitého prostriedku vo vzťahu k sledovanému cieľu a proporcionality medzi použitým prostriedkom a sledovaným cieľom,

nezaoberal sa v ďalšom otázkou podmienenia rozšírenia záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa súhlasom dotknutého zamestnávateľa.

ÚS ČR vo svojom náleze uviedol, že „V posuzované věci institut kolektivního vyjednávání a s ním spjatý efekt extenze působnosti kolektivních smluv splňuje podmínky, jež plynou pro jeho akceptaci z kautel vhodnosti a potřebnosti. Je totiž efektivním prostředkem dosahování sledovaných účelů (sociálního smíru) a splňuje i kautelu analýzy plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamyslenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku (např. z pohledu srovnání extenze působnosti kolektivní smlouvy a statní reglementace mimo systém kolektivního vyjednávání, jejímž příkladem je stanovení minimální mzdy dle § 111 odst. 4 zákoníku práce).

Samotné poměrování obou v kolizi stojících ústavně chráněných hodnot, a to z hledisek systémových, hodnotových, kontextových i empirických, umožňuje dospět k závěru akceptujícímu institut extenze působnosti kolektivních smluv, avšak toliko za podmínky splnění určitých kautel.

Je-li východiskem ústavní přijatelnosti institutu extenze působnosti kolektivních smluv vyššího stupně evropská demokratická právní zkušenost a z ní plynoucí standardy, srovnání s právem Evropské unie, jakož i nalézání procedurálního mechanismu zajišťování rovnováhy mezi právní ochranou svobody a garantováním vnitřního míru lidského společenství, lze s tím spjatých účelů v rozhodovaném kontextu dosáhnout toliko za cenu omezení práva vlastnického. Prioritu veřejného statku před právem vlastnickým nutno ale podmínit podmínkou legitimacy (reprezentativnosti) systému kolektivního vyjednávání, tudíž relevancí podílu kontrahenti! na trhu v daném oboru.“.

ÚS ČR teda akceptoval mechanizmus extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, avšak podmienil ho splnením určitých podmienok.

Podľa platnej a účinnej právnej úpravy v Českej republike sa extenzia vykonáva naďalej bez súhlasu zamestnávateľa (§ 7 zákona č. 2/1991 Sb.). Podľa § 7 ods. 2 a 3 českého zákona o kolektívnom vyjednávaní „(2) Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí podle odstavce 1 se vyhlásí ve Sbírce zákonů, pokud je kolektivní smlouva vyššího stupně uzavřena

a) organizaci zaměstnavatelů, kteří v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, zaměstnávali největší počet zaměstnanců, nebo

b) příslušným vyšším odborovým orgánem, který v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, jedná za největší počet zaměstnanců.

(3) Splnění podmínek stanovených v odstavci 2 se posuzuje k poslednímu dni čtvrtletí, za které jsou k dispozici statistické informace podle odstavce 6. “.

Z uvedeného vyplývá, že reprezentativnosť v českom zákone o kolektívnom vyjednávaní je založená na kritériu najväčšieho pokrytia (zamestnávania zamestnancov a zastupovania zamestnancov).

Extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa z pohľadu práva Európskej únie a Medzinárodnej organizácie práce

V priestore Európskej únie je vysoká pozornosť venovaná tzv. rámcovým (autonómnym) dohodám sociálnych partnerov na úrovni Európskej únie. Sociálni partneri na úrovni Európskej únie môžu požiadať Európsku komisiu, aby ich návrh vo forme smernice predložila Rade, ktorá zastupuje jednotlivé členské štáty, na schválenie. Členské štáty môžu rámcovú dohodu, ktorá tvorí prílohu návrhu smernice, na rokovaní Rady v rámci legislatívneho procesu akceptovať alebo odmietnuť ako celok. V prípade akceptácie ide teda o formu extenzie dohody sociálnych partnerov na úrovni Európskej únie (je to de facto určitá forma kolektívnej zmluvy) a táto je povýšená rozhodnutím členských štátov na sekundárny prameň práva Európskej únie.

Právnym základom uvedeného mechanizmu je čl. 155 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný čl. 139 Zmluvy o Európskom spoločenstve). V čl. 155 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa ustanovuje, že) „Ak si to sociálni partneri želajú, vzájomný dialóg medzi nimi na úrovni Únie môže viesť k zmluvným vzťahom, vrátane uzatvorenia dohôd.“. Ak je takáto dohoda uzatvorená, je možné zvoliť postup podľa čl. 155 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a požiadať o prípravu právneho aktu Európskej únie. Podľa čl. 155 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie „Dohody uzatvorené na úrovni Únie sa vykonávajú buď v súlade s postupmi a praktikami typickými pre sociálnych partnerov a členské štáty, alebo vo veciach pokrytých článkom 153, na základe spoločnej žiadosti signatárov, a to rozhodnutím Rady na návrh Komisie. Európsky parlament je o tom

informovaný“. Podľa druhej vety čl. 155 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie „Rada sa uznáva jednomyselne, keď príslušná dohoda obsahuje jedno alebo niekoľko ustanovení týkajúcich sa oblastí, pre ktoré sa podľa článku 153 ods. 2 vyžaduje jednomyselnosť.“.

V nadväznosti na čl. 155 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa tieto dohody vykonávajú v súlade s postupmi a praktikami typickými pre sociálnych partnerov a členské štáty (t. j. zabezpečujú sa nie cez právnu úpravu, ktorá by bola všeobecne aplikovateľná -bývajú označené ako autonómne dohody) alebo zmluvné strany podajú žiadosť, aby bol prijatý právny akt Rady na návrh Európskej komisie (Európska komisia posudzuje spôsobilosť samotnej dohody na jej vydanie) a stávajú sa tak súčasťou práva Európskej únie. Medzi medzisektorové dohody prvej skupiny patria Rámcová dohoda o inkluzívnom trhu práce (2010), Rámcová dohoda o šikane a násilí v práci (2007), Rámcová dohoda o strese súvisiacim s prácou (2002), Rámcová dohoda o telepráci (2002). Medzi medzisektorové dohody druhej skupiny patria Rámcová dohoda o rodičovskej dovolenke (2009), Rámcová dohoda o pracovných zmluvách na určitú dobu (1999), Rámcová dohoda o práci na čiastočný úväzok (1997). Takéto dohody sú uzatvárané aj na úrovni sektoru. 3)

Slovenská republika transponovala tri [resp. štyri] dohody sociálnych partnerov prijaté vo forme smernice:

- smernica Rady 97/81/ES z 15. decembra 1997 týkajúca sa rámcovej dohody o práci na kratší pracovný čas, ktorú uzavreli UNICE, CEEP a ETUC (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. g/zv. 3; Ú. v. ES L14, 20.1.1998) v znení smernice Rady 98/23/ES zo 7. apríla 1998 (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 5/zv. 3; Ú. v. ES L131, 5. 5.1998),*

- smernica Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 5/zv. 3; Ú. v. ES L175, 10. 7-1999),*

- smernica Rady 2010/18/EÚ z 8. marca 2010, ktorou sa vykonáva revidovaná Rámcová dohoda o rodičovskej dovolenke uzavretá medzi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a ETUC a zrušuje smernica 96/34/ES (Ú. v. EÚ L 68, 18. 3. 2010).*

Obdobne otázkou extenzie kolektívnych zmlúv sa zaoberala Medzinárodná organizácia práce v Odporúčaní č. 91 z roku 1951, ktoré nadväzuje na Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 98 z roku 1949. Extenzia je predmetom časti IV. Podľa bodu 1 „Kde je to vhodné vzhľadom na zavedenú prax kolektívneho vyjednávania,

opatrenia, ktoré sa majú vymedziť vnútroštátnymi zákonmi alebo predpismi a majú vyhovovať podmienkam každej krajiny, mali by sa vykonať na rozšírenie použitia všetkých alebo určitých ustanovení kolektívnej zmluvy a na všetkých zamestnávateľov a pracovníkov zahrnutých v rámci odvetvového a územného rozsahu zmluvy. “.

Podľa bodu 2 časti IV odporúčania „Vnútroštátne zákony alebo predpisy môžu rozšíriť kolektívnu zmluvu okrem iného za týchto podmienok:

a) ak kolektívna zmluva už pokrýva istý počet príslušných zamestnávateľov a pracovníkov, ktorý je podľa názoru kompetentného orgánu dostatočne reprezentatívny,

b) ak v zmysle všeobecného pravidla žiadosť na rozšírenie zmluvy predloží jedna alebo viacero organizácií pracovníkov alebo zamestnávateľov, ktoré sú zmluvnými stranami,

c) ak pred rozšírením zmluvy zamestnávatelia a pracovníci, na ktorých by sa zmluva mala vzťahovať, dostanú príležitosť, aby predložili pripomienky. “.

3) Databáza dohôd je prístupná na stránke Európskej komisie...

4) Dohoda o rodičovskej dovolenke z roku 1996 bola nahradená dohodou z roku 2010.

Z uvedeného vyplýva, že je ponechané na členský štát, aby si určil kritérium reprezentatívnosti, zároveň postačuje návrh jednej zo zmluvných strán a subjekt, ktorý môže byť extenziou dotknutý, má právo na predloženie pripomienok (nevyžaduje sa jeho súhlas s rozšírením).

Už len vo väzbe na historicko-právne aspekty, medzinárodnú komparáciu a komparáciu s právom Európskej únie ako aj právom a praxou v iných členských štátoch Európskej únie je možné zastávať názor, že postup rozširovania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je štandardný nástroj, ktorý je prípustný a používaný vo väčšine členských štátov Európskej únie, predvída ho právo Medzinárodnej organizácie práce a určitú jeho formu obsahuje aj právo Európskej únie.

Extenzia môže byť vykonávaná len na základe zákona, po splnení zákonom ustanovených podmienok, v medziach zákona a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.

Predpoklady extenzie

Zákon o kolektívnom vyjednávaní konštruuje extenziu ako možnosť, nie ako povinnosť. Tým je ministerstvu práce umožnené na základe posúdenia situácie a možných aktuálnych dôsledkov rozšírenia záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa nepristúpiť k extenzii aj napriek splnenia zákonných podmienok na jej vykonanie.

Predpokladmi rozšírenia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podľa zákona o kolektívnom vyjednávaní sú:

- spoločný písomný návrh zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa alebo písomný návrh jednej zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa (t. j. stačí, ak to aspoň jedna zo zmluvných strán považuje za relevantné),*
- podanie návrhu ministerstvu najneskôr šesť mesiacov pred uplynutím doby, na ktorú bola kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená,*
- reprezentatívnosť rozširovanej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa – ministerstvo môže záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa rozšíriť, len ak zamestnávatelia, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorej záväznosť sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia, ak sa navrhuje rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na časť odvetvia, väčší počet zamestnancov ako zamestnávatelia združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa (splnenie tejto podmienky sa posudzuje k poslednému dňu kalendárneho štvrťroka, ktorý predchádza kalendárnemu štvrťroku, v ktorom bol podaný návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa).*

Takto vymedzená „spôsobilosť“ kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na jej rozšírenie vychádza z princípu „reprezentatívnosti“, t. j. spôsobilosti byť dostatočne reprezentatívny na zastupovanie a presadzovanie záujmov väčšej, resp. najväčšej skupiny...

V rozhodnutí výboru pre slobodu združovania Medzinárodnej organizácie práce) sa uvádza: „V takom prípade, kedy verejné úrady (štátne orgány) prijali nariadenie o rozšírení kolektívnych zmlúv, keď súčasné kolektívne zmluvy boli uzatvorené menšinou organizácií navzdory odporu organizácie, ktorá údajne reprezentovala väčšiu časť pracovníkov v sektore, Výbor zvážil, že vláda by bola mohla urobiť objektívne posúdenie reprezentatívnosti dotknutých profesijných združení, pretože bez takého posúdenia,

rozšírenie zmluvy by sa mohlo uplatniť na celý sektor aktivity v protiklade s názormi väčšinovej organizácie reprezentujúcej pracovníkov v kategórii pokrytej rozšírenou zmluvou, a tým obmedzujúc právo na slobodné kolektívne vyjednávanie takejto väčšinovej organizácie.“.

Splnenie podmienky reprezentatívnosti podľa § 7 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní je predmetom posudzovania komisiou na rozširovanie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Podstatou posudzovania reprezentatívnosti je, aby bolo zabezpečené, že bude rozšírená kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorá je záväzná pre väčší počet zamestnávateľov a ich zamestnancov v porovnaní s inou kolektívnou zmluvou vyššieho stupňa uzatvorenou v tom istom odvetví. V tejto súvislosti uvádzame, že výbor pre slobodu združovania Medzinárodnej organizácie práce prijal stanovisko, v ktorom sa uvádza, že „akékoľvek rozšírenie kolektívnych dohôd by sa malo uskutočňovať na základe tripartitnej analýzy dôsledkov, ktoré bude mať pre sektor, v ktorom sa uplatňuje“).

V záujme preukázanie reprezentatívnosti na účely posúdenia oprávnenosti rozšírenia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa musí písomný návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa obsahovať označenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Kolektívna zmluva vyššieho stupňa je doložená zoznamom zamestnávateľov, za ktorých bola uzatvorená, spolu s označením odvetvia alebo časti odvetvia, do ktorého zamestnávateľa patria (podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností SK NACE).

Proces rozširovania kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa

Proces rozširovania kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v sebe zahŕňa viacero mechanizmov a inštitútov, ktoré smerujú k ochrane práv zamestnávateľov, na ktorých sa má rozšírenie vzťahovať, a ktoré naplňajú požiadavky Odporúčania MOP č. 91 z roku 1951. Tento proces má niekoľko fáz.

Po doručení návrhu na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ktorý splňa predpísané podmienky, je ministerstvo práce povinné zaslať návrh do 10 dní na zverejnenie v Obchodnom vestníku a tiež zverejniť na svojom webovom sídle (publicita návrhu).

Zamestnávateľia v odvetví alebo v časti odvetvia, na ktoré sa navrhuje rozšíriť záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, môžu v lehote 30 dní od zverejnenia návrhu na rozšírenie predložiť ministerstvu práce pripomienky k tomuto návrhu (t. j. pripomienky týkajúce sa napríklad vplyvu extenzie na nich, ako aj výhrady k reprezentatívnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v určitom odvetví alebo v časti odvetvia).

Predložené pripomienky zamestnávateľov, ako aj splnenie podmienok na extenziu posudzuje tripartitná komisia na rozširovanie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa zriadená na ministerstve práce. Komisia sa teda povinne musí zaoberať pripomienkami zamestnávateľov, ktoré zaslali (Komisia v roku 2014 v niektorých prípadoch neodporučila extenziu kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v takom rozsahu, v akom bola navrhovaná. Zároveň v prípade viacerých extenzií neboli komisii zaslané žiadne pripomienky od zamestnávateľov týkajúce sa rozšírenia, pozn.).

Členmi komisie sú dvaja zástupcovia ministerstva práce, jeden zástupca Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky, jeden zástupca Štatistického úradu Slovenskej republiky, traja zástupcovia Konfederácie odborových zväzov Slovenskej republiky, jeden zástupca Nezávislých kresťanských odborov, dvaja zástupcovia Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky a dvaja zástupcovia Republikovej únie zamestnávateľov. Predsedom komisie je zástupca ministerstva a podpredsedami komisie sú zástupca reprezentatívnych združení zamestnávateľov a zástupca reprezentatívnych združení odborových zväzov.

Stanovisko komisie má pre ministerstvo práce odporúčajúci charakter. To znamená, že napriek odporúčaniu komisie rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa môže minister práce sám rozhodnúť o jej nerozšírení (t. j. aj v tejto fáze je možné prihliadať na pripomienky zamestnávateľov).

Vzhľadom na to, že extenzia sa vykonáva výnosom ministerstva práce (všeobecne záväzný právny predpis), musí prebehnúť štandardný legislatívny proces podľa Legislatívnych pravidiel vlády SR, v ktorom majú zamestnávateľské zväzy právo predkladať pripomienky v medzirezortnom pripomienkovom konaní a prerokovať zásadné pripomienky na rokovaní s ministerstvom práce v tzv. rozporovom konaní.

Napokon, ustanovenie § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní obsahuje kategórie zamestnávateľov, ktoré priamo zákonodarca vylúčil z účinkov extenzie (vzhľadom na možnú

väčšiu senzibilitu, najmä ekonomickú, týchto zamestnávateľov na vplyvy extenzie).
Ide o zamestnávateľov,

a) pre ktorých je záväzná iná kolektívna zmluva vyššieho stupňa ku dňu účinnosti rozšírenia,

b) ktorí sú v úpadku ku dňu účinnosti rozšírenia,

c) ktorí sú v likvidácii ku dňu účinnosti rozšírenia,

d) u ktorých bol zavedený ozdravný režim alebo bola zavedená nútená správa ku dňu účinnosti rozšírenia,

e) ktorí zamestnávajú menej ako 20 zamestnancov podľa priemerného evidenčného počtu zamestnancov vypočítaného za kalendárny mesiac predchádzajúci kalendárnemu mesiacu, v ktorom rozšírenie nadobudlo účinnosť,

f) ktorí zamestnávajú viac ako 10 % osôb so zdravotným postihnutím z priemerného evidenčného počtu zamestnancov vypočítaného za kalendárny mesiac predchádzajúci kalendárnemu mesiacu, v ktorom rozšírenie nadobudlo účinnosť,

g) ktorých postihla mimoriadna udalosť, ktorej následky ku dňu účinnosti rozšírenia trvajú,

h) ktorí vykonávajú podnikateľskú činnosť menej ako 24 mesiacov ku dňu účinnosti rozšírenia; to neplatí, ak ide o zamestnávateľa, ktorý je právnym nástupcom iného zamestnávateľa a ktorý vykonáva podnikateľskú činnosť v súčte s podnikateľskou činnosťou tohto iného zamestnávateľa najmenej 24 mesiacov.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že v čase prijímania právnej úpravy sa počet zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú menej ako 20 zamestnancov, pohyboval na úrovni okolo 80 %. Proces extenzie z praktického hľadiska trvá najmenej tri mesiace a vzhľadom na viaceré štádia má zamestnávateľ dostatočný priestor predložiť svoje pripomienky k extenzii.

Ako bolo uvedené vyššie, zákon o kolektívnom vyjednávaní striktne vychádza z Odporúčania MOP č. 91 z roku 1951, t. j. dáva zamestnávateľovi priestor, aby svoje pripomienky vyjadril a aby tieto pripomienky boli posúdené a prerokované, a zároveň nastavuje pravidlo, na základe ktorého sa určí, ktorá kolektívna zmluva vyššieho môže byť a ktorá nemôže byť v odvetví alebo časti odvetvia považovaná za reprezentatívnu. Uvedené

teda znamená, že nereprezentatívna kolektívna zmluva vyššieho stupňa nemôže byť rozšírená.

II. časť – K námietkam navrhovateľov

Princíp právnej istoty a spôsob vymedzenia úrovne uzatvárania a rozširovania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa

Navrhovatelia vyjadrujú názor, že zákonom zvolený mechanizmus rozširovania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa prostredníctvom divízií a skupín štatistickej klasifikácie ekonomických činností podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1893/2006 je na extenzie v zásade nepoužiteľný. Uvádzajú, že „na účely extenzie stačí zistenie príslušnosti zamestnávateľa k odvetviu formou zhodného označenia na úrovni divízie či skupiny pre niektorý z jeho predmetov činnosti“ a tiež „príslušnosť k odvetviu sa určuje mechanicky formou zhody (niektorého) premetu činnosti zamestnávateľa s divíznym či skupinovým kódom uvedeným v kolektívnej zmluve vyššieho stupňa, ktorá sa má rozšíriť“.

Podľa § 20 ods. 1 písm. a) zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike Štatistický úrad Slovenskej republiky vedie register organizácií, ktorý v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 177/2008 z 20. februára 2008, ktorým sa zriaďuje spoločný rámec pre registre ekonomických subjektov na štatistické účely a zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 2186/93 obsahuje kód hlavnej činnosti podľa klasifikácie NACE.

Podľa § 20 ods. 2 zákona č. 540/2001 Z. z. Na vedenie registrov uvedených v odseku 1 môže úrad využívať údaje získané podľa § 13 alebo z iných evidencií“. Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 540/2001 Z. z. „Na výkon štátnej štatistiky alebo európskej štatistiky ministerstvá, štátne organizácie, orgány územnej samosprávy a verejnoprávne inštitúcie poskytujú úradu na základe písomnej žiadosti údaje, ktoré získavajú, zhromažďujú, spracúvajú alebo uchovávajú pri výkone svojej činnosti podľa osobitných predpisov“.

Ako príklad možno uviesť údaje, ktoré Sociálna poisťovňa vedie v registri zamestnávateľov. Zamestnávateľ je povinný prihlásiť sa do registra zamestnávateľov vedeného príslušnou pobočkou do ôsmich dní odo dňa, v ktorom začal zamestnávať aspoň jedného zamestnanca. Zamestnávateľ sa do registra zamestnávateľov prihlasuje prostredníctvom registračného listu vydaného Sociálnou poisťovňou, ktorý požaduje od zamestnávateľa uviesť aj jeho kód podľa štatistickej klasifikácie ekonomických činností

SK NACE. V poučení na vyplnenie registračného listu sa uvádza: „Uved'te číselný kód príslušnej skupiny SK NACE (klasifikácia ekonomických činností), v ktorej sa nachádza činnosť vykonávaná zamestnávateľom. V prípade vykonávania viacerých činností uved'te číselný kód skupiny činnosti podľa SK NACE, ktorú vykonáva najväčší počet zamestnancov.“. Podobne pri daňovom priznaní na daň z príjmu právnických osôb sa požaduje uviesť SK NACE kód na hlavnú (prevažnú) činnosť daňovníka.

Na základe uvedeného sa nemožno stotožniť s argumentmi navrhovateľov, že zamestnávateľ je zaradený do určitého odvetvia, v ktorom sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozširuje, aj vtedy, ak jednu z jeho vykonávaných činností (napríklad minoritnú resp. nevýznamnú) možno prostredníctvom kódu SK NACE zaradiť do tohto odvetvia. V súvislosti s extenziami bol zo strany ministerstva práce vždy presadzovaný princíp, podľa ktorého je zamestnávateľ zaradený do príslušného odvetvia na základe hlavnej (prevažujúcej) činnosti, ktorú vykonáva. Ministerstvo práce je toho názoru, že z právnej úpravy citovanej vyššie je takýto výklad dostatočne zrejmy a nie je si ani vedomé toho, že by akékoľvek materiály resp. sprievodné dokumenty k zákonu č. 416/2013 Z. z. (predkladacia správa, dôvodová správa) mohli nabádať k takému výkladu, aký predostreli navrhovatelia.

Navrhovatelia tiež spochybňujú úroveň divízie ako úroveň, na ktorej môže byť rozširovaná kolektívna zmluva vyššieho stupňa.

V tomto prípade je však potrebné uviesť, že zákon umožňuje

- uzatvorenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa aj na úrovni divízie (odvetvie) aj na úrovni skupiny (časť odvetvia) a
- rozširovanie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa aj na úrovni divízie aj na úrovni skupiny.

Je teda na zmluvných stranách kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, aby uzatvorili kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa na úrovni, ktorá im vyhovuje. Takáto právna úprava je konsenzom v rámci prípravy novely zákona o kolektívnom vyjednávaní v roku 2013.

Zároveň, ak je uzatvorená kolektívna zmluva vyššieho stupňa na úrovni skupiny (časť odvetvie), nie je možné ju rozšíriť na úrovni divízie (celé odvetvie), a teda je sporný argument navrhovateľov, že je spochybnená právna istota.

Tiež nie je možné súhlasiť s tým, že úroveň divízie je tak široká, že združuje natoľko rozdielne subjekty, že ani pri tom najústretovejšom výklade ich nemožno považovať za priamych či nepriamych súťažiteľov. Tento argument možno spochybniť v dvoch rovinách:

1. samotní zamestnávateľia sa v mnohých prípadoch združujú na úrovni divízie (napríklad Kolektívna zmluva vyššieho stupňa na roky 2012 – 2015 uzatvorená medzi Integrovaným odborovým zväzom a Zväzom stavebných podnikateľov Slovenska bola ako spoločný návrh zmluvných strán navrhovaná na rozšírenie aj na úrovni divízie aj na úrovni skupiny

2. klasifikácia SK NACE kódov. Príklad SK NACE kódov:

V prílohe kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa je pri každom zamestnávateľovi uvedený SK NACE kód.

Samotný SK NACE kód má až 5 čísiel.

- 1. úroveň – sekcia – položka označená abecedným znakom*
- 2. úroveň – divízia – položka označená dvojmiestnym číselným znakom*
- 3. úroveň – skupina – položka označená trojmiestnym číselným znakom*
- 4. úroveň – trieda – položka označená štvormiestnym číselným znakom...*

Vo väzbe na vyššie uvedené argumenty sa domnievame, že úroveň divízie predstavuje relevantnú úroveň, ktorá môže byť vnímaná ako odvetvie, na úrovni ktorého je možné uzatvárať a rozširovať záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, pričom zákonodarca dal zmluvným stranám možnosť uzatvoriť a navrhovať rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa aj na nižšej úrovni.

Zároveň nie je možné súhlasiť ani s tvrdením, že kritéria SK NACE nie sú použiteľné. Pred používaním SK NACE sa ako kritérium používala systém OKEČ, ktorý bol veľmi podobný systému SK NACE.

V súčasnosti nemožno identifikovať porovnateľný systém klasifikácie odvetví ako je SK NACE. Model klasifikácie zamestnávateľa podľa určitých ekonomických a štatistických kritérií (pre SK NACE je rozhodujúci prevažujúci predmet činnosti) je typický pre modely iných členských štátov s rozvinutých vyjednávaním na úrovni sektorov (odvetvia), kde tiež obdobné kritéria rozhodujú o zaradení zamestnávateľa do určitého odvetvia. Priradenie SK NACE kódu zamestnávateľovi nezabraňuje združiť sa

v ľubovoľnom združení zamestnávateľov a stať sa zmluvnou stranou ľubovoľnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

Podľa informácií, ktoré má ministerstvo práce k dispozícii, systém NACE kódov pri kolektívnych zmluvách sa používa napr. aj v Slovinsku.

Všeobecnosť právnej regulácie, deľba moci a subdelegácia ústavnej pôsobnosti

Navrhovatelia uvádzajú, že všeobecne záväzný právny predpis ministerstva práce, ktorým sa rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví, nespĺňa požiadavku všeobecnej záväznosti kladenú na právny predpis, ale že ide skôr o akt aplikácie práve. Ďalej konštatujú, že „skutočnosť, že zákonodarca napadnutými ustanoveniami bezprostredne umožňuje, aby obsahom všeobecne záväzného právneho predpisu bolo práve určenie práv a povinností individuálne určených adresárov, a navyše bez možnosti súdnej kontroly, je v zjavnom rozpore s vyššie uvedenými východiskami právneho štátu“.

Všeobecne záväzné právne predpisy regulujú spoločenské vzťahy rovnakého druhu a neurčitého počtu. Nie sú adresované konkrétnym, individuálne určeným subjektom, ale všetkým subjektom, ktoré sú účastníkmi vzťahov, ktoré sú všeobecne záväznými právnymi predpismi upravované. Naopak, akty aplikácie práva – rozhodnutia, sú adresované konkrétnym subjektom, ktorých identifikácia musí byť z rozhodnutia zrejma.

Zastávame názor, že všeobecne záväzný právny predpis (výnos) ministerstva práce, ktorým sa rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, spĺňa kritérium všeobecnosti. Z ustanovení § 7 zákona o kolektívnom vyjednávaní vyplýva, že kolektívna zmluva vyššieho stupňa sa rozširuje na všetkých zamestnávateľov v príslušnom odvetví resp. príslušnej časti odvetvia (okrem tých, ktorý sú v súlade s § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní z rozšírenia vylúčení). Ministerstvo práce nemá možnosť voľby zamestnávateľov, na ktorých bude záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa rozšírená. Zamestnávatelia, na ktorých sa rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa sú anonymní, určení iba druhovým znakom, ktorým je výkon hlavnej činnosti v odvetví resp. časti odvetvia, v ktorom sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozširuje.

Isteže pri podrobnom skúmaní možno v konečnom dôsledku identifikovať zamestnávateľov, ktorí sú extenziou dotknutí, sme však toho názoru, že táto skutočnosť

nemá (a ani nemôže mať) vplyv na všeobecnú záväznosť výnosu, ktorým sa rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Ak by sme to totiž pripustili, spochybnil by sme všeobecnú záväznosť akéhokoľvek právneho predpisu. Napríklad rovnako tak je možné identifikovať subjekty, ktoré majú povinnosť platiť spotrebné dane alebo plniť odvodové povinnosti a pod., to však bezpochyby neznamena, že právne predpisy ukladajúce tieto povinnosti sú aktmi aplikácie práva a nie normatívnymi právnymi aktmi.

Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že „v kontexte vyššie načrtnutého je prinajmenšom otázne, 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“.

Považujeme v tejto súvislosti za potrebné zdôrazniť, že účinky extenzie nenastávajú z moci všeobecne záväzného právneho predpisu vydaného ministerstvom práce, ktorým sa záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa rozširuje, ale nastávajú priamo zo zákona (§ 5 ods. 3 zákona o kolektívnom vyjednávaní). Výnos ministerstva práce nemá zámer (a ani ho mať nemôže) uložiť zamestnávateľom v odvetví, v ktorom sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozširuje, nové práva a povinnosti, ktoré dovtedy nemali. Extenzia má zákonný základ, z moci zákona vznikajú zamestnávateľom nové práva a povinnosti, pričom vykonávací predpis ministerstva práce iba identifikuje kolektívnu zmluvu, ktorá sa má rozšíriť, a odvetvie (resp. časť odvetvia), v ktorom sa má táto zmluva rozšíriť.

Pokiaľ ide o otázku porušenia deľby moci možno uviesť, že podľa komparatívnych dát, ktoré sú k dispozícii, extenzie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa v krajinách Európskej únie spravidla vykonávajú ústredné orgány štátnej správy, a teda koncept extenzie nie je vnímaný ako prekročenie práv výkonnej moci. Je tomu tak napr. v Bulharsku, Českej republike, Estónsku, Fínsku (komisia), Francúzsku, Nemecku, Grécku, Maďarsku, Lotyšsku, Litve, Luxemburgu, Holandsku, Poľsku, Portugalsku a Slovinsku.

Taktiež nezdieľame názor navrhovateľov, že „napadnutými ustanoveniami zákonodarca deleguje na ústredný orgán štátnej správy právomoc nahradiť prejav vôle subjektu práva, a to všeobecne záväzným právnym predpisom“. Podstatou extenzie nie je

akési fiktívne zazmluvnenie zamestnávateľov v príslušnom odvetví (teda nahradenie ich súhlasu aktom štátneho orgánu), ale rozšírenie práv a povinností obsiahnutých v rozširovanej kolektívnej zmluve priamo z moci zákona. Rozširovaná kolektívna zmluva sa tak stáva akýmsi referenčným nositeľom práv a povinností, ktoré sa ustanovením zákona rozširujú aj na ostatných zamestnávateľov (a ich zamestnancov) v odvetví.

Štát v prípade extenzie uznáva, že v určitom odvetví by mohla byť úprava pracovných podmienok a podmienok zamestnávania jednotná. Reprezentatívna kolektívna zmluva vyššieho stupňa je akceptovaná ako vhodný prameň príslušných pracovných podmienok a jej záväznosť je štátom, v zastúpení kompetenčne určeného ústredného orgánu štátnej správy (ministerstvo práce), rozšírená na všetkých zamestnávateľov v odvetví.

Namiesto extenzie možno uvažovať zo strany štátu o prijatí sektorovo zameranej právnej úpravy v právnom predpise, sme však toho názoru, že takáto legislatíva by bola ešte väčšmi podrobená kritike neústavnosti (napríklad pokiaľ ide o princíp nediskriminácie). Práve kolektívne zmluvy sú vhodným nástrojom sociálneho dialógu, ktorý môže svoje účinky zamerať na jednotlivé odvetvia národného hospodárstva. Zároveň existujú štáty (napr. Dánsko), kde sa cez kolektívne zmluvy transponujú smernice Európskej únie v oblasti pracovného práva, t.j. štát ponecháva na sociálnych partnerov, aby v rámci práva Európskej únie určili (dojednali) právnu úpravu v určitom odvetví, a to práve pre veľkú rozmanitosť odvetví (napr. z hľadiska bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, prevahy manuálnej práce, rizík, organizácie pracovného času).

Súdna ochrana

Navrhovatelia namietajú, že napadnuté ustanovenia zákona o kolektívnom vyjednávaní nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1, podľa ktorého „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“ a ods. 2, podľa ktorého „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“.

Ako sme vysvetlili v predchádzajúcej časti, nepovažujeme všeobecne záväzný právny predpis, ktorým sa rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, za rozhodnutie o individuálnych právach a povinnostiach konkrétnych subjektov (zamestnávateľov), ale za riadny normatívny právny akt, ktorý rovnako ako ostatné takého akty nepodlieha čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Nejde o akt určený konkrétnemu adresátovi, ale právny predpis určený skupine adresátov na základe kritéria SK NACE kódu (v samotnej extenzii sa neuvádza zoznam zamestnávateľov, na ktorých sa extenzia vzťahuje, ale iba označenie odvetvia alebo časti odvetvia podľa SK NACE klasifikácie).

V prípade extenzie ide o rozšírenie aplikácie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, t.j. zmluvy ako dvojstranného právneho úkonu, ktorá je povýšená na právne záväznú reguláciu aj na subjekty, za ktoré nebola uzatvorená. Subjekt, na ktorého je takáto regulácia rozšírená, je ňou viazaný tak, ako je viazaný právnym predpisom (napr. Zákonníkom práce a inými pracovnoprávnymi predpismi). Napríklad v prípade minimálnej mzdy 380 eur ustanovenej nariadením vlády SR zamestnávateľ sa nemôže domáhať súdnej ochrany na všeobecnom súde z dôvodu, že takúto minimálnu mzdu nie je schopný zamestnancom zaplatiť. Analogicky, ak by na základe extenzie musel zamestnávateľ poskytovať svojim zamestnancom vyššiu minimálnu mzdu dohodnutú v rozšírenej kolektívnej zmluve vyššieho stupňa, tiež sa nemôže domáhať porušenia svojich práv z dôvodu, že takúto mzdu nie je schopný poskytovať.

Zamestnávateľ však nie je povinný plniť tie časti rozšírenej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa (nie je nimi viazaný), ktoré by boli v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, vzhľadom na ustanovenie § 4 ods. 2 písm. a) zákona o kolektívnom vyjednávaní, podľa ktorého „neplatná je kolektívna zmluva v tej časti, ktorá je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi“.

Považujeme však za potrebné uviesť, že sa nemôžeme stotožniť s tvrdením navrhovateľov, že „zákonodarca nepriznáva dotknutým subjektom žiadny iný prostriedok ich ochrany pred prípadným zásahom ministerstva do ich základných práv a slobôd“.

Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre „prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom“. Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. „právnym prostriedkom dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných

všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy je aj návrh generálneho prokurátora na začatie konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov.“.

Podľa § 21 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 153/2001 Z. z. „prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy“. Podľa § 22 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 153/2001 Z. z. „prokurátor je oprávnený podať protest proti všeobecne záväznému právnomu predpisu vydanému orgánom verejnej správy, a to vyhláske, výnosu a opatreniu ústredného orgánu štátnej správy, štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný zákon splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis“.

Podľa § 25 ods. 2 až 5 zákona č. 153/2001 Z. z.

„(2) Orgán verejnej správy je povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

(3) Ak orgán verejnej správy protestu prokurátora vyhovie, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, nezákonný všeobecne záväzný právny predpis zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

(4) Ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhovie alebo mu vyhovie iba čiastočne, alebo v ustanovenej lehote vôbec o proteste nerozhodne, môže generálny prokurátor podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.

(5) Návrh na začatie konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov môže generálny prokurátor podať aj vtedy, ak proti všeobecne záväznému právnomu predpisu vydanému orgánom verejnej správy nebol podaný protest prokurátora.“.

Podľa § 31 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. „prokurátor preskúmava zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, prokurátorov, vyšetrovateľov, policajných orgánov a súdov v rozsahu vymedzenom zákonom aj na základe podnetu, pričom je oprávnený vykonať opatrenia na odstránenie zistených porušení, ak na ich vykonanie nie sú podľa osobitných zákonov výlučne príslušné iné orgány“.

Platná právna úprava teda poskytuje zamestnávateľom, na ktorých bola rozšírená kolektívna zmluva vyššieho stupňa, možnosť obrátiť sa na prokuratúru ako orgán ochrany ústavnosti a zákonnosti s cieľom domáhať sa ochrany svojich práv.

Predmetom všeobecnej súdnej ochrany zamestnávateľa nemôže byť úroveň právnej regulácie, t. j. skutočnosť, že extenziou dochádza k navýšeniu jeho povinností v oblasti pracovnoprávných vzťahov, resp. že sa to deje bez jeho súhlasu (súhlas sa nevyžaduje ani pri právnej úprave), ale predmetom súdnej ochrany zamestnávateľov môže byť skutočnosť, že

- kritéria zvolené zákonodarcom pri pravidlách extenzie, tak ako sú ustanovené v zákone o kolektívnom vyjednávaní, sú v rozpore s ústavou Slovenskej republiky a prípadne s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky (konanie o súlade právnych predpisov na Ústavnom súde Slovenskej republiky),*

- neboli dodržané kritéria pre extenziu konkrétnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, teda išlo by o nesúlad podzákonného právneho predpisu so zákonom, na základe ktorého bol vydaný (protest prokurátora, konanie o súlade právnych predpisov na Ústavnom súde Slovenskej republiky).*

Reprezentatívnosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a reprezentatívnosť všeobecne

Extenzia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa sa nedotkne tých zamestnávateľov, ktorí využili svoje právo na združenie (aktívny prístup) a ktorí sú viazaní inou kolektívnou zmluvou vyššieho stupňa (úroveň práv zamestnancov v tejto inej kolektívnej zmluve vyššieho stupňa pritom nie je podstatná).

V prípade posúdenia kritéria reprezentatívnosti ustanoveného v § 7 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní je potrebné urobiť niekoľko komparačných a praktických porovnaní (s inými kritériami reprezentatívnosti v právnej úprave, s právnou úpravou MOP a iných členských štátov Európskej únie) a objasniť východiská právnej úpravy tohto ustanovenia ako aj obhájiť zvolené kritérium.

Pokiaľ ide o kritérium reprezentatívnosti, v pracovnoprávných predpisoch možno nájsť niekoľko príkladov:

- zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) v § 3 ods. 2 ustanovuje,*

že „zástupcami zamestnávateľov na účely tohto zákona sú zástupcovia vymenovaní reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov. Reprezentatívne združenie zamestnávateľov je združenie zamestnávateľov, ktoré združuje zamestnávateľov z viacerých odvetví hospodárstva alebo má pôsobnosť najmenej v piatich krajoch, ktorí spolu zamestnávajú najmenej 100 000 zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu.“. Z tohto hľadiska na účasť na tripartite – t. j. na postavenie reprezentatívneho zástupcu zamestnávateľov na presadzovanie záujmov zamestnávateľov postačuje zamestnávanie aspoň 100 000 zamestnancov, pričom celkový počet zamestnancov v Slovenskej republike je cca 1 800 000 [100 000 zamestnancov z 1 800 000 predstavuje cca 5 %]. Reprezentatívny zástupca zamestnávateľov je teda subjekt, ktorý zastupuje zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú cca 5 % zamestnancov v Slovenskej republike,

- *Zákonník práce v § 232 ods. 1 ustanovuje, že „Ak u zamestnávateľa pôsobia popri sebe viaceré odborové organizácie, musí zamestnávateľ v prípadoch týkajúcich sa všetkých alebo väčšieho počtu zamestnancov, ak všeobecne záväzné právne predpisy alebo kolektívna zmluva vyžadujú prerokovanie alebo súhlas odborového orgánu, plniť tieto povinnosti k príslušným orgánom všetkých zúčastnených odborových organizácií, ak sa s nimi nedohodne inak. Ak sa orgány všetkých zúčastnených odborových organizácií nedohodnú najneskôr do 15 dní od požiadania, či súhlas udelia, alebo nie, je rozhodujúce stanovisko orgánu odborovej organizácie s najväčším počtom členov u zamestnávateľa.“,*

- *Zákon o kolektívnom vyjednávaní v § 3a ods. 1 a 2 ustanovuje:*

„(1) Ak u zamestnávateľa pôsobia popri sebe viaceré odborové organizácie, pri uzatváraní kolektívnej zmluvy v mene kolektívu zamestnancov môžu príslušné odborové orgány pôsobiace u zamestnávateľa vystupovať a konať s právnymi dôsledkami pre všetkých zamestnancov len spoločne a vo vzájomnej zhode, ak sa medzi sebou nedohodnú inak. Ak sa odborové organizácie nedohodnú na postupe podľa prvej vety, je zamestnávateľ oprávnený uzatvoriť kolektívnu zmluvu s odborovou organizáciou s najväčším počtom členov u zamestnávateľa alebo s ostatnými odborovými organizáciami, ktorých súčet členov u zamestnávateľa je väčší ako počet členov najväčšej odborovej organizácie.

(2) Ak u zamestnávateľov pôsobia popri sebe viaceré odborové organizácie, môžu príslušné vyššie odborové orgány vystupovať a konať s právnymi dôsledkami pri uzatváraní kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa pre všetkých zamestnancov len spoločne a vo vzájomnej

zhode, ak sa medzi sebou nedohodnú inak. Ak sa vyššie odborové orgány nedohodnú na postupe podľa prvej vety, je organizácia zamestnávateľov oprávnená uzatvoriť kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa s príslušným vyšším odborovým orgánom odborových organizácií s najväčším počtom členov u týchto zamestnávateľov alebo s príslušnými vyššími odborovými orgánmi ostatných odborových organizácií, ktorých súčet členov u týchto zamestnávateľov je väčší ako počet členov odborových organizácií s najväčším počtom členov u týchto zamestnávateľov“.

Kritéria reprezentatívnosti určitej skupiny možno nájsť napr. vo volebných zákonoch alebo v prípade referenda. Napríklad v prípade referenda na úspešnosť referenda (ktoré má širšie celospoločenské dopady) stačí účasť nadpolovičnej väčšiny osôb a na kladné vyjadrenie sa k otázke postačuje súhlas nadpolovičnej väčšiny zúčastnených (teoreticky najnižšia hranica úspešnosti je účasť 50 % + 1 osoba a kladné hlasovanie 50 % zúčastnených + 1 osoba). V tejto súvislosti sa dokonca objavujú úvahy o znížení hranice účasti, aby sa podporilo úspešnosť referenda, resp. motivácia na jeho účasti. Obdobne v prípade volieb (do NR SR, samospráv ale aj do zamestnaneckej rady u zamestnávateľa) rozhodujúce je kritérium najväčšieho počtu hlasov. To znamená reprezentant (jediná reprezentatívna osoba) je tá osoba, ktorá dosiahne väčšinu zo zúčastnených (na nezúčastnených sa neprihliada).

Reprezentatívny je teda najväčší z organizovaných subjektov (na strane zamestnávateľov a na strane zamestnancov).

Otázka kvóra (reprezentatívnosti) je vnímaná v rôznych krajinách EÚ rôzne), t. j. neexistuje univerzálny prístup. Napríklad

- v Belgicku je reprezentatívna odborová organizácia (konfederácia), ktorá má aspoň 50 000 členov a nie je tam kvórum pre minimálne pokrytie rozširovanej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa,

- vo Francúzsku ide o kolektívnu zmluvu, ktorá je uzatvorená medzi reprezentatívnymi subjektmi – pri odborovej organizácii je to určené medzi iným aj výsledkami volieb do zamestnaneckej rady (na úrovni odvetvia je to minimálne 8 %) a nevyžaduje sa kvórum pre minimálne pokrytie rozširovanej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa,

• v Španielsku je to kolektívna zmluva medzi reprezentatívnymi stranami – reprezentatívnosť odborovej organizácie je medzi iným určená výsledkom volieb do zamestnaneckej rady (minimum 10 % v rámci odvetvia) a reprezentatívnosť zamestnávateľov najmenej 10 % podnikov musí byť členmi a nevyžaduje sa kvórum pre minimálne pokrytie rozširovanej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa,

• v Českej republike ide v podstate o reprezentatívnu kolektívnu zmluvu, ktorá je uzatvorená

„a) organizací zaměstnavatelů, kteří v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, zaměstnávají největší počet zaměstnanců, nebo

b) příslušným vyšším odborovým orgánem, který v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, jedná za největší počet zaměstnanců“,

• vo Fínsku, Nemecku, Holandsku, Portugalsku platí kritérium 50 % + 1.

Podľa bodu 2 čl. 4 Odporúčania MOP č. 91 z roku 1951

„(2) Vnútroštátne zákony alebo predpisy môžu rozšíriť kolektívnu zmluvu okrem iného za týchto podmienok:

a) ak kolektívna zmluva už pokrýva istý počet príslušných zamestnávateľov a pracovníkov, ktorý je podľa názoru kompetentného orgánu dostatočne reprezentatívny,

b) ak v zmysle všeobecného pravidla žiadosť na rozšírenie zmluvy predloží jedná alebo viacero organizácii pracovníkov alebo zamestnávateľov, ktoré sú zmluvnými stranami,

c) ak pred rozšírením zmluvy zamestnávatelia a pracovníci, na ktorých by sa zmluva mala vzťahovať, dostanú príležitosť, aby predložili pripomienky.“

Z uvedeného vyplýva, že na základe Odporúčania MOP č. 91 z roku 1951 je ponechané na členský štát, aby si určil kritérium reprezentatívnosti, postačuje návrh jednej zo zmluvných strán a subjekt, ktorý môže byť extenziou dotknutý, má právo na predloženie pripomienok.

Podľa Dohovoru MOP o použití zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať č. 98 z roku 1948 by rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa nemalo byť vylúčené ani automaticky udeľované, ale malo by byť odôvodnené prevažujúcim verejným záujmom. V tejto súvislosti výbor pre slobodu združovania Medzinárodného úradu práce vo svojom stanovisku uvádza: „Rozšírenie zmluvy na celé odvetvie činnosti v rozpore s názormi

organizácie predstavujúcej väčšinu pracovníkov, v kategórii pokrytej rozšírenou zmluvou nevyhnutne obmedzenej právo slobodného kolektívneho vyjednávanía tejto väčšinovej organizácie. Takýto systém umožňuje rozšíriť zmluvy obsahujúce ustanovenia, ktoré môžu mať za následok zhoršenie podmienok zamestnávania danej kategórie pracovníkov.“).

V procese prípravy zákona č. 416/2013 Z. z. sa ministerstvo práce dôkladne zaoberalo otázkou reprezentatívnosti a zvažovalo, vo väzbe na komparácie s inými štátmi, aj iné formy vyjadrenia reprezentatívnosti (napr. percentuálne), ale aj vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, sa javí zvolené kritérium ako najvhodnejšie, keďže z dát, ktoré malo ministerstvo práce k dispozícii, vyplývalo, že napr. okolo 80 %) zamestnávateľov zamestnáva menej ako 20 zamestnancov (Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve Slovenskej republiky 4/2014 vydaná Štatistickým úradom Slovenskej republiky uvádza, že 78,2 % podnikov má od 0 - 19 zamestnancov. Oproti roku 2013 došlo k poklesu podnikov z 81 %, pozn.), a teda na ktorých sa extenzia nevzťahuje (§ 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní).

Z uvedeného možno odvodiť, že extenzie sa dotýkajú odhadom 5 % až 15 % zamestnávateľov v odvetví z hľadiska počtu zamestnávateľov (počet zamestnancov z hľadiska percentuálneho pokrytia je vyšší, keďže veľkí zamestnávatelia zamestnávajú väčší počet zamestnancov), a teda vyjadrenie percenta (a to aj vzhľadom na rozmanité situácie v odvetviach) sa javilo ako problematické, vzhľadom na to, že napr. 15 % zamestnancov pokrytých kolektívnou zmluvou vyššieho stupňa v jednom odvetví môže predstavovať viac ako 50 % zamestnancov, na ktorých by sa rozšírenie mohlo vykonať (t. j. skupiny zamestnancov u zamestnávateľov „nevyklúčených“ podľa § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní) a v inom odvetví to bude menej ako 50 %. Zároveň určenie zamestnávateľov vylúčených podľa § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní je v niektorých prípadoch problematické (overenie, či sa na zamestnávateľa vzťahuje alebo nevzťahuje rozšírenie robí zamestnávateľ sám). Obdobne kritérium zastupovania napr. 10 000 zamestnancov v odvetví nie je vhodné, pretože každé odvetvie (časť odvetvia) má iný počet zamestnancov. Z tohto hľadiska sa ako najrelevantnejšie kritérium javí zamestnávanie najväčšieho počtu zamestnancov v odvetví alebo v časti odvetvia.

Princíp proporcionality (vlastnícke právo a právo na podnikanie)

Navrhovatelia namietajú, že rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na ostatných zamestnávateľov v odvetví je zásahom do základných práv garantovaných Ústavou Slovenskej republiky, konkrétne do vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 1) a práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1). Ako uvádzajú „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 obligračného právneho úkonu na subjekty, ktoré nie sú jeho zmluvnými stranami“. Súčasne konštatujú, že „podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí prihliadať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia sa smú použiť len na ustanovený cieľ. Platí pritom, že „rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody.“ (PL. ÚS 7/96)“.

Samozrejme podmienkou pre ústavne konformnú úpravu rozširovania záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je okrem naplnenia podmienky sledovania oprávneného cieľa aj splnenie podmienky legitimacy a proporcionality takejto úpravy, tak ako to konštatoval aj ÚS ČR vo svojom náleze Pl. ÚS 40/02 „Je-li východiskem ústavní přijatelnosti institutu externě působnosti kolektivních smluv vyššího stupně evropská demokratická právní zkušenost a z ní plynoucí standardy, srovnání s právem Evropské unie, jakož i nalézání procedurálního mechanismu zajišťování rovnováhy mezi právní ochranou svobody a garantováním vnitřního míru lidského společenství, lze s tím spjatých účelu v rozhodovaném kontextu dosáhnout toliko za cenu omezení práva vlastnického. Prioritu veřejného statku před právem vlastnickým nutno ale podmínit podmínkou legitimacy (reprezentativnosti) systému kolektivního vyjednávání, tudíž relevancí podílu kontrahentů na trhu v daném oboru.“.

V tejto súvislosti možno tiež uviesť, že „Vo väzbe na namietaný zásah extenzie do ústavného práva na podnikanie je potrebné uvedomiť si, že oprávnenou osobou podľa čl. 35 ods. 1 ústavy nemusí byť zamestnávateľ, teda ten, kto prácu dáva, ale aj ten, kto predáva svoju pracovnú silu. Hranice práv zamestnávateľa, ktorý podniká alebo uskutočňuje inú zárobkovú činnosť, sú podľa čl. 13 ods. 4 ústavy obmedzené tak, aby sa

zachovala podstata a zmysel práv priznaných pracovníkom podľa čl. 36 ústavy.“ (Ján Drgonec, Ústava Slovenskej republiky – Komentár).

„Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu musí zásah do ústavou garantovaných práv vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu, zvlášť jeho materiálnemu chápaniu. Podstatu a obsah princípu proporcionality ústavný súd vymedzil už v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001, v ktorom uviedol: „Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami... Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti: cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.“ (PL. ÚS 3/09-378).

Ako sme už v tomto stanovisku uviedli, cieľom zákona č. 416/2013 Z. z. je zrovnoprávnenie pracovných podmienok zamestnancov vykonávajúcich prácu v tom istom odvetví (alebo v tej istej časti odvetvia) a tým prispieť nielen k napĺňaniu ich práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky garantovanému v čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky ale aj k sociálnemu zmieru. Vzhľadom na existenciu odvetvových kolektívnych zmlúv (kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa), ktoré upravujú pracovné podmienky zamestnancom u zamestnávateľov, ktorí sú týmito zmluvami viazaní, štát akceptoval úpravu pracovných podmienok dohodnutých v týchto kolektívnych zmluvách, a ako prostriedok na dosiahnutie sledovaného cieľa zvolil zákonom regulovanú extenziu týchto pracovných podmienok na všetkých zamestnancov v odvetví (alebo v časti odvetvia). Zastávame názor, že zvolený cieľ nebolo možné dosiahnuť inými (napr. menej zaťažujúcimi) prostriedkami, a teda že namietaná právna úprava je v súlade s princípom proporcionality.

V tomto stanovisku vyjadrujeme tiež názor, že extenziu nevnímame ako pribratie zamestnávateľov v odvetví za zmluvné strany rozširovanej kolektívnej zmluvy bez ich súhlasu, ale skôr ako zozáväznenie obsahu rozširovanej kolektívnej zmluvy na týchto zamestnávateľov z moci zákona. Inými slovami, práva a povinnosti dohodnuté v rozširovanej kolektívnej zmluve nadobúdajú pre zamestnávateľov v odvetví normatívny charakter rovnako ako práva a povinnosti obsiahnuté v právnom predpise.

Oblasť pracovných podmienok a podmienok zamestnávania upravuje množstvo právnych predpisov (Zákonník práce, zákon o minimálnej mzde, predpisy v oblasti

bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a ďalšie), ktoré ukladajú zamestnávateľom mnohé povinnosti, ktorých plnenie si vo viacerých prípadoch vyžaduje finančné krytie, čím zasahujú do vlastníckeho práva zamestnávateľov. Z tohto pohľadu možno extenzii kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa prisúdiť rovnaký účinok zásahu do základných práv zamestnávateľov, aký je spôsobený legislatívnou právnou úpravou.

Všeobecne možno skonštatovať, že zákonná úprava pracovných podmienok a podmienok zamestnávania neprekračuje nevyhnutnú mieru intenzity obmedzenia vlastníckeho práva zamestnávateľov, zachováva jeho podstatu a zmysel s cieľom posilniť iné základné právo, a to právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky podľa čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky. Sme toho názoru, že obdobne je potrebné posúdiť a vyhodnotiť aj obmedzenie vlastníckeho práva spôsobené extenziou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

Podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky domáhať sa práva na podnikanie a uskutočnenie inej zárobkovej činnosti možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Aj v tejto súvislosti možno zopakovať, že pri extenzii nedochádza k vstupu zamestnávateľov v odvetví do obligačného záväzku, o ktorý nemajú záujem, ale o zákonom prenesenú záväznosť obsahu kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Vychádzajúc z čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je aj zákon o kolektívnom vyjednávaní tým zákonom, ktorý ustanovuje medze práva na podnikanie.

Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody.

Záver

Prostredníctvom § 7 zákona o kolektívnom vyjednávaní, ktorým sa ustanovili jednoznačnejšie a konkrétne kritériá pri rozširovaní záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, sú vytvorené podmienky na umožnenie zjednotenia pracovných podmienok zamestnancov v príslušnom odvetví alebo v časti odvetvia v rozsahu, na ktorom sa už

v príslušnom odvetví alebo v časti odvetvia dohodli príslušné vyššie odborové orgány a organizácie zamestnávateľov.

Vzhľadom na uvedené zastávame názor, že práve možnosť extenzie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa za podmienok presne vymedzených zákonom a pri všeobecnom vymedzení subjektu, na ktorého sa má extenzia uplatniť, sa vytvára priestor na podporu presadzovania spravodlivých a uspokojujúcich pracovných podmienok zamestnancov a prispieva k sociálnemu zmieru.

Rozšírenie kolektívnych zmlúv je dôležitou črtou systémov pracovných vzťahov aj vo viacerých západoeurópskych štátoch, napr. v Belgicku, Francúzsku, Nemecku, Holandsku, Portugalsku alebo Španielsku. Uplatňuje sa tiež napríklad v Českej republike, Maďarsku, Poľsku, Bulharsku. Tento princíp je tiež obsahom práva Európskej únie v podobe rámcových dohôd sociálnych partnerov prijatých v podobe smerníc, ako aj v práve MOP.

Zo zahraničných skúsenosti vyplýva, že aj zásluhou možnosti rozšírenia kolektívnych zmlúv má ešte kolektívne vyjednávanie široké uplatňovanie.

Rozširovanie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je v zákone o kolektívnom vyjednávaní umožnené už 24 rokov. Za uvedené obdobie boli rozšírené desiatky kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa. Nie sú známe prípady, že by rozšírenie malo také negatívne dopady, ako je to uvedené v podaní na Ústavný súd Slovenskej republiky...

Ako vyplýva z vyššie uvedených skutočností, zastávame názor, že postup rozširovania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými dohovormi, ktorými je Slovenská republika viazaná. Extenzia môže byť vykonávaná len na základe zákona, po splnení zákonom ustanovených podmienok, v medziach zákona a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.»

IV. Ústne pojednávanie

Podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde od ústneho pojednávania môže ústavný súd so súhlasom účastníkov konania upustiť, ak od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

Keďže právny zástupca skupiny poslancov sa relevantným spôsobom nevyjadril ku konaniu ústneho pojednávania, ústavný súd nariadil ústne pojednávanie na 17. február 2016.

Na ústnom pojednávaní sa z účastníkov konania zúčastnil len právny zástupca navrhovateľov, ďalší účastníci konania (národná rada a vláda) svoju neúčasť ospravedlnili.

Právny zástupca navrhovateľov v zásade zotrval na právnych názoroch uvedených v návrhu. Vzhľadom na to, že na opakované výzvy ústavného súdu nepredložil písomné stanovisko, ústavný súd ho vyzval, aby zhrnul stanovisko navrhovateľov prezentované na ústnom pojednávaní a predložil ho ústavnému súdu v písomnej forme.

Ústavný súd v nadväznosti na to odročil ústne pojednávanie na vyhlásenie rozhodnutia na 16. marec 2016.

Právny zástupca navrhovateľov v písomnom podaní doručenom ústavnému súdu 25. februára 2016 na žiadosť pléna ústavného súdu zhrnul stanovisko navrhovateľov k vyjadreniu národnej rady a vlády takto:

«Národná rada SR ako aj vláda SR, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, vo svojich vyjadreniach vedú s návrhom skupiny poslancov polemiku tak, akoby navrhovateľ spochybňoval prípustnosť extenzie per se.

Navrhovateľ si je však dobre vedomý legitimacy takéhoto inštitútu, ak sú pri jeho uplatnení splnené niektoré základné podmienky, ktoré Ústava SR vyžaduje pre akýkoľvek zásah do základných práv a slobôd. Navrhovateľ preto nespochybňuje extenziu ako takú, ale konkrétny spôsob jej vykonania v napadnutej zákonnej úprave.

Odporca aj vedľajší účastník namietajú, že extenzia nevyžaduje prístup k súdnej ochrane, lebo podľa ich názoru účinky nenastávajú na základe výnosu ministerstva, ale priamo zo zákona, pričom výnos neukladá zamestnávateľom nové práva a povinnosti, ale iba identifikuje zmluvu, ktorá tak činí, takže „pri extenzii nedochádza k vstupu zamestnávateľov do obligačného vzťahu, s ktorým nesúhlasia, ale ide o prenesení záväznosť obsahu kolektívnej zmluvy“ (s. 8 – 9 vyjadrenia NR SR). Podobne vláda namieta,

že „podstatou extenzie nie je zazmluvnenie zamestnávateľov a nahradenie ich vôle aktom štátneho orgánu, ale povinné rozšírenie práv a povinností z danej kolektívnej zmluvy priamo z moci zákona.“

Podstatou týchto vyjadrení je v tom lepšom prípade nezrozumiteľné, v tom horšom nedôstojné hranie sa so slovami. Obe vyjadrenia vlastne hovoria, že extenzia nie je povinné zazmluvnenie niekoho, ale podrobenie niekoho obsahu nejakej zmluvy. A že to vyplýva priamo zo zákona, takže je všetko v poriadku. Ale práve nesúladi zákona s ústavou navrhovateľ namieta, a to najmä s dôrazom na absenciu prístupu k súdnej ochrane.

Napokon, vedľajší účastník ten o niekoľko odstavcov nižšie uvádza, že „extenzia je povýšenie kolektívnej zmluvy na právne záväznú reguláciu aj na subjekty, za ktoré nebola uzatvorená.“ V istom zmysle ide teda o privatizáciu časti legislatívneho procesu, v ktorom zamestnávatelia, ktorí nie sú združení, nemajú vôbec žiadnu účasť.

Navrhovateľ si tu opätovne dovoľuje dať do pozornosti, že podľa judikatúry Ústavného súdu SR „zákonodarca nemôže vylúčiť uplatnenie rozhodovacej právomoci všeobecných súdov, resp. obmedziť alebo vylúčiť prístup k súdu prijatím úpravy, ktorá smeruje k presadeniu zániku zmlúv na základe osobitného zákona...“ (PL ÚS 25/01). Ak to platí pre zánik zmlúv zo zákona, musí to platiť aj pre vznik zmlúv, nota bene ak majú vzniknúť na základe výnosu ministerstva. Práve preto aj Ústavný súd ČR v analogickej právnej veci konštatoval, že je vecou zákonodarcu, či to nastaví ako správny proces a kontrolu zverí správny súdom alebo cez legislatívu a súdom v takom prípade umožní kontrolu toho, či ministerstvo zákonné podmienky extenzie dodržalo. Odporca si vybral druhú možnosť, ale bez tej záruky (PL. ÚS 40/02).

V tejto súvislosti odporca aj vedľajší účastník ponúkajú jediný vecný argument, prečo by subjekt súkromného práva nemal mať prístup k súdnej ochrane voči procesu, v ktorom sa dohoda iných subjektov súkromného práva stane preň záväzným rovnako ako zákon. Obaja zhodne tvrdia, že prístup k súdnej ochrane je zabezpečený protestom prokurátora.»

VI. Kolektívne vyjednávanie, kolektívne zmluvy a ich medzinárodný rozmer

Vznik kolektívneho vyjednávania a kolektívnych zmlúv ako pracovnoprávných inštitútov siaha do 19. storočia, do Veľkej Británie. Ako druh kolektívnych rokovaní sa rozvinulo vyjednávanie kolektívnych zmlúv medzi zamestnávateľmi a zamestnancami už v priebehu 18. storočia. V druhej polovici 19. storočia sa dostali kolektívne zmluvy a kolektívne vyjednávanie aj do kontinentálnej Európy. Prvé zákonné úpravy boli v Európe prijímané až po 1. svetovej vojne vrátane Československa.

V súčasnosti inštitúty kolektívneho vyjednávania a kolektívnych zmlúv upravujú medzinárodné multilaterálne zmluvy, predovšetkým Dohovor Medzinárodnej organizácie práce (ďalej aj „MOP“) č. 98 z roku 1949 o práve združovať sa a kolektívnom vyjednávaní, Odporúčanie Medzinárodnej organizácie práce č. 91 z roku 1951 o kolektívnych zmluvách, ale aj ďalšie medzinárodné štandardy, na ktoré vo svojich vyjadreniach poukázala aj národná rada a vláda.

Dohovory Medzinárodnej organizácie práce majú charakter medzinárodných zmlúv a podliehajú ratifikácii. Odporúčania Medzinárodnej organizácie práce sú nezáväznými smernicami, metodikou, spravidla na vykonávanie dohovorov.

Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 98 spolu s ďalšími siedmimi dohovormi Medzinárodnej organizácie práce (č. 87, 29, 105, 138, 182, 100 a 111) sú považované za fundamentálne/základné dohovory MOP a spolu so štyrmi dohovormi Medzinárodnej organizácie práce (č. 81, 122, 129 a 144) tvoria obsah Deklarácie o základných princípoch a právach pri práci, ktorú prijala Medzinárodná organizácia práce v roku 1998.

Slovenská republika ako jeden z dvoch nástupníckych štátov po dni zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky rozdelením – 31. decembra 1992 (ústavný zákon z 25. novembra 1992 č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky) prevzala záväzky z medzinárodných zmlúv od 1. januára 1993, ktorých zmluvnou stranou do 31. decembra 1992 bola Česká a Slovenská Federatívna Republika, v súlade najmä s čl. 34 Viedenského dohovoru z 23. augusta 1978 o sukcesii štátov vo vzťahu k zmluvám –

č. 33/2001 Z. z. a na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 85 z 3. decembra 1992, ktorým bolo schválené vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky o členstve Slovenskej republiky v Rade Európy a o prevzatí záväzkov z medzinárodných zmlúv.

Slovenská republika ako samostatný štát je signatárom Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 91 od 1. januára 1993, keď pristúpila k 57 dohovorom MOP (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky uverejnené pod č. 110/1997 Z. z.); pre Československú socialistickú republiku bol platný od 21. januára 1965.

Nad rámec už uvedeného možno doplniť, že Slovenská republika je viazaná aj Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a jeho protokolmi, ktorý pre Českú a Slovenskú Federatívnu Republiku v súlade so svojím čl. 66 ods. 3 nadobudol platnosť 18. marca 1992 a Ministerstvo Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky ho oznámilo pod č. 209/1992 Zb., ktorý v čl. 11 ods.1 garantuje právo každého zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

Slovenská republika je signatárom aj Európskej sociálnej charty (revidovanej), ktorá sa stala platnou pre Slovenskú republiku 1. júna 2009 a je viazaná o. i. aj jej čl. 5, ktorý upravuje právo organizovať sa, a čl. 6, ktorý upravuje právo kolektívne vyjednávať (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky uverejnené pod č. 273/2009 Z. z.). Európska sociálna charta (revidovaná) Rady Európy z roku 1996 je multilaterálna medzinárodná zmluva prezidentskej povahy, ktorá zaručuje základné sociálne a ekonomické práva všetkých ľudí v ich každodennom živote. Berie do úvahy vývoj, ku ktorému došlo v Európe od prijatia pôvodnej charty v roku 1961, a zavádza nové faktory, ako napr. posilnenie princípu nediskriminácie, rodovej rovnosti, ochranu materstva a ochranu ľudí so zdravotným postihnutím. V jednom nástroji stelesňuje všetky práva zaručené Európskou sociálnou chartou z roku 1961, jej dodatkovým protokolom z roku 1988 a pridáva nové práva a zmeny prijaté zmluvnými stranami.

Slovenská republika, uznávajúca a dodržiavajúca v súlade s čl. 1 ods. 2 ústavy pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy a ďalšie medzinárodné záväzky, je viazaná aj Chartou základných práv a slobôd Európskej únie, ktorá v hlave IV označenej nadpisom „Solidarita“, v čl. 28 upravuje právo na kolektívne vyjednávanie a kolektívne akcie. Charta základných práv a slobôd je súčasťou Lisabonskej zmluvy. Lisabonská zmluva odkazuje na ňu v čl. 6 Zmluvy o Európskej únii a deklaruje ju za právne záväznú s rovnakou právnou silou, akú majú zakladajúce zmluvy.

VII. Právne východiská

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je demokratický, zvrchovaný a právny štát.

Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 46 ods. 4 ústavy podmienky a podrobnosti o súdnej ochrane ustanoví zákon.

Podľa č. 123 ústavy ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

Vnútroštátny právny základ kolektívneho vyjednávania a kolektívnych zmlúv tvorí predovšetkým zákon č. 2/1992 Z. z. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov.

Slovenská republika a Česká republika majú dosiaľ spoločný právny základ úpravy kolektívneho vyjednávania obsiahnutého v zákone o kolektívnom vyjednávaní, ktorý platí v oboch republikách 25 rokov (nadobudol účinnosť 1. februára 1991), samozrejme, už nie s identickými zmenami a doplneniami. V zásade rovnaká/porovnateľná „filozofia“ kolektívneho vyjednávania ovplyvnila aj vznik porovnateľných ústavnoprávných problémov.

V odbornej literatúre je uvedená aj takáto jeho charakteristika: *„Zákon o kolektívnom vyjednávaní je základným normatívnym právnym aktom, ktorý upravuje kolektívne pracovné vzťahy. Tento zákon je prevažne procesnoprávnym predpisom, ktorý ustanovuje postup pri kolektívnom vyjednávaní a ustanovuje práva a povinnosti subjektov kolektívneho pracovného práva v rámci tohto procesu.“* (In: Tröster, P., Knebl, P. Zákon o kolektivním vyjednávaní. Komentář. Praha: Wolters Kluver, 2014, s. 2). Kolektívne pracovné vzťahy sú upravené v desiatej časti zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Podľa prof. JUDr. Heleny Barancovej, DrSc., kolektívne pracovné právo tvorí „súhrn právnych noriem, ktoré upravujú právne vzťahy medzi subjektmi pracovného práva, v ktorých jeden zo subjektov je kolektívny subjekt. Kolektívne pracovné právo upravuje kolektívne pracovné vzťahy, ktorých hlavným účelom je zlepšenie pracovných a mzdových podmienok zamestnancov“. (In: Barancová, H., Schronk, R. Pracovné právo. Bratislava: Sprint, 2009, s.725 - 785).

Podľa § 1 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní je kolektívne vyjednávanie nástroj podpory účinného sociálneho dialógu a dosahovania sociálneho mieru založený na bipartitnom princípe.

Podľa § 2 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívne zmluvy upravujú individuálne a kolektívne vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami a práva a povinnosti zmluvných strán.

Podľa § 2 ods. 3 kolektívna zmluva je

a) podniková uzavretá medzi príslušným odborovým orgánom alebo príslušnými odborovými orgánmi a zamestnávateľom, ktorým je aj služobný úrad,

b) kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzavretá pre väčší počet zamestnávateľov medzi príslušným vyšším odborovým orgánom alebo príslušnými vyššími odborovými orgánmi a organizáciou alebo organizáciami zamestnávateľov,

c) kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzavretá medzi príslušným vyšším odborovým orgánom alebo príslušnými vyššími odborovými orgánmi a zamestnávateľom, ktorým je štát,

d) kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzavretá pre zamestnávateľov, ktorí pri odmeňovaní postupujú podľa osobitného predpisu (§ 1 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) medzi príslušným vyšším odborovým orgánom alebo príslušnými vyššími odborovými orgánmi, vládou poverenými zástupcami a reprezentatívnymi zástupcami zamestnávateľov.

Z citovaných ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní možno vyvodiť, že výsledkom kolektívneho vyjednávania sociálnych partnerov je predovšetkým dojednanie

pracovných podmienok zmluvne „zastrešených“ kolektívnou zmluvou. Úroveň kolektívneho vyjednávania môže byť na centrálnej, odvetvovej (sektorovej) alebo podnikovej úrovni.

Podľa § 4 ods. 3 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívna zmluva vyššieho stupňa sa uzatvára pre odvetvie; kolektívna zmluva vyššieho stupňa sa uzatvára pre časť odvetvia, ak sa na uzatvorení kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa pre časť odvetvia dohodli zmluvné strany. Kolektívna zmluva vyššieho stupňa obsahuje označenie odvetvia alebo časti odvetvia, pre ktoré je uzatvorená, pričom sa vychádza zo zoznamu zamestnávateľov, za ktorých je uzatvorená. Označením odvetvia podľa druhej vety je kód štatistickej klasifikácie ekonomických činností podľa osobitného predpisu na úrovni divízie. Označením časti odvetvia podľa druhej vety je kód štatistickej klasifikácie ekonomických činností podľa osobitného predpisu na úrovni skupiny [týmto osobitným predpisom je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1893/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa zavádza štatistická klasifikácia ekonomických činností NACE Revision 2 a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 3037/90 a niektoré nariadenia ES o osobitných oblastiach štatistiky (Ú. v. EÚ L 393, 30. 12. 2006) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 259/2008 z 11. marca 2008 (Ú. v. EÚ L 97, 9. 4. 2008)].

Podľa § 5 ods. 3 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívna zmluva vyššieho stupňa je záväzná aj pre zamestnávateľov v odvetví alebo v časti odvetvia, na ktoré bola rozšírená záväznosť tejto kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podľa § 7, a pre ich zamestnancov.

Podľa § 5 ods. 4 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívna zmluva vyššieho stupňa je záväzná aj pre zamestnávateľa, ktorý nie je združený v organizácii zamestnávateľov, ktorá kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa uzavrela, ak zamestnávateľ požiada zmluvné strany o prístupenie ku kolektívnej zmluve vyššieho stupňa a zmluvné strany s prístupéním súhlasia. Zmluvné strany kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa oznámia ministerstvu prístupenie zamestnávateľa ku kolektívnej zmluve vyššieho stupňa podľa prvej vety v lehote najneskôr do 15 dní od prístupenia tohto zamestnávateľa ku kolektívnej zmluve vyššieho stupňa. Prístupenie zamestnávateľa ku kolektívnej zmluve vyššieho stupňa

sa na žiadosť ministerstva oznamuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej aj „zbierka zákonov“).

Podľa § 6 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa podľa § 2 ods. 3 písm. c) a d) uzatvára na jeden kalendárny rok.

Podľa § 6 ods. 3 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívna zmluva vyššieho stupňa podľa § 2 ods. 3 písm. c) nadobúda platnosť súčasne s nadobudnutím účinnosti zákona o štátnom rozpočte.

Podľa § 7 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní môže Ministerstvo práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“) na spoločný písomný návrh zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa alebo na písomný návrh jednej zo zmluvných strán kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a za podmienok ustanovených v odsekoch 2 až 9 rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľov v odvetví alebo v časti odvetvia, pre ktoré je táto kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená. Záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa uzatvorenej pre odvetvie môže byť rozšírená na zamestnávateľov aj v niektorej časti tohto odvetvia. Návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa možno podať ministerstvu najneskôr šesť mesiacov pred uplynutím doby, na ktorú bola kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzatvorená.

Podľa § 7 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní môže ministerstvo záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa podľa odseku 1 rozšíriť, len ak zamestnávatelia, pre ktorých je záväzná kolektívna zmluva vyššieho stupňa, ktorej záväznosť sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia, ak sa navrhuje rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na časť odvetvia, väčší počet zamestnancov ako zamestnávatelia združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa. Splnenie podmienky podľa prvej vety sa posudzuje k poslednému dňu kalendárneho štvrt'roka, ktorý predchádza kalendárnemu štvrt'roku, v ktorom bol podaný návrh na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

Podľa § 7 ods. 5 zákona o kolektívnom vyjednávaní pri zisťovaní údajov o počte zamestnancov na účely posúdenia splnenia podmienky podľa odseku 2 ministerstvo postupuje podľa osobitného predpisu (týmto osobitným predpisom je § 30 a § 31 zákona

č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov, pozn.). Ak v súlade s osobitným predpisom nie je možné poskytnúť ministerstvu údaje potrebné na posúdenie splnenia podmienky podľa odseku 2, zamestnávateľ je povinný na žiadosť ministerstva písomne mu oznámiť do troch dní počet svojich zamestnancov.

Podľa § 7 ods. 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní ministerstvo rozširuje záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a záväznosť dodatku ku kolektívnej zmluve vyššieho stupňa všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý sa vyhlási uverejnením jeho úplného znenia v zbierke zákonov.

Podľa § 9 ods.1 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa a rozhodnutie rozhodcu, ktoré sa jej týka, je zmluvná strana na strane zamestnávateľov povinná odovzdať na uloženie ministerstvu do 15 dní odo dňa podpísania kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa alebo do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia rozhodcu zmluvným stranám. Rovnako sa postupuje pri zmene kolektívnej zmluvy. Zmluvná strana je povinná zaslať ministerstvu kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa a jej zmeny aj v elektronickej podobe v lehote podľa prvej vety.

Podľa § 9 ods. 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní uloženie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ktorá je uzavretá podľa § 4 ods. 1, sa oznamuje v zbierke zákonov. O oznámenie v zbierke zákonov požiada ministerstvo.

Podľa § 10 zákona o kolektívnom vyjednávaní kolektívne spory podľa tohto zákona sú spory o uzavretie kolektívnej zmluvy a spory o plnenie záväzkov kolektívnej zmluvy, z ktorých nevznikajú nároky jednotlivým zamestnancom.

V znení novely zákona o kolektívnom vyjednávaní realizovanej zákonom č. 416/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov, v podstate platí znenie § 7 a § 7a zákona o kolektívnom vyjednávaní do dnešného dňa [ústavný súd v súvislosti s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku prijal opatrenia zákonom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobúda účinnosť 1. júla 2016), ktorým sa novelizoval aj zákon o kolektívnom vyjednávaní, avšak jeho § 7 a § 7a sa nedotkol].

Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o zbierke zákonov“), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2016, tento zákon upravuje základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov (ďalej len „právny predpis“), ktorými sú ústava, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky (ďalej len „nariadenie vlády“), vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlasovanie v zbierke zákonov.

Podľa § 12 ods. 1 zákona o zbierke zákonov je zbierka zákonov štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky. V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú

- a) právne predpisy,
- b) iné právne akty podľa § 13 (ďalej len „iný akt“) a
- c) akty medzinárodného práva podľa § 20.

Podľa § 13 ods. 1 zákona o zbierke zákonov inými aktmi, ktoré sa vyhlasujú v zbierke zákonov, sú

- a) rozhodnutia ústavného súdu,
- b) návrhy prijaté v referende,
- c) rozhodnutia predsedu národnej rady a uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ak tak ustanovuje osobitný predpis, uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, o ktorých rozhodla, že sa majú uverejniť v zbierke zákonov, a úplné znenia ústavy, ústavných zákonov a zákonov vyhlásených predsedom národnej rady,
- d) rozhodnutia prezidenta o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky, o vyhlásení referenda, o udelení amnestie, o prenesení právomoci dojednávať medzinárodné zmluvy a rozhodnutia prezidenta, ak tak ustanovuje osobitný predpis,
- e) rozhodnutia vlády o udelení amnestie vo veciach priestupkov, rozhodnutia vlády, ak tak ustanovuje osobitný predpis, a uznesenia vlády, o ktorých rozhodla, že sa majú vyhlásiť v zbierke zákonov,
- f) ďalšie akty, ak tak ustanovuje osobitný predpis.

VIII. Predchádzajúce konania

Slovenská republika

Ústavný súd dosiaľ rozhodoval o súlade § 7 zákona o kolektívnom vyjednávaní dva razy (vždy za situácie iného znenia napadnutého § 7, ktorý bol od prijatia zákona o kolektívnom vyjednávaní novelizovaný 7-krát).

1. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 129/07 ústavný súd konanie o návrhu skupiny 43 poslancov národnej rady na začatie konanie o súlade § 7 ods. 1 zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 v spojení s čl. 20 ods. 1, čl. 35 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením zo 14. novembra 2007 zastavil.

2. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/08 ústavný súd konanie o návrhu 57 poslancov národnej rady na začatie konania o súlade § 7 ods. 1, 2 a 4 zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1, s čl. 37 ods. 2 druhej vety v spojení s čl. 37 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru a § 7 ods. 5 zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 1 ods. 1, čl. 29 ods. 4 a čl. 37 ods. 1 ústavy uznesením z 23. marca 2011 zastavil.

3. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 31/2015, ktorá je predmetom tohto konania pred ústavným súdom (PL. ÚS 31/2015), ústavný súd rozhoduje 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 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 v rozsahu prijatom na ďalšie konanie uznesením č. k. PL. ÚS 31/2015-35 z 8. apríla 2015.

Česká republika

Ústavný soud České republiky taktiež posudzoval ústavnost § 7 zákona o kolektivním vyjednávání.

Před posouzením ústavnosti § 7 zákona o kolektivním vyjednávání v České republice bolo jeho znenie nasledovné:

„(1) Ministerstvo práce a sociálních věcí republiky může stanovit právním předpisem, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro zaměstnavatele, kteří nejsou členy organizace zaměstnavatelů, která tuto smlouvu uzavřela.

(2) Rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně podle předchozího odstavce lze jen na zaměstnavatele s obdobnou činností a obdobnými ekonomickými a sociálními podmínkami, kteří mají sídlo na území příslušné republiky a není pro ně závazná kolektivní smlouva vyššího stupně.“

Toto ustanovenie napadla na Ústavnom súde České republiky skupina 52 poslanců Poslaneckej snemovny České národní rady a navrhla ho zrušit. Ústavný soud České republiky svým nálesem sp. zn. Pl. ÚS 40/02 z 11. júna 2003 zrušil dňom 31. marca 2004 § 7 zákona o kolektivním vyjednávání pre rozpor s čl. 11 ods. 1, čl. 26 v spojení s čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobód a s čl. 1, čl. 81 a čl. 90 Ústavy České republiky a odložil účinnosť derogačného nálezů k 31. marcu 2004, čím vytvoril zákonodarcovi časový priestor na ústavne súladnú implementáciu zákona č. 2/1991 Sb. Nález bol 2. júla 2003 uverejnený pod č. 199/2003 Sb.

V nadväznosti na novelu zákona o kolektivním vyjednávání (zákon č. 255/2005 Sb., ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2005) bol § 7 upravený nasledovným spôsobom:

„(1) Smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně mohou společně navrhnout, aby bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno sdělení ^{4a)} Ministerstva práce a sociálních věcí, že kolektivní smlouva vyššího stupně je závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódem Odvětvové klasifikace ekonomických činností ^{4b)} (dále jen „odvětví“).

(2) Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí podle odstavce 1 se vyhlásí ve Sbírce zákonů, pokud je kolektivní smlouva vyššího stupně uzavřena

a) organizací zaměstnavatelů, kteří v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, zaměstnávají největší počet zaměstnanců, nebo

b) příslušným vyšším odborovým orgánem, který v odvětví, v němž se navrhuje rozšířit závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně, jedná za největší počet zaměstnanců.

(3) Splnění podmínek stanovených v odstavci 2 se posuzuje k poslednímu dni čtvrtletí, za které jsou k dispozici statistické informace podle odstavce 6.

(4) Návrh na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně (dále jen „návrh“) musí být písemný, podepsaný smluvními stranami na téže listině a musí obsahovat označení kolektivní smlouvy vyššího stupně a odvětví, v němž má být její závaznost rozšířena na další zaměstnavatele. Dále musí obsahovat

a) seznamy zaměstnavatelů, pro které je kolektivní smlouva vyššího stupně závazná, a celkový počet jejich zaměstnanců, seznamy zaměstnavatelů, kteří jsou členy ostatních organizací zaměstnavatelů v tomtéž odvětví, celkové počty jejich zaměstnanců a kódy Odvětvové klasifikace ekonomických činností ^{4b)}, nebo

b) celkový počet zaměstnanců, za které jedná příslušný vyšší odborový orgán uvedený v odstavci 2 písm. b), to je seznam zaměstnavatelů, u kterých tento orgán působí prostřednictvím příslušného odborového orgánu, a celkový počet jejich zaměstnanců, a počet zaměstnanců, za které jedná jiný příslušný vyšší odborový orgán, který působí v tomtéž odvětví, to je seznam zaměstnavatelů, u kterých tento orgán působí prostřednictvím příslušného odborového orgánu, počet jejich zaměstnanců a jejich kód Odvětvové klasifikace ekonomických činností ^{4b)}.

Smluvní strany připojí k návrhu znění kolektivní smlouvy vyššího stupně v písemné a elektronické podobě.

(5) Organizace zaměstnavatelů je povinna pro tyto účely písemně sdělit Ministerstvu práce a sociálních věcí a organizaci zaměstnavatelů, která působí v tomtéž odvětví, na žádost seznam zaměstnavatelů, kteří jsou jejími členy, a celkový počet jejich zaměstnanců. Vyšší odborový orgán je povinen pro tyto účely písemně sdělit Ministerstvu práce a sociálních věcí a vyššímu odborovému orgánu, který působí v tomtéž odvětví,

na žádost celkový počet zaměstnanců, za které jedná, a seznam zaměstnavatelů, u kterých působí příslušná odborová organizace.

(6) Skutečnosti stanovené v odstavci 4 prokazují smluvní strany statistickými informacemi Českého statistického úřadu o celkovém počtu zaměstnanců a písemnými sděleními podle odstavce 5.

(7) Pokud návrh nesplňuje náležitosti stanovené v odstavci 4, vyzve Ministerstvo práce a sociálních věcí smluvní strany k odstranění nedostatků, popřípadě k doplnění návrhu a stanoví jim k tomu přiměřenou lhůtu. Zároveň je poučí, že pokud nedostatky neodstraní, popřípadě návrh nedoplní, nebude možné vyhlásit sdělení podle odstavce 1.

(8) Smluvní strany kolektivní smlouvy vyššího stupně mohou vzít návrh zpět do 15 dnů od jeho doručení. Na náležitosti zpětvzetí návrhu se vztahuje odstavec 4 věta první obdobně.

(9) Jsou-li splněny podmínky stanovené v odstavci 2 a návrh obsahuje náležitosti stanovené v odstavci 4, zašle Ministerstvo práce a sociálních věcí bez zbytečného odkladu, nejdříve však po uplynutí lhůty stanovené v odstavci 8, sdělení uvedené v odstavci 1 k vyhlášení do Sbírky zákonů. Ve sdělení uvede též místo, kde se lze seznámit s obsahem kolektivní smlouvy vyššího stupně, jejíž závaznost se rozšiřuje na další zaměstnavatele. Ministerstvo práce a sociálních věcí zároveň zašle kolektivní smlouvu vyššího stupně v elektronické podobě úřadům práce ^{4c)} a zveřejní ji způsobem umožňujícím dálkový přístup. Úřad práce umožňuje každému, kdo o to požádá, nahlédnout do kolektivní smlouvy vyššího stupně, jejíž závaznost byla rozšířena na další zaměstnavatele.

(10) Nejsou-li splněny podmínky stanovené v odstavci 2 nebo návrh neobsahuje náležitosti stanovené v odstavci 4, popřípadě jestliže smluvní strany neodstranily ve stanovené lhůtě nedostatky návrhu, nebo jej nedoplnily, Ministerstvo práce a sociálních věcí písemně vyrozumí smluvní strany, že jejich návrhu nevyhovuje.“

Poznámky pod čiarou:

„^{4a)} § 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

^{4b)} § 18 odst. 1 a § 19 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění zákona č. 220/2000 Sb. a zákona č. 411/2000 Sb.

^{4c)} § 8 odst. 1 písm. m) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.“

Ustanovenie § 7 ods. 9 zákona č. 2/1991 Sb. o kolektívnom vyjednávaní v znení nálezů Ústavného sůdu České republiky vyhlášeného pod č. 199/2003 Sb. a zákona č. 255/2005 Sb. bolo novelizované zákonom č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů takto:

«se slova „úřadů práce“ nahrazují slovy „Úřadu práce České republiky – krajským pobočkám a pobočce pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“)“ a slova „Úřad práce“ se nahrazují slovy „Krajská pobočka Úřadu práce“.»

Z aktuální právní úpravy o kolektívnom vyjednávaní České republiky vyplývá, že na rozdíl od napadnutej právní úpravy Slovenskej republiky (ktorá je predmetom tohto konania) je založená na tom, že sú zákonom ustanovené všetky relevantné podmienky extenzie kolektívnych zmlův vyššieho stupňa, najmä že

- len spoločne môžu zmluvné strany kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa navrhnúť Ministerstvu práce a sociálních věcí České republiky, aby v Zbierke zákonů České republiky bolo vyhlášené oznámenie, že kolektívna zmluva vyššieho stupňa je závazná aj pre ďalších zamestnávateľův s prevažujícíou činnostíou odvetvia označenou kódem, odvetvovej klasifikácie ekonomických činností podľa zákona o štátní statistické službě,

- oznámenie Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky, že kolektívna zmluva je závazná aj pre ďalších zamestnávateľův s prevažujícíou činnostíou odvetia, nemá charakter všeobecne závazného právního predpisu,

- vyhlášení oznámenia sa viaže len na posůdenie splnění zákonem ustanovených podmínek Ministerstvom práce a sociálních věcí České republiky, a nie aj na jeho úvahu,

- kritérium reprezentativnosti (reprezentativnost' je chápaná ako schopnosť legitimne zastupovať skupinové záujmy) je v zásade najväčší počet zamestnancův v relevantnom odvetví, za podmínek ustanovených přímo v zákoně,

- aktuálna právní úprava nebrání možnosti dotknutým subjektom domáhat' sa súdnej ochrany.

IX. Právne závěry ústavného sůdu

1. K namietanému nesúladi § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru

V súvislosti s charakteristikou inštitútu právneho štátu ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že v právnom štáte by mal každý zákon spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu, ktoré možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy. S uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem. Medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu patrí aj zákaz ľubovôle (svojvôle) v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 11/04, PL. ÚS 106/2011).

Základnou črtou ľubovôle (svojvôle) pri normotvornej (legislatívnej) činnosti je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavedení určitého regulatívneho nástroja, čo má význam nielen pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu.

V judikatúre ústavného súdu sa opakovane poukazuje na to, že nerešpektovanie formulovaných požiadaviek (odôvodnenosť, racionalita a v konečnom dôsledku i spravodlivosť) vo výsledku uplatnenia zákonodarnej právomoci národnej rady vedie k právnej úprave vyznačujúcej sa prekvapivosťou a neočakávanosťou v očiach spoločnosti, ktorá je so štátom vo vzťahu vyžadujúcom si vzájomné uznanie a rešpekt, čo výrazne determinuje kvalitu štátu ako právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Aj na legitímne očakávania je nevyhnutné nazerať v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.). Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil (PL. ÚS 12/05), že z hľadiska princípu právnej istoty podlieha ochrane aj tzv. legitímne očakávanie, ktoré je užšou kategóriou ako právna istota.

Úlohou ústavného súdu bolo posúdiť, či napadnuté znenie § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní tieto atribúty právneho štátu spĺňa, t. j. či právna úprava extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa spĺňa kritériá ústavnosti.

Vo všeobecnosti sa extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa ako taká nespochybňuje. Ako uvádza prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc., *„Hlavným účelom zákonom predpokladaného rozšírenia záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa vo významnej miere zasahuje do zmluvnej voľnosti, na druhej strane umožňuje právne zaručiť jednotný štandard pracovnoprávných a mzdových nárokov zamestnancov najmä v prípadoch, keď zamestnávateľ zámerne nechce vstúpiť do organizácie zamestnávateľov, aby sa naňho nevzťahovali povinnosti vyplývajúce z tejto zmluvy.“* (In: Barancová, H., Schronk, R. Pracovné právo. Bratislava: SPRINT, 2007, s. 775), t. j. nespochybňuje zásah do zmluvnej voľnosti, aj keď sociálni partneri sa správajú pri extenzii kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa nedôverčivo.

Navrhovatelia taktiež nespochybňujú extenziu kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, ale konkrétny spôsob jej vykonania v napadnutej zákonnej úprave a konfrontujú ju *„s princípom právnej istoty..., so zásadou všeobecnosti právnej regulácie“* ako atribútmi právneho štátu, ako aj s princípom zmluvnej slobody ako jedného z fundamentálnych princípov súkromnoprávných vzťahov.

Treba konštatovať, že existujúci model extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa aj vzhľadom na normy MOP a informácie zo zahraničia nesignalizuje ústavnoprávne problémy zvoleného právneho riešenia v štátoch, ktoré sú ich signatármi. Pre úplnosť a v nadväznosti na informácie o skúsenostiach v zahraničí v stanovisku vlády možno uviesť, že zo štátov Európskej únie extenziu kolektívnych zmlúv nemá zakotvenú v právnom poriadku len sedem štátov (Írsko, Taliansko, Cyprus, Dánsko, Švédsko, Malta a Veľká Británia). Z tých štátov, ktoré ju zakotvenú majú, ju „často“ využíva osem štátov, cez „funkčné elementy“ dva štáty a zriedkavo desať štátov (okrem bývalých socialistických štátov, dnes členov Európskej únie vrátane Slovenska aj Nemecko), pričom z tých štátov, ktoré realizujú túto extenziu, je spôsob vyhlásenia extenzie diferencovaný, sú medzi nimi aj

štáty, ktoré realizujú extenziu právnym predpisom podzákonnej právnej sily (pozri štúdiu Tripartita, Kolektívne zmluvy, rozširovanie a záväznosť kolektívnych zmlúv vypracovanú v rámci Národného projektu Centra sociálneho dialógu v roku 2011).

Vecná, inštitucionálna a procedurálna konformita extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa so všeobecným modelom, ku ktorej možno dospieť štandardnou komparatistikou s obdobnými inštitútmi, najmä so štátmi Európskej únie, však nemôže obísť skutočnosť, že hlavným determinantom všeobecnej akceptovateľnosti pre posúdenie „nášho“ riešenia sú predovšetkým ústavné limity platné v ústavnom systéme Slovenskej republiky.

Kolektívne zmluvy vyššieho stupňa sa podľa § 9 ods. 1 a 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní v spojení s § 13 písm. f) zákona o zbierke zákonov oznamujú v zbierke zákonov (napr. oznámenie ministerstva uverejnené pod č. 121/2016 Z. z.).

Rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa sa realizuje uverejnením celého znenia právneho predpisu vydaného ministerstvom v zbierke zákonov, ktoré (po nadobudnutí účinnosti zákona č. 416/2013 Z. z.) pozostáva v zásade z dvoch ustanovení, a to z ustanovenia o extenzii a z ustanovenia o účinnosti. Právny predpis ministerstva „zakladá“ všeobecne záväzným spôsobom rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa aj na ďalšie, nielen zmluvné subjekty, ukladajúc tak práva a povinnosti z nich vyplývajúcich aj „nezmluvným“ subjektom, pričom nerieši garancie ochrany práv z nej vyplývajúcich alebo s ňou spojených. Vo svojich dôsledkoch to fakticky znamená vylúčenie možnosti domáhať sa súdnej ochrany práv vyplývajúcich z takýchto zmlúv garantovanej v čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože štát napadnutým právnym riešením extenzie nevykoná kroky predpokladané v čl. 46 ods. 4 ústavy.

Legislatívna konštrukcia extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa zvolená zákonodarcom sa vymyká z tradičných pravidiel normotvorby nášho štátu. Rozšírenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa právnym predpisom ústredného orgánu štátnej správy pre iné ako zmluvou „zaviazané“ zmluvné strany prekračuje rámec ústavne akceptovateľnej

normotvorby. Pre informáciu ústavný súd poukazuje na vec vedenú pod sp. zn. PL. ÚS 28/03, v ktorej sa skupina poslancov domáhala svojím návrhom v rámci konania o súlade právnych predpisov vyslovenia nesúlady rozhodnutí vydaných Úradom pre reguláciu sieťových odvetví s označenými článkami ústavy. Ústavný súd odmietol návrh pre nedostatok právomoci konať o súlade týchto rozhodnutí podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a v odôvodnení uviedol, že aj keď tieto rozhodnutia mali znaky všeobecnosti a normatívности a boli vydané orgánom štátnej správy na základe relevantnej právnej úpravy, nemali charakter všeobecne záväzných právnych aktov, ale individuálnych právnych aktov, ktoré boli práve naopak, preskúmateľné v konaní podľa čl. 127 ústavy (III. ÚS 156/03, I. ÚS 95/03).

Kombinácia zvolenia právnej formy všeobecne záväzného podzákonného právneho predpisu ako nástroja na extenziu platnosti zmluvy na iné ako zmluvné subjekty, na uzavretí ktorej neparticipovali, navyše ustanovenie fakultatívности tejto extenzie v § 7 ods. 1 a 2 zákona o kolektívnom vyjednávaní (spôsobom ustanoveným v § 7 ods. 11), o uplatnení ktorej rozhodne ústredný orgán štátnej správy v konečnom dôsledku podľa vlastnej úvahy, je podľa názoru ústavného súdu nezlučiteľná s princípom právneho štátu zakotveným v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Navrhovatelia v nadväznosti na namietaný nesúlad právneho riešenia rozšírenia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa spôsobom založenia ich všeobecnej záväznosti s čl. 1 ods. 1 ústavy tvrdia, že *„napadnutými ustanoveniami... 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 del'by moci...“*, a že absencia *„možnosti súdnej kontroly, je v zjavnom rozpore... s východiskami právneho štátu“*, pretože *„absencia formálnych znakov rozhodnutia vylučuje jeho preskúmateľnosť v systéme správneho súdnictva“*.

Ďalej uvádzajú, že tak zamestnávateľia, ako aj zamestnanci, na ktorých sa kolektívna zmluva vyššieho stupňa rozšírila, nemajú žiadny reálny prostriedok na ochranu svojich práv, a aj z tohto dôvodu namietajú nesúlad napadnutých ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní (predovšetkým § 7 ods. 11) v konaní podľa čl. 125 ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu kombinácia zákonodarcom zvolenej právnej formy všeobecne záväzného podzákonného právneho predpisu ako formálno-právneho nástroja extenzie platnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa aj na iné ako zmluvné subjekty a založenie všeobecnej záväznosti tejto extenzie spôsobom vymykajúcim sa zo štandardnej normotvorby sa premieta aj do obmedzenia možnosti domáhať sa ochrany takto vzniknutých práv a vymáhania plnenia povinností štandardným spôsobom, ktorá v konečnom dôsledku „likviduje“ možnosť uplatnenia individuálnej ochrany práv dotknutých subjektov. Dodržiavanie obsahu zmluvného právneho vzťahu naoktrojovaného extenziou kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa aj na „nezmluvné subjekty“, uskutočnenej v konečnom dôsledku rozhodnutím ministerstva, avšak všeobecne záväzným „podzákonným“ právnym predpisom v súlade so splnomocňovacím ustanovením zákona o kolektívnom vyjednávaní, zostáva tak bez náležitej a reálnej súdnej ochrany. Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenia zákona o kolektívnom vyjednávaní nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1 ústavy a s čl. 6 ods.1 dohovoru.

Čo sa týka namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 46 ods. 2 ústavy, vzhľadom na „prisúdenie“ všeobecnej záväznosti rozšírenia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa normatívnym právnym aktom uverejneným v zbierke zákonov nad rámec okruhu subjektov, na ktoré sa vzťahuje kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzavretá štandardným spôsobom, ústavný súd konštatuje, že tieto sú v zásade svojou povahou individuálnymi rozhodnutiami orgánu verejnej moci *sui generis*, ale ak sú realizované normatívnym právnym aktom a v súlade so štandardne ponímanými formálno-právnymi znakmi, majú charakter právneho predpisu, t. j. nie sú individuálnymi správnymi aktmi. Z tohto dôvodu sú teda „mimo hry“ možného individuálneho súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, a preto ústavný súd tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhovel.

Jednou z podstatných námietok navrhovateľov spojených s namietaným nesúlalom napadnutých ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 1 ods. 1 ústavy bolo zákonodarcom zvolené kritérium reprezentatívnosti pri extenzii kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa.

Vo vzťahu k namietanej neústavnosti zákonodarcom zvoleného kritéria reprezentatívnosti ústavný súd pripúšťa, že námietky navrhovateľov majú svoju logiku a za určitých podmienok by mohlo byť predmetom vecného posúdenia. Ďalej tiež pripúšťa, že zvolené kritérium nemusí byť po vecnej stránke optimálne a že by mohlo byť založené aj na iných definičných parametroch. Relevantným kritériom v konaní o súlade právnych predpisov však musí byť jeho ústavnoprávna akceptovateľnosť.

V dôvodovej správe k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač č. 416), ktorý bol schválený 29. októbra 2013, sa ku kritériu reprezentatívnosti uvádza:

«Oproti doterajšiemu právnomu stavu, keď označením odvetvia kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa (ďalej len „KZVS“) je kód štatistickej klasifikácie ekonomických činností podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady ES č. 1893/2006, ktorým sa zavádza štatistická klasifikácia ekonomických činností NACE Revision 2 a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 3037/90 a niektoré nariadenia ES o osobitných oblastiach štatistiky, na úrovni skupiny, navrhuje sa ustanoviť, že označením odvetvia KZVS je úroveň divízie podľa vyššie uvedeného nariadenia a označením časti odvetvia je úroveň skupiny podľa vyššie uvedeného nariadenia. KZVS sa uzatvára na úrovni odvetvia (divízie). Na úrovni časti odvetvia (skupiny) sa uzatvára, ak sa na tom zmluvné strany dohodli.

Jedným z východísk tohto návrhu bolo odporúčanie Medzinárodnej organizácie práce č. 91, z ktorého vyplýva, že vnútroštátne predpisy môžu rozšíriť KZVS za týchto podmienok:

- kolektívna zmluva už pokrýva istý počet príslušných zamestnávateľov a zamestnancov, ktorý je dostatočne reprezentatívny,

- žiadosť na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy predloží jedna alebo viacero organizácii zamestnancov alebo zamestnávateľov, ktoré sú zmluvnými stranami,

- pred rozšírením záväznosti kolektívnej zmluvy zamestnávateľa, na ktorých by sa mala kolektívna zmluva vzťahovať dostanú príležitosť, aby predložili pripomienky.

Navrhuje sa preto pre rozšírenie záväznosti KZVS ustanoviť podmienku reprezentatívnosti, podľa ktorej možno KZVS rozšíriť len ak zamestnávateľa pre ktorých je záväzná KZVS, ktorá sa navrhuje rozšíriť, zamestnávajú v odvetví alebo v časti odvetvia väčší počet zamestnancov ako zamestnávateľa združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo časti odvetvia (skupine) uzatvorila inú KZVS.»

Toto vecné riešenie si na „obhajobu“ zvoleného kritéria ústavnosti extenzie osvojili vo svojich vyjadreniach v zásade aj národná rada a vláda.

Ústavný súd *ad informandum* uvádza, že prezident Slovenskej republiky svojím rozhodnutím zo 14. novembra 2013 podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy vrátil Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 29. októbra 2013, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov, na opätovné prerokovanie, v ktorom okrem iného uviedol:

«V schválenom zákone nie sú ustanovené ďalšie kritériá (podmienky) na rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa, ako aj všetky prijateľné kritériá na ustanovenie všeobecného záujmu na rozšírení jej záväznosti s cieľom vylúčiť prípadné ekonomické dopady na niektorých zamestnávateľov. Podľa môjho názoru nie je postačujúce viazať rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa len na skutočnosť, že zamestnávateľa, pre ktorých sa má rozšíriť záväznosť tejto kolektívnej zmluvy, zamestnávajú väčší počet zamestnancov ako zamestnávateľa združení v inej organizácii zamestnávateľov, ktorá v tom istom odvetví alebo v tej istej časti odvetvia uzatvorila inú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa. Bolo by vhodné prijať aj ďalšie opatrenia v nadväznosti na súčasný vývoj ekonomiky a najmä v nadväznosti na zamestnanosť a rozsah miery nezamestnanosti a nevyhnutnosť aspoň udržať existujúce pracovné miesta.

Úprava rozširovania záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa v čl. I siedmom bode a ôsmom bode schváleného zákona tiež neguje výsledky kolektívneho vyjednávania na „podnikovej úrovni“, ktorého cieľom a výsledkom je uzavretie podnikovej kolektívnej zmluvy.

... podľa môjho názoru sa malo... zohľadniť aspoň vymedzenie malého podniku, ako vyplýva z nariadenia Komisie (ES) č. 800/2008.»

Národná rada 27. novembra 2013 (tlač č. 813) schválila v pôvodnom znení zákon z 29. októbra 2013, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov, vrátený prezidentom Slovenskej republiky.

V odbornej literatúre (In: Švec, M. a kol. Kolektívne pracovné právo v európskych súvislostiach. Plzeň: Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, s. r. o., 2010, s. 77 - 87) JUDr. Marek Švec „mapuje“ prístupy pri určovaní kritéria reprezentatívnosti vo vybraných štátoch nasledovne:

«Základným a ústredným pojmom francúzskej teórie pracovného práva pre oblasť kolektívneho vyjednávania je reprezentatívnosť odborovej organizácie, ktorá diferencuje odborové organizácie na dve základné skupiny. Výlučne reprezentatívne odborové organizácie sa vo Francúzsku môžu podieľať na kolektívnom vyjednávaní a uzatvárať kolektívne zmluvy, využívať nátlakové prostriedky k dosiahnutiu vlastných cieľov alebo podieľať sa na navrhovaní členov pri voľbách zamestnaneckých rád (comité d'entreprise). Vo Francúzsku sa reprezentatívnosť posudzuje osobitne na národnej, regionálnej i podnikovej úrovni. Dosiahnutie reprezentatívnosti odborovou organizáciou je vo Francúzsku viazané na splnenie zákonne stanovených predpokladov:

- dosiahnutie požadovaného počtu odborových členov (pri posudzovaní početnosti členskej základne sa zohľadňuje doba existencie odborovej organizácie),

- nezávislosť od protistrany s rozdielnymi záujmami (spravidla organizácia zamestnávateľov),

- preukázanie dostatočnej finančnej rezervy (často viazaná na výšku členských príspevkov),

- praktická činnosť, história a doba existencie odborovej organizácie (znevýhodnené sú najmä novozaložené odborové organizácie, ktoré nemajú možnosť v dohľadnej dobe dosiahnuť status reprezentatívnosti),

- volebný predpoklad (odborová organizácia musí dosiahnuť stanovenú volebnú úspešnosť vo voľbách zástupcov zamestnancov, reprezentatívne odbory na úrovni podnikov

musia získať aspoň 10 % hlasov, na odvetvovej úrovni 8 % a 8 % hlasov na celoštátnej úrovni).

Na rozdiel od Francúzska právna úprava Veľkej Británie pokladá všetky odborové organizácie formálne za spôsobilé ku kolektívnemu vyjednávaníu. Pred uskutočnením kolektívneho vyjednávaníu však musí byť odborová organizácia uznaná zo strany zamestnávateľa ako zástupca zamestnancov na pracovisku (*recognition*). Proces uznania predpokladá formálnu registráciu odborovej organizácie na príslušnom úrade a preverenie tzv. nezávislosti. Významným prvkom britského posudzovania reprezentatívnosti odborov je požiadavka dosiahnutia potrebného stupňa organizovanosti. Judikatúra súdov stanovila niekoľko zásadných podmienok (tzv. minimálny rozsah organizačnej štruktúry), ktorých naplnenie má zásadný vplyv na posúdenie spôsobilosti ku kolektívnemu vyjednávaníu. Odborová organizácia v pracovnoprávných vzťahoch používa jednotné označenie a zastupuje ju predsedníctvo ako vrcholný riadiaci orgán. K ďalším identifikačným prvkom stupňa organizačnej štruktúry patrí sídlo, pravidelné stretnutia členov, majetok a trvalo zriadená administratívna kancelária. Odborové organizácie sú s ohľadom na kritérium reprezentatívnosti zaradené do troch základných kategórií – registrované a neregistrované (registrácia nie je obligatórna, prináša ale rozhodujúce výhody voči konkurenčným odborovým organizáciám), nezávislé a závislé (nezávislé odbory sa prednostne podrobujú procesu preverovania, ktorého pozitívny výsledok následne vedie k možnosti platne uzatvoriť kolektívnu zmluvu) a uznané a neuuznané (vzťahuje sa len na konkrétneho zamestnávateľa). V procese uznávania (*recognitiori*) prichádza tiež k formálnemu rozhodnutiu zamestnávateľa o akceptácii príslušnej odborovej organizácie ako reprezentatívneho zástupcu zamestnancov (následne sa potom môže zúčastniť kolektívneho vyjednávaníu o mzdových či pracovných podmienkach).

Podmienka formálneho uznania zástupcu zamestnancov zamestnávateľom bola zo strany Európskeho súdneho dvora odmietnutá v rozhodnutí Komisia proti Spojenému kráľovstvu. Súdny dvor namietal britským právom povolený potencionálny zásah do ochrannej funkcie pracovného práva. Zamestnávateľ sa mohol vyhnúť realizácii sociálneho dialógu a účinného zastupovania zamestnancov na pracovisku v dôsledku odmietnutia akceptácie zástupcu zamestnancov.

Nemecká pracovnoprávna úprava posudzovanie reprezentatívnosti odborových organizácií odvádza od existujúceho systému koalícií. Rozhodujúcimi kritériami odsudzovania je striktné dodržanie nezávislosti odborovej organizácie od štátnych či zamestnávateľských organizácií, existencia primeranej organizačnej štruktúry k zaručeniu ochrany práv zamestnancov na pracovisku alebo vznik na základe slobodnej voľby zamestnancov pri uplatnení slobody združovania sa, resp. koalíčnej slobody. Okrem spôsobilosti na kolektívne vyjednávanie (Tariffähigkeit) musí odborová organizácia disponovať aj tzv. procesnou príslušnosťou ku kolektívnemu vyjednávaniu (Tarifzuständigkeit). Spôsobilosť ku kolektívnemu vyjednávaniu zaručuje odborovej organizácii možnosť platne uzatvoriť kolektívnu zmluvu vo vlastnej vecnej kompetencii, príslušnosť ku kolektívnemu vyjednávaniu jej naopak umožňuje využívať právne prostriedky a inštitúty k jej efektívnemu plneniu (právo na štrajk). Príslušnosť ku kolektívnemu vyjednávaniu sa pokladá za jednu z rozhodujúcich podmienok nadobudnutia účinnosti uzatvorenej kolektívnej zmluvy. Jej nadobudnutie vychádza z ustanovení stanov určených pre konkrétnu oblasť činnosti odborov a nie z obsahu uzatvorenej kolektívnej zmluvy.

Španielska pracovnoprávna úprava sa na rozdiel od francúzskej alebo britskej úpravy zameriava na stanovenie reprezentatívnosti odborovej organizácie prostredníctvom určenia konkrétneho percentuálneho podielu. Španielsko vyžaduje dosiahnutie určitého percentuálneho podielu v orgánoch zastupujúcich zamestnancov na národnej (minimálne 10 %) i regionálnej (minimálne 15 %) úrovni.

Poľská právna úprava kombinuje rôzne kritériá posudzovania reprezentatívnej odborovej organizácie. Podľa poľského Zákonníku práce (Kodeks pracy) prichádzajú do úvahy tri možnosti dosiahnutia reprezentatívnosti odborovou organizáciou:

- reprezentatívne postavenie vyplýva odborovej organizácii priamo zo zákona (zákon o Trojstrannej komisii pre sociálno-ekonomické otázky a Vojvodstve výboru pre sociálny dialóg),*

- odborová organizácia zastupuje aspoň 10 % všetkých zamestnancov vykonávajúcich závislú prácu u zamestnávateľa (minimálny počet zamestnancov musí dosiahnuť 10 000),*

- odborová organizácia zastupuje najvyšší počet zamestnancov, na ktorých sa bude prípadná kolektívna zmluva vzťahovať.*

Írsky právny poriadok vyžaduje od odborovej organizácie získanie tzv. licencie pre kolektívne vyjednávanie, pre ktorú stanovuje striktné podmienky. Odborová organizácia sa musí najprv zaregistrovať na príslušnom odbore Ministerstva práce, vďaka čomu získava špecifické postavenie, tzv. kváziorganizačný štatút. Kváziorganizačný štatút ju oprávňuje oficiálne vystupovať pod svojím menom a súčasne disponuje aktívnou i pasívnou procesnou spôsobilosťou. Po priznaní licencie pre kolektívne vyjednávanie môže odborová organizácia kolektívne vyjednávať i uplatňovať prostriedky kolektívnej pracovnoprávnej úpravy k presadzovaniu a ochrane vlastných záujmov. Reprezentatívny status odborovej organizácie predpokladá dosiahnutie početnosti členskej základne minimálne 1 000 zamestnancov vykonávajúcich prácu u konkrétneho zamestnávateľa po dobu 18 mesiacov a zloženie príslušného finančného obnosu vypočítaného podľa počtu členov na účet určeného štátneho orgánu. Taliansky model statusu reprezentatívnosti je založený na zákonných ustanoveniach a praktických skúsenostiach, pričom súčasne podlieha súdnemu výkladu. K základným podmienkam dosiahnutia reprezentatívnosti odborovou organizáciou patrí:

- počet členov odborovej organizácie je odvodený zo všeobecného poznania (nie je zákonom striktné stanovený, závisí od konkrétnej hospodárskej oblasti),*
- vyvážená prítomnosť v rôznych hospodárskych odvetviach v prípade konfederácie odborových zväzov,*
- pôsobenie odborovej organizácie na celom území štátu,*
- aktívna účasť v kolektívnom vyjednávaní a pri riešení pracovnoprávných sporoch.*

Luxemburský právny poriadok viaže reprezentatívnosť odborovej organizácie striktné na predchádzajúci volebný výsledok odborovej organizácie v podniku. „Z uvedeného vyplýva, že „naplnenie“ kritéria reprezentatívnosti v jednotlivých štátoch je diferencované aj v rámci Európskej únie.»

K zákonodarcom zvolenému kritériu reprezentatívnosti JUDr. Marek Švec uvádza, že «... Nezohľadňuje... situáciu, keď u zamestnávateľa súčasne pôsobia ďalšie odborové organizácie, ktorých členská základňa je širšia ako počet členov „najsilnejšej“ odborovej organizácie», čím „Reprezentatívnosť najpočetnejšej odborovej organizácie je následne do značnej miery relatívna...“. Za „najperspektívnejšiu a najvhodnejšiu možnosť“ považuje

„využitie možnosti posudzovať reprezentatívnosť nielen odborových organizácií navzájom, ale i jednotlivých foriem zastúpenia zamestnancov na pracovisku podľa percentuálneho podielu členov vzhľadom na počet všetkých zamestnancov pracujúcich u konkrétného zamestnávateľa“.

Ústavný súd, zohľadňujúc argumentáciu národnej rady a vlády obsiahnutej v ich vyjadreniach, ako aj možné spôsoby zvolenia parametrov na určenie kritéria reprezentatívnosti, dospel k záveru, že zvolené parametre nevykazujú znaky svojvoľnosti, sú založené na štatistických ukazovateľoch pre určenie odvetvia, časti odvetvia (divízie) ekonomických činností štandardne uplatňovaných aj v členských štátoch Európskej únie. Z uvedených dôvodov považuje zákonodarcom zvolené kritérium reprezentatívnosti vychádzajúce zo *„štatistickej klasifikácie ekonomických činností SK NACE“* za ústavne udržateľné, a preto tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhovelo.

2. K namietanému nesúladu § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 13 ods. 2 a 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy

Navrhovatelia uvádzajú, že *„v kontexte napadnutých ustanovení je ako o dotknutých materiálnych právach možné uvažovať o práve vlastníť majetok a o práve na podnikanie...“*, ako aj to, 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... 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...“*.

2.1 Navrhovatelia tvrdia, že *„spôsobilosť extenzie zasiahnuť do výkonu vlastníckeho práva spočíva v skutočnosti v tom, 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“*. Zastávajú pritom názor, že *„extenzia 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*...“.

Základné právo vlastniť majetok nie je právom absolútne neobmedziteľným. Už samotná ústava v čl. 20 počíta s obmedzeniami vlastníckeho práva. Zákonodarca môže vlastnícke právo zákonom obmedziť z dôvodov ochrany práv druhých a ochrany všeobecných záujmov, predovšetkým ľudského zdravia, prírody a životného prostredia. S ohľadom na povinnosť dbať na podstatu a zmysel vlastníckeho práva (čl. 13 ods. 4 ústavy) pritom nesmie byť vlastnícke právo takto obmedzené vo väčšej než primeranej miere (m. m. napr. uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 482/02).

Ústavný súd už vyslovil, že prípadná nerovnosť v zákonnom obsahu vlastníckeho práva by mohla byť ústavne akceptovateľná, avšak iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah *proporcionality* (napr. PL. ÚS 38/03). Rovnaký postoj možno zaujať aj k takým prípadom obmedzenia vlastníckeho práva, keď dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody je rovnováha verejného a súkromného záujmu (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03 a PL. ÚS 15/06). Úlohou ústavného súdu je v daných prípadoch posúdenie, či legálna konštrukcia tvorená namietanými zákonnými právnymi normami v ich súhrne legitímne obmedzuje základné právo zaručené čl. 20 ods. 1 ústavy. Ak výsledok tohto skúmania je kladný, potom ústavný súd musí dospieť k jednoznačnému záveru, že zásah zákonodarcu do základného práva vlastniť majetok a do práva na pokojné užívanie majetku je primeraný.

Legitimitu obmedzenia vlastníckeho práva napadnutými ustanoveniami zákona o kolektívnom vyjednávaní založili národná rada i vláda na tvrdení o verejnom záujme na extenzii kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa (porovnaj aj PL. ÚS 30/95).

Ústavný súd sa ku vzťahu verejného záujmu a obmedzenia základných práv a slobôd už vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/96, keď zaujal doktrinálny postoj, podľa ktorého využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom na obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa „podrobilo“ celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nemožno už, aby nad ním „prevládol“ individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd.

V súvislosti s ochranou vlastníctva ústavný súd vo svojej rozhodovacej poukázal aj na právny názor vyjadrený Spolkovým ústavným súdom Nemecka, ktorý uviedol, že pri určovaní obsahu a hraníc vlastníckeho práva má zákonodarca uskutočňovať sociálny model vyplývajúci jednak z garancie súkromného vlastníctva, no aj z jeho sociálnej väzby. Sociálna väzba zahŕňa príkaz brať ohľad na význam jednotlivého právneho úžitku, ktorý je spojený s využitím predmetu vlastníctva (uznesenie I. senátu z 23. 4. 1974 vo veciach č. 1 BvR6/74 a č. 2270/73). Zákonodarca pritom musí rovnocenne vziať do úvahy oba prvky dialektického vzťahu ústavnoprávne chránenej slobody (nález I. senátu z 18. 12. 1968 vo veciach č. 1 BvR 638, 673/64 a č. 200, 238, 249/65) a príkazu sociálne spravodlivého vlastníckeho poriadku, a takto nastoliť spravodlivú rovnováhu a vyrovnaný vzťah chránených záujmov všetkých zúčastnených (uznesenie I. senátu z 15. 1. 1969 vo veci č. 1 BvL 3/66). Sociálny prvok v základnom práve vlastniť majetok podčiarkuje, že garancia vlastníctva má prispievať k dosiahnutiu rovnako reálnej slobody všetkých a nemá chrániť hoci aj sociálne zdôvodňované mocenské pozície založené na nerovnom rozdelení majetku (Stern, E. Staatsrecht. 13. neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr 1991, s. 257, 258).

Ústavný súd v doterajšej judikatúre už viackrát zdôraznil, že obmedzenie akéhokoľvek základného práva alebo slobody, teda aj základného práva podľa čl. 20 ods. 1

ústavy, je ústavné akceptovateľné len vtedy, ak rešpektuje zásady vyvoditeľné z čl. 13 ods. 4 ústavy, v zmysle ktorých akékoľvek obmedzenie základných práv a slobôd musia sledovať dosiahnutie legitímne ustanoveného cieľa (cieľov), ktorý je charakteristický pre slobodnú a demokratickú spoločnosť a je spôsobilý ospravedlniť tieto obmedzujúce zásahy existenciou spoločenskej potreby pri zachovaní primerane (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom, t. j. vtedy, ak obstoja v teste proporcionality.

Prvým krokom testu proporcionality je jednak test ústavou nevyhlúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (conduciveness), teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit)].

Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness) na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou.

Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy.

Pri prvom kroku testu proporcionality bolo úlohou ústavného súdu v prvom rade posúdiť, či sa napadnutou právnou úpravou sleduje legitímny a pritom ústavne akceptovateľný cieľ, a následne zaujať postoj aj k tomu, či možno prostredníctvom tejto právnej úpravy dosiahnuť sledovaný cieľ, t. j. či je napadnutá právna úprava vhodná na dosiahnutie ňou sledovaného cieľa. Týmto cieľom je vytvorenie porovnateľných pracovných podmienok zamestnancov garantovaných v čl. 36 ústavy pri výkone porovnateľnej práce aj s cieľom zachovania sociálneho zmieru. Z hľadiska posúdenia racionality a vhodnosti považuje ústavný súd tieto ciele za ústavne akceptovateľné a právnou

úpravu extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa za spôsobilý nástroj na dosiahnutie legitímneho a ústavne akceptovateľného cieľa. V prvom kroku testu proporcionality extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa ako taká teda obstojí.

V rámci druhého kroku, a to testu nevyhnutnosti, bolo úlohou ústavného súdu formulovať záver k otázke, či napadnutá právna úprava je z hľadiska dosiahnutia (legitímneho) cieľa nevyhnutná, teda či na jeho dosiahnutie nie sú k dispozícii menej obmedzujúce, resp. menej invazívne prostriedky. V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že ide o nástroj štandardne uplatňovaný aj v celom rade ďalších štátov a korešpondujúci aj s medzinárodnými normami MOP, poukazujúc pritom aj na stanoviská národnej rady a vlády, ktoré sú v tomto smere identické.

V rámci tretieho kroku ústavný súd posudzoval, či napadnutá právna úprava rieši kolíziu verejného a súkromného záujmu vyvolanú jej uplatnením ústavne akceptovateľným spôsobom.

Národná rada a vláda k extenzii kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa identicky argumentovali tým, že *„všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody“* (PL. ÚS 7/96).

Cieľom analýzy tejto časti napadnutej zákonnej právnej úpravy bolo preto posúdiť, či zákonodarca ústavne akceptovateľným spôsobom dodržal, resp. zabezpečil rovnováhu medzi právami zamestnávateľa ako vlastníka a právami zamestnancov na také pracovné podmienky, ktoré sú porovnateľné s podmienkami zamestnancov, ktorí vykonávajú prácu rovnakej hodnoty za rovnakých pracovných podmienok.

Právna reglementácia kolektívnych pracovných vzťahov prostredníctvom inštitútu extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa predstavuje tradičný prostriedok regulácie

pracovnoprávných podmienok tak v rámci spoločnej, ako aj samostatnej českej a slovenskej normatívnej tradícii a tiež je štandardným nástrojom uplatňovaným v európskom demokratickom priestore, korešpondujúcim aj s medzinárodnými normami MOP, ktorý je spôsobilý zabezpečiť zákonodarcom sledovaný cieľ sociálneho mieru a spravodlivých pracovných podmienok bez toho, aby bez ďalšieho v rámci jeho aplikácie nadmerným/extrémne neprimeraným spôsobom zaťažoval majetkovú pozíciu zamestnávateľov, ktorých sa jeho rozšírenie dotýka.

Je však nesporné, že extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa zasahuje do zmluvnej voľnosti, a teda aj do majetkového substrátu zamestnávateľov, na ktorých bola ich záväznosť rozšírená.

Zákonodarcom sledovaný účel právnej úpravy v sebe kombinuje verejnoprávny aspekt, ktorého cieľom je vytvorenie rovnakých pracovných podmienok zamestnancov spravidla v príslušnom odvetví ekonomických činností alebo v jeho časti so súkromnoprávnou perspektívou zamestnávateľov spočívajúcou v obmedzení ich zmluvnej slobody a subsidiárne aj vlastníckeho práva.

Z podstaty skúmanej problematiky vzhľadom na to vyplýva širšia miera uváženia zákonodarcu pri riešení týchto otázok (usporiadania kolízie medzi verejným a súkromným záujmom), čo následne determinuje aj rozdielny prístup ústavného súdu pri posudzovaní miery intenzity navrhovateľmi namietaného zásahu do základného práva (vlastníckeho práva).

Ústavný súd už vyslovil svoj právny názor, že vlastnícke právo možno obmedziť v tej miere, v akej rozumnú úvahu o všeobecnom prospechu pripúšťa zákonodarca za účelnú. Ochrana základných práv sa preto môže obmedziť len na odmietnutie protiústavných, nadmerne zaťažujúcich úprav (porovnaj napr. PL. ÚS 37/99).

Podľa názoru ústavného súdu hranica ústavnoprávneho prieskumu v súlade s už vyslovenými právnymi názormi je teda v okolnostiach danej veci obmedzená len na posúdenie, či riešenie kolízie označeného verejnoprávneho záujmu na jednej strane a súkromnoprávneho záujmu na strane druhej, nie je nadmerne zaťažujúcou úpravou pre

zamestnávateľov a či sa excesívnym spôsobom prekračujúcim rozumnú mieru nedotýka zmluvnej slobody, a tým aj majetkového postavenia zamestnávateľov, na ktorých bola rozšírená v porovnaní s mierou naplnenia zákonodarcom sledovaného cieľa. Ústavný súd takúto diskrepanciu v rámci svojho ústavnoprávneho prieskumu aplikujúceho tretie kritérium testu proporcionality (proporcionality v užšom slova zmysle) nezistil.

Ústavný súd považuje preto vyhodnotenie napadnutých ustanovení zákona na základe ním aplikovaného testu proporcionality podľa už uvedených troch kritérií za ústavne udržateľné, a preto návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 13 ods. 2 a 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy nevyhovelo.

2.2 Podľa navrhovateľov *„Spôsobilosť extenzie zasiahnuť do práva na podnikanie je prinajmenšom rovnako zrejmá, ako to platí vo vzťahu k vlastníckemu právu a nevyžaduje preto podrobný rozbor.“*

Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti už uviedol, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody, kam právo na podnikanie patrí, „sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“ (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. V tejto súvislosti však ústavný súd už vyslovil právny názor, že priestor na voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni.

Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú k právnej úprave zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv a ani sa dotknúť iných práv zakotvených ústavou a dohovorom. Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 11/2013).

Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti už tiež vyslovil, že ani právo garantované v čl. 35 ods. 1 ústavy nie je absolútne, čo vyplýva nielen zo skutočnosti, že sa ho možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy), ale aj priamo z nadväzujúceho ustanovenia ústavy, t. j. z čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností (PL. ÚS 1/2012). Navyše, právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre všetky základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (m. m. PL. ÚS 22/06).

Ústavný súd sa vo svojej judikatúre vyjadril aj k ústavným limitom, ktoré obmedzujú možnosti zásahov do ústavou garantovaných práv a slobôd všeobecne vrátane zásahov do práv garantovaných čl. 35 ods. 1 ústavy. Pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarca rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov. Obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (PL. ÚS 67/07).

K prípadnému použitiu testu proporcionality v posudzovanom prípade ústavný súd považuje za potrebné poukázať na právny názor Ústavného súdu Českej republiky vyjadrený v náleze sp. zn. Pl. ÚS 83/06, podľa ktorého pri úvahe o použiteľnosti princípu primeranosti (proporcionality) nemožno nevidieť, že nemusí byť vždy tento princíp hlavným kritériom úvahy o ústavnosti posudzovaného zákonného ustanovenia. To preto, že princíp proporcionality sa uplatňuje predovšetkým v oblasti ľudských práv a základných slobôd [druhá hlava Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“)]; zodpovedá druhému a tretiemu oddielu druhej hlavy ústavy, pozn.); v oblasti práv hospodárskych, sociálnych a kultúrnych je však potrebné prihliadnuť na čl. 41 ods. 1 listiny (zodpovedá čl. 51 ods. 1 ústavy, pozn.) otvárajúci široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Vzhľadom na čl. 41 ods. 1 listiny nemusí byť zákonná úprava v prísnom vzťahu proporcionality k cieľu, ktorý regulácia sleduje, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako to je napríklad u iných práv, ktorých sa možno dovolávať priamo z listiny. V teste ústavnosti v tomto zmysle obstojí taká zákonná úprava, u ktorej možno zistiť sledovanie nejakého legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší (porovnaj aj PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 98/2011).

Možno teda konštatovať, že požiadavka primeranosti (proporcionality) pri obmedzovaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním základných ľudských práv a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam konkrétny obsah. Ústavný súd, súc viazaný ústavou (vzťah čl. 35 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy), je povinný definované postavenie zákonodarcu rešpektovať (PL. ÚS 111/2011).

Podľa názoru ústavného súdu zákonodarca z týchto ústavných princípov nevybočil. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd ani návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní s čl. 13 ods. 2 a 4 v spojení s čl. 35 ods. 1 ústavy nevyhovel.

X.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Vychádzajúc z uvedených ustanovení ústavy, bude úlohou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v zbierke zákonov uviesť § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona o kolektívnom vyjednávaní do súladu s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratia označené ustanovenia zákona o kolektívnom vyjednávaní po uplynutí tejto lehoty platnosť.

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

V Košiciach 16. marca 2016