



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/08-93

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 23. marca 2011 o návrhu skupiny 57 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 7 ods. 1, 2 a 4 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov 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 Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a § 7 ods. 5 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 29 ods. 4 a čl. 37 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v znení doplnenia návrhu doručeného Ústavnému súdu Slovenskej republiky 24. mája 2010 takto

### **r o z h o d o l :**

Konanie o návrhu skupiny 57 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **z a s t a 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 17. decembra 2007 doručený návrh skupiny 57 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len

„navrhovateľa“), zastúpených advokátom JUDr. R. P., B., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 18 ods. 1 písm. a) 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“) o súlade § 7 ods. 1, 2 a 4 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 2/1991 Zb.“) 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 o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a § 7 ods. 5 zákona č. 2/1991 Zb. s čl. 1 ods. 1, čl. 29 ods. 4 a čl. 37 ods. 1 ústavy.

Podstatou návrhu je posúdenie ústavnosti právnej úpravy rozšírenia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa na zamestnávateľov, ktorí nie sú členmi organizácie zamestnávateľov, ktorá kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa uzavrela.

Navrhovatelia sú toho názoru, že napadnutá zákonná úprava je takou delegáciou právomoci na podzákonného normotvorcu, ktorou podľa ústavy môže disponovať iba zákonodarca, a preto je v rozpore s čl. 13 ods. 2 ústavy.

Absencia akejkoľvek súdnej ochrany voči „aktu“, ktorého obsahová podstata spočíva v uložení povinností osobám určeným individuálnymi znakmi znamená podľa navrhovateľov tak nesúlad s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ako aj taký zásah do princípov del'by moci, všeobecnosti právnej reglementácie, právnej istoty a súdnej ochrany práv súkromných osôb, ktorý nemožno považovať za súladný s požiadavkami demokratického a právneho štátu, a preto je v nesúlade aj s čl. 1 ods. 1 ústavy. V rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy je podľa názoru navrhovateľov aj ukladanie povinností dotknutým subjektom, ktorých splnenie (povinností) nie je v ich bezprostrednej dispozícii.

Podľa navrhovateľov zásah do výkonu vlastníckeho práva spočíva v tom, že podstatou a bezprostredným normatívnym dôsledkom je rozšírenie záväznosti obligačného právneho úkonu na subjekty, ktoré nie sú zmluvnými stranami, t. j. dotknutému

zamestnávateľovi sa ukladajú povinnosti, ku ktorým sa sám vlastným prejavom vôle nezaviazal a ktoré vyplývajú z obligačného právneho úkonu uzavretého medzi inými osobami. Podľa názoru navrhovateľov sa na rozšírenie nevzťahujú podmienky ustanovené v čl. 20 ods. 4 ústavy, ale podmienky obsiahnuté v čl. 20 ods. 1 ústavy a podmienky vyplývajúce z čl. 13 ods. 4 ústavy ako explicitného vyjadrenia princípu proporcionality, s ktorými sú podľa navrhovateľov napadnuté ustanovenia zákona č. 2/1991 Zb. tiež v nesúlade.

Nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 ústavy odôvodňujú navrhovatelia najmä tým, 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 právnych predpisov, znamená povoliť obmedzenie výkonu jeho práva na podnikanie. Tieto obmedzenia však musia mať zákonný základ, musia zachovávať základné práva a musia byť v medziach zákona. Podľa navrhovateľov tieto podmienky neboli splnené už len preto, že voči aktu spôsobilému zasiahnuť do základných práv a slobôd, resp. normovať občianske práva a záväzky nepriznáva zákon súdnu ochranu; okrem toho však podľa navrhovateľov absentujú aj ďalšie nevyhnutné záruky.

Podľa navrhovateľov rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na žiadosť ministerstva alebo inej organizácie zamestnávateľov a v tejto súvislosti ustanovenie povinnosti na jednej strane pre zamestnávateľskú organizáciu predložiť zoznam zamestnávateľov, ktorí sú jej členmi, a celkový počet ich zamestnancov a na strane druhej ustanovenie povinnosti pre vyšší odborový orgán predložiť celkový počet zamestnancov, ktorých vyšší odborový orgán zastupuje, zoznam zamestnávateľov, u ktorých pôsobí príslušná odborová organizácia, a celkový počet zamestnancov týchto zamestnávateľov je v rozpore so zásadou oddelenosti občianskej spoločnosti od štátu zakotvenej v čl. 29 ods. 4 ústavy a v osobitnom rámci aj v čl. 37 ods. 2 prvej vete ústavy a predstavuje podmienku, ktorej splnenie je za istých okolností vylúčené. Podľa navrhovateľov zásada oddelenosti štátu od občianskej spoločnosti zakotvená v čl. 29 ods. 4 ústavy predstavuje axiologickú bázu aj pre čl. 37 ods. 1 ústavy, pretože zatiaľ čo čl. 29 ústavy chráni právo združovať sa

bez toho, aby akokoľvek vymedzoval oblasť uplatnenia tohto práva, resp. jeho nositeľov, čl. 37 ods. 1 ústavy je špecifickým ustanovením, pretože ku všeobecnej úprave ustanovuje ešte úpravu osobitnú, reflektujúcu špecifiká „spolkového života“ v oblasti hospodárskych a sociálnych záujmov.

Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd vyniesol takýto nález:

*„Ustanovenia § 7 ods. 1, 2 a 4 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, s čl. 37 ods. 2 druhá veta v spojení s čl. 37 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.*

*Ustanovenie § 7 ods. 5 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 29 ods. 4 a s čl. 37 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“*

## II.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokoval podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a uznesením č. k. PL. ÚS 12/08-44 z 19. marca 2008 ho prijal na ďalšie konanie. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 7 ods. 1, 2, 4 a 5 zákona č. 2/1991 Zb. nevyhovel.

Po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie navrhovatelia, Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vláda Slovenskej republiky ústavnému súdu predložili svoje stanoviská a oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie.

Národná rada 2. decembra 2009 schválila novelu zákona č. 2/1991 Zb., a to zákon č. 564/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 564/2009 Z. z.“), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2010. Zákon č. 564/2009 Z. z. novelizoval celý § 7 zákona č. 2/1991 Zb.

Dňa 24. mája 2010 doručil ústavnému súdu právny zástupca navrhovateľov „*doplnenie dôvodov návrhu na začatie konania o súlade*“ § 7 ods. 1, 2 a 4 zákona č. 2/1991 Zb. 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 druhou vetou v spojení s čl. 37 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru a § 7 ods. 5 zákona č. 2/1991 Zb. s čl. 1 ods. 1, čl. 29 ods. 4 a čl. 37 ods. 1 ústavy argumentujúc tým, že pilierne dôvody nesúlady napadnutých ustanovení s povinnosťami, ktorými zákonodarca podlieha podľa ústavy aj dohovoru aj po prijatí novely napadnutých ustanovení zákona č. 2/1991 Zb. (zákona č. 564/2009 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2010), naďalej považuje za porušenie princípov právneho štátu, osobitne nezodpovedajú požiadavke všeobecnosti právnej reglementácie a delby moci a absentuje akákoľvek súdna ochrana. Navrhol preto, aby ústavný súd pokračoval v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 12/08 a vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení v ich platnom a účinnom znení s článkami ústavy a dohovoru.

Ústavný súd vzhľadom na obsahovú podobnosť znenia napadnutých ustanovení v znení pred novelizáciou zákona č. 2/1991 Zb., a to zákonom č. 564/2009 Z. z., a po tejto novelizácii porovnal ich obsahové znenie aj po významovej stránke a dospel k záveru, že ide o takmer rovnaké právne riešenia, a teda aj rovnaký pretrvávajúci ústavný problém, a preto v konaní o návrhu navrhovateľov v znení jeho doplnenia pokračoval.

Národná rada schválila 14. decembra 2010 ďalšiu novelu zákona č. 2/1991 Zb., a to zákon č. 557/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov, ktorým sa novelizoval celý § 7 citovaného zákona. Novelizácia § 7 sa realizovala v intenciách návrhu navrhovateľov doručenom ústavnému súdu. Vyplýva to aj z dôvodovej správy k návrhu zákona (parlamentná tlač č. 87), podľa ktorej „*Návrhom zákona sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov. Účelom novely je upraviť proces rozšírenia záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľa, ktorý nie je členom zamestnávateľského zväzu, ktorý kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa uzavrel len so súhlasom tohto zamestnávateľa. Návrh zákona podmieňuje rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy na zamestnávateľa, ktorý nie je členom zamestnávateľského zväzu súhlasom tohto*

*zamestnávateľa, pokiaľ tento zamestnávateľ má obdobný predmet činnosti a obdobné ekonomické a sociálne podmienky. ...*

*Navrhuje sa rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľa, ktorý nie je členom zamestnávateľského zväzu len ak tento zamestnávateľ s rozšírením vyjadrí svoj súhlas. Tento návrh vychádza z odporúčania OECD z roku 2002, ktorým sa navrhuje, aby rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľa, ktorý nie je členom zamestnávateľského zväzu bolo možné len so súhlasom tohto zamestnávateľa, pokiaľ tento zamestnávateľ má obdobný predmet činnosti a obdobné ekonomické a sociálne podmienky.*

*Návrh je v súlade s Odporúčaním Medzinárodnej organizácie práce č. 91 o kolektívnych zmluvách a korešponduje aj s výkladom Ústavného súdu Českej republiky k tejto problematike.“*

Vzhľadom na to, že novelizácia realizovaná zákonom č. 557/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov, má diametrálne odlišný materiálny základ ako namietané ustanovenia zákona č. 2/1991 Zb. platné v čase doručenia návrhu ústavnému súdu 17. decembra 2007, ako aj v znení zákona č. 564/2009 Z. z., ústavný súd aplikoval pri rozhodovaní o tomto návrhu všeobecne platnú judikatúru, podľa ktorej v konaní o súlade právnych predpisov je ústavný súd oprávnený posudzovať v zásade len súlad platných právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení s právnymi predpismi vyššej právnej sily, čo vyplýva z čl. 125 ústavy a aj z § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví (PL. ÚS 13/08). V nadväznosti na uvedené ústavný súd konanie o návrhu navrhovateľov zastavil.

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

V Košiciach 23. marca 2011