



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 74/2023-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Ladislava Duditša (sudca spravodajca) a Libora Duľu v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Základnej organizácie Odborového zväzu KOVO VOLKSWAGEN SLOVAKIA**, Jána Jonáša 1, Bratislava, IČO 30 779 201, zastúpenej advokátskou kanceláriou RASLEGAL, s. r. o., Mostová 2, Bratislava, IČO 36 855 561, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Slavomír Rabatin, proti uzneseniu Krajského súdu v Prešove č. k. 5 S 16/2020-73 z 3. júna 2021 a proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Svk 16/2021 z 27. júla 2022 takto

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

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenu ústavnému súdu 7. decembra 2022 domáha vyslovenia porušenia základných práv na kolektívne vyjednávanie podľa čl. 36 ods. 1 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), na prístup k súdu a na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 48 ods. 2 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), práva na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru, čl. 5 ods. 2 písm. d) a e) a čl. 8 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o podpore kolektívneho vyjednávania č. 154 (ďalej len „dohovor MOP“) rozhodnutiami všeobecných súdov označenými v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje zrušiť obidve napadnuté rozhodnutia a priznať náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti, napadnutých rozhodnutí a ostatných príloh vyplýva, že sťažovateľka sa všeobecnou správnu žalobou domáhala na Krajskom súde v Prešove (ďalej len „krajský súd“) preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia JUDr. Vladimíra Minčiča, PhD. (ďalej len „rozhodca“), z 30. marca 2017 vydaného v spore medzi ňou a odborovou organizáciou Modernými odbormi Volkswagen o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej

zmluvy podľa § 3a zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kolektívnom vyjednávaní“). Krajský súd uznesením č. k. 5 S 16/2020-73 z 3. júna 2021 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie krajského súdu“) opätovne odmietol jej žalobu s poukazom na § 98 ods. 1 písm. h) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) po tom, ako dospel k záveru, že rozhodnutie rozhodcu nie je predmetom súdneho preskúmania podľa § 7 písm. h) SSP. Odôvodnil to súkromnoprávnou povahou sporu a rozhodnutia podľa § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní, postavením rozhodcu ako súkromnoprávneho subjektu, ako aj nepreskúmateľnosťou takéhoto rozhodnutia v správnom súdnictve. Súčasne odlišil situáciu od kolektívnych sporov podľa § 14 zákona o kolektívnom vyjednávaní, v ktorých je preskúmateľnosť rozhodnutí výslovne určená zákonom. Nepovažoval za možné analogicky extenzívne rozširovať znenie zákona a zveriť správny súdom právomoc preskúmania aj iných rozhodnutí rozhodcu, ak to nevyplýva zo zákona o kolektívnom vyjednávaní. Napriek výslovnému nevylúčeniu súdneho prieskumu rozhodcu v § 3 zákona o kolektívnom vyjednávaní je nemožnosť prieskumu zrejماً z tohto ustanovenia ako celku v kombinácii s ostatnými ustanoveniami.

3. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) uznesením č. k. 1 Svk 16/2021 z 27. júla 2022 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie kasačného súdu“) zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky ako nedôvodnú a rozhodol o trovách konania. Prisvedčil sťažovateľke, že správny súdny prieskum je postavený na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou. Pri skúmaní prvej podmienky kasačný súd konštatoval, že rozhodnutie rozhodcu, ktorým došlo k určaniu reprezentatívnej odborovej organizácie pôsobiacej u zamestnávateľa s väčším počtom členov, vskutku „zakladá autoritatívne rozhodnutie rozhodcu – fyzickej osoby“, ktoré sú adresáti rozhodnutia povinní rešpektovať. Zakladá aj právo v prospech jednej z odborových organizácií kolektívne vyjednávať a uzavrieť kolektívnu zmluvu na úkor druhej odborovej organizácie. Krajský súd podľa kasačného súdu správne posúdil vec pri závere, že z § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní vo väzbe na účel a systematiku zákona jednoznačne vyplýva, že rozhodca v spore o reprezentatívnu odborovú organizáciu rozhoduje ako súkromnoprávny subjekt, a nie ako orgán verejnej správy. Súhlasil s názorom ďalšieho účastníka, že zákon o kolektívnom vyjednávaní je súkromnoprávny predpis upravujúci kolektívne pracovnoprávne vzťahy hmotnej a procesnej povahy medzi subjektmi súkromného práva. Rozhodovanie rozhodcu podľa § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní je podľa kasačného súdu potrebné vnímať ako právnu možnosť strán vyriešiť si vzájomný čiastkový spor o určenie spôsobilého zmluvného subjektu v procese uzatvárania kolektívnej zmluvy. Nemožno ho považovať za výkon verejnej správy, najmä nie za prenesený výkon štátnej správy.

4. Kasačný súd uznal istú ingerenciu štátu s cieľom zaistiť ochranu zamestnancov ako „slabších“ subjektov. Táto ingerencia spočívajúca v určení rozhodcu na podnet zmluvnej strany Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) z ním vedeného zoznamu a v zverení právomoci rozhodcovi nezávisle overiť počet členov organizácií v procese kolektívneho vyjednávania však neznamená prenesenie výkonu verejnej správy. Ide o nástroj ochrany zamestnancov, aby sa v dôsledku sporu predstaviteľov odborových organizácií neocitli v patovej situácii a neostali bez kolektívnej zmluvy. Postup rozhodcu podľa kasačného súdu nie je procesne upravený v zákone o kolektívnom vyjednávaní tak, ako je upravené administratívne konanie, nevzťahuje sa na neho správny poriadok, rozhodca nedisponuje donucovacou zložkou moci a nemôže stranám ukladať sankcie pri nerešpektovaní jeho rozhodnutia. Rozhodca

nerozhoduje *ex officio*, ale vždy na podnet jednej zo zmluvných alebo sporových strán. Ministerstvo na podnet zamestnávateľa určilo rozhodcu, čo však nemá také účinky, že by pre absenciu vôle odborových organizácií pri konštituovaní rozhodcu už muselo ísť o výkon verejnej správy, a preto bola námietka nesprávneho právneho posúdenia krajským súdom v otázke právnej kvalifikácie rozhodcu ako orgánu verejnej správy vyhodnotená ako nedôvodná. Krajský súd podľa kasačného súdu vykonal správnu analýzu zákona o kolektívnom vyjednávaní, keď uviedol, že z hľadiska systematiky a účelu zákona nemožno označiť konkrétne ustanovenie, ktoré by prieskum vylučovalo. Ako nedôvodnú kasačný súd potom posúdil aj námietku nerešpektovania právne záväzného názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) vyjadreného v skoršom rozhodnutí o zrušení a vrátení veci (uznesenie č. k. 8 Sžk 40/2018 z 28. novembra 2019) pre nepreskúmateľnosť prvého uznesenia krajského súdu.

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

5. Napadnuté rozhodnutia sú arbitrárne, neboli splnené podmienky na odmietnutie žaloby uvedené v § 7 písm. h) SSP. Dôvod odmietnutia žaloby sa musí viazať na výslovné vylúčenie v osobitnom predpise, v prejednávanej veci je ním zákon o kolektívnom vyjednávaní, konkrétne § 3a, v ktorom žiadne vylúčenie súdneho prieskumu sťažovateľka nenachádza. Mlčky nie je možné súdny prieskum vylúčiť, v zákone musí byť uvedené, že „rozhodnutie nie je možné preskúmať súdom“, a len výnimočne niečo iné. Pochybenie porušovateľov naberá ústavnoprávny rozmer, keďže odmietnutie žaloby vedie k odmietnutiu spravodlivosti, nehovoriac o prístupe k súdu, vec nebola meritórne prejednaná. Vždy sa na poli správneho súdnictva budú preskúmať rozhodnutia týkajúce sa základných práv a slobôd, nezákonným rozhodnutím rozhodcu došlo k zásahu do nich, a preto aj keby § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní obsahoval výslovnú výlukú súdneho prieskumu, podaná žaloba by bola prípustná.

6. Arbitrárnosť a nelogickosť napadnutých rozhodnutí zakladá aj argumentačná línia, že rozhodca nie je verejným orgánom. Ak ním nie je, potom nie je splnená ani podmienka podľa § 7 písm. h) SSP na vyňatie jeho rozhodnutia zo súdneho prieskumu. Súd nemôže na jednej strane konštatovať, že vec je čisto súkromnoprávnym sporom a rozhodca nie je verejným orgánom, na druhej strane hneď za tým odkázať na § 7 písm. h) SSP vzťahujúci sa výlučne na akty orgánov verejnej moci. Ide o vzájomne vylučujúce sa myšlienkové konštrukcie.

7. Rozhodca je podľa sťažovateľky verejným orgánom, preberá na seba úlohu arbitra namiesto ministerstva (ktoré je správnym orgánom) ako jeho predĺžená ruka. Osobitne pri vykonávaní právomocí zverených mu zákonom o kolektívnom vyjednávaní ide o prenesený výkon verejnej správy, rozhodcovia plnia úlohy správneho orgánu, ktorý ich na rozhodnutie sporu nominuje. Spor medzi konkurujúcimi odborovými organizáciami tieto nie sú oprávnené riešiť obrátením sa na súd, majú naoktrojovaný mechanizmus v podobe rozhodnutia jeho aparátu – arbitra nominovaného ministerstvom. Vzťah medzi arbitrom a nimi je vertikálny. Porušovatelia zostávajú v horizontálnej rovine a absolútne nedôvodne túto prenášajú aj na vertikálny vzťah rozhodcu a odborové organizácie.

8. Existenciou sporu o oprávnenosť viesť kolektívne vyjednávanie dochádza ku kreovaniu osobitného verejnoprávneho vzťahu založeného momentom určenia rozhodcu ministerstvom. Ak by

nešlo o rozhodnutie verejného orgánu, § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní by bol obsolentný a nemal by žiadne právne dôsledky. Porušovatelia prehliadajú, že vznikom konfliktu odborov sa do súkromnoprávneho sporu dosadzuje tretí subjekt na vrchol trojuholníka, ktorý s nimi nie je rovný. Má navyše minimálne oprávnenie záväzne rozhodnúť spor o oprávnenosť subjektu viesť kolektívne vyjednávanie. Sťažovateľka si nemôže v interných stanovách vylúčiť aplikáciu § 3a ods. 4 a 5 zákona o kolektívnom vyjednávaní, ide o kogentné ustanovenia upravujúce administratívny proces vyriešenia sporu o oprávnenosť kolektívneho vyjednávania za ingerencie orgánu verejnej správy. Porušovatelia ale akousi dispozitívnou rovinou združovania v odboroch dôvodía, že rozhodnutie rozhodcu podľa § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní nemá verejnoprávnu povahu.

9. Rozhodca svojím rozhodnutím obmedzil práva sťažovateľky na kolektívne vyjednávanie, vylúčil ju z neho v prospech iného subjektu. Za týchto okolností musí byť sťažovateľke poskytnutá adekvátna súdna ochrana a možnosť nechať preskúmať rozhodnutie rozhodcu nezávislým súdom, čo jej porušovatelia odopreli. Nedali jej odpoveď na otázku, na koho sa mala obrátiť, aby jej bol poskytnutý účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiu rozhodcu. Ich rozhodnutia sú preto arbitrárne. Ak iný účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiu rozhodcu o určení oprávneného subjektu viesť kolektívne vyjednávanie so zamestnávateľom neexistuje, potom boli porušovatelia povinní žalobu meritórne prejednať.

10. Sťažovateľka poukazuje na články dohovoru MOP, na ktoré porušovatelia neprihliadli. Je presvedčená o vecnej nesprávnosti rozhodnutia rozhodcu, ktorým došlo k poškodeniu sťažovateľky, a to aj čo sa týka práva podľa čl. 36 ods. 1 písm. g) ústavy. S tým sa mali vysporiadať nižšie súdy, ale žiadnu aktivitu nevykonali, čo v kontexte porušenia základných práv vníma rovnako ako ostatné zásahy.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

11. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a popri zisťovaní, či obsahuje zákonom požadované náležitosti, skúmal, či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

12. Napriek právnemu zastúpeniu sťažovateľky ústavná sťažnosť obsahuje niektoré nedostatky zákonom ustanovených náležitostí ústavnej sťažnosti. Žiadnym spôsobom totiž nezrejmla skutkové a právne dôvody, pre ktoré malo dôjsť k porušeniu čl. 48 ods. 2 ústavy. V tomto článku je zakotvené základné právo, ktoré v sebe obsahuje viacero čiastkových práv, sťažovateľkine dôvody sa však nevzťahujú na žiadne z nich.

13. Ústavný súd už opakovane konštatoval, že zo vzájomnej väzby medzi relevantnými ustanoveniami zákona o ústavnom súde (§ 43 ods. 1 a § 123 ods. 1) vyplýva, že sťažovateľ musí označiť základné práva a slobody, ktorých vyslovenia porušenia sa domáha, nielen označením príslušných článkov ústavy, ale musí ich konkretizovať aj skutkovo (m. m. IV. ÚS 124/08, IV. ÚS 146/08), t. j. uviesť, z akých dôvodov malo dôjsť k ich porušeniu, a navrhnúť v tejto súvislosti dôkazy. Dôvody ústavnej sťažnosti by mali byť prispôsobené namietaným porušeniam

základných práv alebo slobôd. Odôvodnenie ústavnej sťažnosti je podstatnou (osobitnou) náležitosťou ústavnej sťažnosti a od jeho kvality sa v podstate odvíja možnosť prieskumu ústavného súdu. Jej nedostatok spravidla vedie ústavný súd k záveru o odmietnutí ústavnej sťažnosti, pretože takúto esenciálnu náležitosť (m. m. II. ÚS 102/2019) nie je možné odstrániť ani osobitnou výzvou. V danom prípade je sťažovateľka zastúpená advokátom ako kvalifikovaným právnym zástupcom, no napriek tomu opísaná zákonná náležitosť ústavnej sťažnosti absentuje.

14. Za uvedenej situácie nie je možné uvažovať o výzve sťažovateľke podľa § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde na odstránenie uvedeného nedostatku. Ide totiž o neodstrániteľný nedostatok ústavnej sťažnosti, čo viedlo ústavný súd aj so zreteľom na kvalifikované právne zastúpenie sťažovateľky k jej odmietnutiu podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde z dôvodu, že nemá náležitosti (konkrétne skutkové a právne dôvody, pre ktoré malo podľa sťažovateľky dôjsť k porušeniu jej základných práv a slobôd podľa čl. 48 ods. 2 ústavy) podľa § 123 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde.

15. Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov advokát je povinný pri výkone advokácie dôsledne využívať všetky právne prostriedky, a takto chrániť a presadzovať práva a záujmy klienta. Tieto povinnosti advokáta vylučujú, aby ústavný súd nahradzoval úkony právnej služby, ktoré je povinný vykonať advokát tak, aby také úkony boli objektívne spôsobilé vyvolať nielen začatie konania, ale aj prijatie sťažnosti na ďalšie konanie, ak sú na to splnené zákonom ustanovené predpoklady.

16. Ústavný súd zistil aj pri námietkach o porušení základného práva podľa čl. 36 ods. 1 písm. g) ústavy a práv podľa čl. 5 ods. 2 písm. d) a e) a čl. 8 dohovoru MOP veľmi strohú argumentáciu v tom zmysle, že na obsah týchto ustanovení súdy neprihliadli. V týchto častiach, ako aj vo vzťahu k nosným námietkam ústavnej sťažnosti však ústavný súd nepovažoval za potrebné vyzývať sťažovateľku na doplnenie podania, považujúc ho za obsahovo natoľko zrozumiteľné, aby bolo možné realizovať ústavný prieskum.

### **III.1. K porušeniu práv napadnutým rozhodnutím krajského súdu:**

17. Proti napadnutému rozhodnutiu krajského súdu bola sťažovateľka oprávnená podať kasačnú sťažnosť, čo aj využila. Kasačná sťažnosť, hoci smerovala proti právoplatnému uzneseniu krajského súdu, predstavovala v okolnostiach veci účinný prostriedok, prostredníctvom ktorého následne najvyšší správny súd ako súd kasačný poskytoval ochranu základným právam i právam zaručeným medzinárodnými zmluvami, ktorých porušenie sťažovateľka namieta v ústavnej sťažnosti.

18. Dokazuje to i skutočnosť, že najvyšší správny súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľky rozhodol meritórne tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol. Je tak naplnená ústavná podmienka na aktiváciu princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), ktorá ústavnému súdu odníma právomoc konať a rozhodovať o ochrane označených základných práv i práva podľa dohovoru napadnutým rozsudkom krajského súdu.

19. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť sťažovateľky v tejto časti odmietol pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde v spojení s § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

### **III.2. K porušeniu označených práv napadnutým rozhodnutím kasačného súdu:**

20. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie sťažovateľkou označených základných práv napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľky proti v poradí druhému uzneseniu krajského súdu o odmietnutí žaloby. Sťažovateľka namieta arbitrárnosť, svojvôľu, nelogickosť, nesprávnosť, nezákonnosť a ústavne nekonformný výklad príslušných noriem.

21. Porovnaním formulácie uvedenej v čl. 46 ods. 1 ústavy a v čl. 46 ods. 2 ústavy je možné dospieť k záveru, že v druhom z nich ide o osobitnú úpravu práva na súdnu ochranu, konkrétne vo vzťahu k prístupu k súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy. Základné právo je priznané už samotným čl. 46 ods. 1 ústavy. Tohto práva sa však možno domáhať v súlade s čl. 51 ústavy len v medziach zákonov, ktoré ustanovujú. Zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu o veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného čl. 46 ústavy stal účastníkom súdneho konania (II. ÚS 14/2001).

22. Ústavný súd k vzťahu medzi čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru už judikoval, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

23. V súvislosti so sťažnosťami namietajúcimi porušenie základných práv a slobôd rozhodnutiami všeobecných súdov už ústavný súd opakovane uviedol, že jeho úloha pri rozhodovaní o sťažnosti pre porušenie základného práva na súdnu ochranu rozhodnutím súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov súdnej interpretácie a aplikácie zákonných predpisov s ústavou alebo medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne s priamym dopadom na niektoré zo základných práv a slobôd (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05, I. ÚS 241/07).

24. Ústavný súd nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 31/05). Skutkový stav a právne závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (III. ÚS 119/03, I. ÚS 12/05, IV. ÚS 238/07, II. ÚS 75/2021). O arbitrárnosti (svojvôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natolko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

25. Ústavný súd v napadnutom rozhodnutí nezistil taký výklad zákonných predpisov rozhodných pre vec samotnú, ktoré by mohli vyvolať účinky nezlučiteľné so základným právom na spravodlivé súdne konanie, na prístup k súdu, ani na to nadväzujúce porušenia označených základných práv na kolektívne vyjednávanie.

26. Najvyšší správny súd aplikoval na zistený skutkový stav relevantnú zákonnú úpravu, vysporiadal sa so všetkými podstatnými argumentmi sťažovateľky a z rozhodnutia je zřejmé, akými úvahami sa riadil pri právnom posudzovaní veci. Vyjadril sa k podstatným námietkam

o nerešpektovaní právneho názoru vyjadreného v skoršom zrušujúcom rozhodnutí najvyššieho súdu, o možnostiach súdneho prieskumu rozhodnutí podľa § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní, ako aj o postavení rozhodcu v spore o reprezentatívnosť odborovej organizácie a o povahe takéhoto rozhodovania. Jasne odôvodnil svoje skutkové zistenia a právne posúdenie rozhodujúcich skutočností.

27. Kasačný súd dal zrozumiteľné odpovede aj na argumenty sťažovateľky o vylúčení súdneho prieskumu uvedené v ústavnej sťažnosti. Ústavný súd nepovažuje za arbitrárny ani nelogický právny názor kasačného súdu, „že rozhodca nie je verejným orgánom“. Kasačný súd jasne opísal podmienky realizácie správneho súdneho prieskumu so záverom, že nebola splnená už prvá podmienka pozitívneho vymedzenia preskúmateľnosti (§ 2 a § 3 SSP), ktoré je súčasne „vstupnou bránou“ na aplikáciu čl. 46 ods. 2 ústavy. Napadnuté rozhodnutie kasačného súdu nebolo založené výlučne na závere o povahe, označení rozhodnutia alebo o druhu konania, v akom bolo vydané rozhodnutie (m. m. I. ÚS 52/02). Kasačný súd popri analýze povahy rozhodnutia rozhodcu zrozumiteľne uviedol aj ďalšie okolnosti k povahe právneho vzťahu, postaveniu rozhodcu a následkom napadnutého rozhodnutia. Z uvedených dôvodov ústavný súd považuje za neopodstatnené námietky vo vzťahu k porušeniu čl. 46 ods. 2 ústavy.

28. Kasačný súd autoritatívne rozhodol, že rozhodnutie napadnuté v správnej žalobe sťažovateľky nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy, resp. výsledkom výkonu verejnej správy rozhodcom, preto nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Krajský súd uviedol obširnejšie a konkrétnejšie úvahy o možnostiach súdneho prieskumu (nielen v správnom súdnictve) vzťahov vyplývajúcich zo zákona o kolektívnom vyjednávaní. V podstate naznačil, že pri § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní ide o nepravú medzeru, keď zákonodarca nemal úmysel umožniť súdny prieskum. Za týchto okolností ústavný súd vníma otázku možnosti prieskumu rozhodnutia rozhodcu vydaného v spore podľa § 3a ods. 3 a nasl. zákona o kolektívnom vyjednávaní v správnom súdnictve ako uzavretú a z pohľadu označeného práva na súdnu ochranu, resp. na spravodlivý súdny proces k jej vyriešeniu došlo ústavne prijateľným spôsobom.

29. Ústavný súd považuje sťažnostné námietky sťažovateľky za reflexiu právnych dôvodov, na ktorých boli vydané napadnuté rozhodnutia po procesnej stránke. Krajský súd totiž odmietol správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. h) SSP s použitím § 7 písm. h) SSP. Kasačný súd pridal k negatívnej enumerácii podľa § 7 písm. h) SSP aj hľadisko pozitívneho vymedzenia právomoci správnych súdov podľa § 2 SSP a predmetu prieskumu podľa § 3 SSP. Už zhrnuté okolnosti podľa názoru ústavného súdu nasvedčujú tomu, že išlo o odmietnutie žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP pre neprípustnosť. Svedčí tomu aj výklad tohto ustanovenia uvedený v odbornej literatúre či dôvodová správa. Tento dôvod totiž na rozdiel od dôvodu uvedeného v § 98 ods. 1 písm. h) SSP pokrýva zrejme nedostatky procesných podmienok konania, ktoré nie sú odstrániteľné a vedú k rozhodnutiu o správnej žalobe bez potreby vecného zaoberania sa ňou.

30. Na strane krajského súdu došlo k omylu v označení aplikovaného právneho predpisu, čo ale v konečnom dôsledku nezakladá záver o porušení označených základných práv sťažovateľky. V tejto súvislosti ústavný súd vyslovil, že ak je namietané rozhodnutie všeobecného súdu správne (z hľadiska jeho výroku), potom vada nedostatku dôvodov rozhodnutia sama osebe (a pri inak správnom rozhodnutí) nemusí disponovať potrebnou ústavnoprávnu intenzitou smerujúcou k porušeniu označených práv (obdobne III. ÚS 228/06).

31. Sťažovateľka až v ústavnej sťažnosti vzniesla námietku, že nedostala odpoveď na otázku, na koho sa mala obrátiť, aby jej bol poskytnutý účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiu rozhodcu. Neuplatnenie tejto námietky v skoršom štádiu pred konajúcimi správnymi súdmi ústavný súd viedlo nutne k záveru o nemožnosti zaoberať sa ňou pre neprípustnosť v zmysle § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Sťažovateľka po rozhodnutí o odmietnutí žaloby krajským súdom mohla v kasačnej sťažnosti popri už uvedených dôvodoch argumentovať aj odmietnutím prístupu k spravodlivosti, čomu by svedčil dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP.

32. Nad rámec záveru uvedeného v predošlom odseku ústavný súd dodáva, že absencia odpovede na otázku, na koho sa mala obrátiť, aby jej bol poskytnutý účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiu rozhodcu, nezakladá porušenie práva na prístup súdu ani práva na súdnu ochranu. V okolnostiach prípadu je totiž rozhodujúce, že sťažovateľka sa obrátila so správnou žalobou na správny súd, ktorého právomoc je exaktne definovaná v § 6 a § 7 SSP. V prípade záveru o nedostatku právomoci správneho súdu, o ktorého správnosti ústavný súd nepochybuje, nemôže dôjsť ani k vzniku sporu o právomoc. Nejde ani o postup *denegatio iustitiae*, pretože povinnosť súdu prejednať súkromnoprávny spor alebo súkromnoprávnu vec, ak ju podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány, platí výlučne pre civilné sporové konanie (§ 3 Civilného sporového poriadku). Na založenie právomoci civilného súdu vo všeobecnosti nie je potrebné žiadne ďalšie ustanovenie, postačí, ak charakter veci vychádza zo súkromného práva a zároveň neexistuje osobitné ustanovenie, ktoré by právomoc rozhodovať v danej konkrétnej veci priznávalo inému, od súdu odlišnému orgánu. Pri právnych veciach vyplývajúcich z verejnoprávnych vzťahov platí, že právomoc civilného súdu na ich prejednanie je daná len v prípade, ak právomoc súdu vec prejednať a rozhodnúť výslovne ustanovuje Civilný sporový poriadok alebo iný osobitný zákon. Takýmto príkladom môže byť aj § 14 zákona o kolektívnom vyjednávaní, s ktorým kasačný súd porovnával situáciu sťažovateľky. Sťažovateľka však civilnú žalobu nepodala, preto jej argumentácia nemá ústavnoprávny rozmer, ktorý by sa mohol objaviť, ak by civilné súdy odmietli prejednať jej vec z dôvodu nedostatku právomoci bez toho, aby označili iný orgán ochrany práva, do ktorého právomoci vec patrí.

33. Ústavný súd v žiadnom prípade nepovažuje odôvodnenie napadnutého rozhodnutia vnímané v spojitosti s napadnutým rozhodnutím krajského súdu za arbitrárne, pretože súdy sa zrozumiteľne vyjadrili k možnostiam súdneho prieskumu rozhodnutí rozhodcu v kolektívnom spore podľa § 3a zákona o kolektívnom vyjednávaní a konštatovali nemožnosť súdneho prieskumu rozhodnutia rozhodcu v správnom súdnictve.

34. K obsahu a interpretácii § 3a ods. 4 zákona o kolektívnom vyjednávaní ústavný súd uvádza, že sa ním zveruje rozhodovanie o čiastkovom (*sui generis*) spore o určenie odborovej organizácie oprávnenej na uzatvorenie kolektívnej zmluvy nesúdnemu orgánu – rozhodcovi nachádzajúcemu sa na zozname vedenom na ministerstve. Ide o inštitút využiteľný pri výskyte plurality odborových organizácií ako zmluvnej strany kolektívnej zmluvy v prípade, ak vo vedenom procese kolektívneho vyjednávania dôjde medzi nimi k nezhode. Rozhodcu v zmysle zásady zmluvnej autonómie určujú zúčastnené strany dohodou, inak ho určí na ich žiadosť ministerstvo. Právna úprava naznačuje, že ide o nezávislý subjekt od dotknutých subjektov (odborových organizácií) i od samotnej štátnej moci v tomto prípade posudzovania reprezentatívnosti, ktorý je oprávnený riešiť tento špecifický kolektívny spor o určenie príslušnej odborovej organizácie pre kolektívne vyjednávanie. Výsledok konania pred rozhodcom má skôr deklaratórny formálny charakter, ktorý

spočíva v potvrdení objektívneho stavu formou jeho overenia na základe zistených skutočností. Rozhodca teda len pre ďalší formálny proces kolektívneho vyjednávania rieši čiastkový spor vyhotovením dokumentu potvrdzujúceho existujúci stav (TOMAN, J., ŠVEC, M., SCHUSZTEKOVÁ, S. *Zákon o kolektívnom vyjednávaní – praktický komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016.).

35. V zásade ide o výsledok voľby zákonodarcu presunúť časť právomoci inak patriacej súdom (súkromnoprávne spory) na neštátne rozhodcovské orgány, čo hneď neznamená, že ide o porušenie práva na prístup k súdu. Toto právo nie je absolútne, sú prípustné jeho obmedzenia, pokiaľ sledujú legitímny cieľ, pokiaľ sú v súlade so zásadou primeranosti a nezasahujú samotnú podstatu práva. Sťažovateľka smeruje argumenty v podstate aj proti právnej úprave, z ktorej vyvodzuje právo na súdny prieskum rozhodnutia rozhodcu. Ústavný súd rozumie jej požiadavke, ktorú však mohla vhodne použiť ešte v konaní na správnom súde, a to napríklad podaním návrhu na prerušenie konania z dôvodu potreby posúdenia súladnosti ustanovení zákona o kolektívnom vyjednávaní s ústavou a ďalšími medzinárodnými dohovormi. Podobne sa mohla obrátiť žalobou na civilný súd, argumentujúc požiadavkou na poskytnutie súdnej ochrany prostriedkami civilného práva.

36. Pri námietke o porušení základného práva podľa čl. 36 ods. 1 písm. g) ústavy je potrebné priamo zo zákonného textu označeného článku vyvodiť, že jeho subjektom sú zamestnanci. To potvrdzuje aj súvisiaca rozhodovacia prax ústavného súdu (napr. PL. ÚS 5/97). Odborové organizácie majú v ústave zakotvenú ochranu až v nasledujúcom článku ústavy, kde sú okrem iného uvedené aj ústavnoprávne podmienky na obmedzovanie ich činnosti či zákaz diskriminácie. Sťažovateľka však nenamietala porušenie čl. 37 ústavy. Sťažovateľka nie je zamestnancom, ale skôr prostredníkom, cez ktorého zamestnanci vykonávajú právo na kolektívne vyjednávanie, teda *ratione personae* nespadála do vecného rozsahu ochrany poskytovanej označeným základným právom podľa čl. 36 ods. 1 ústavy. Z tohto dôvodu je jej ústavná sťažnosť v tejto časti zjavne neopodstatnená a ústavný súd ju odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

37. Vzťah čl. 6 dohovoru k čl. 13 dohovoru je vzťahom *lex specialis* a požiadavky čl. 13 dohovoru sú absorbované prísnejšími požiadavkami čl. 6 dohovoru (napr. rozsudok Titarenko proti Ukrajine z 20. 9. 2012, sťažnosť č. 31720/02, bod 81), a preto ústavný súd posudzoval sťažnosť len podľa čl. 6 dohovoru.

38. Porušenie práva na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru sťažovateľka namietala aj v súvislosti s čl. 5 ods. 2 písm. d) a e) a čl. 8 dohovoru MOP (pri ktorých označila ako porušené právo na účinné kolektívne vyjednávanie).

39. Podľa čl. 5 dohovoru MOP opatrenia prispôsobené vnútroštátnym podmienkam sa prijímú na podporu kolektívneho vyjednávania. Ciele opatrení uvedených v odseku 1 tohto článku sú tieto: a) kolektívne vyjednávanie by sa malo umožniť všetkým zamestnávateľom a všetkým skupinám pracovníkov v odvetviach činnosti pokrytých týmto dohovorom; b) kolektívne vyjednávanie by sa malo postupne rozšíriť na všetky záležitosti pokryté článkom 2 písm. a), b) a c) tohto dohovoru; c) vytvorenie pravidiel postupu dohodnutých medzi organizáciami zamestnávateľov a organizáciami pracovníkov by sa mali podporiť; d) kolektívnemu vyjednávaniu by nemala prekážať absencia pravidiel upravujúcich jeho priebeh alebo neprimeranosť, či nevhodnosť takých pravidiel; e) orgány a postupy na riešenie pracovných sporov by sa mali koncipovať tak, aby prispeli k podpore kolektívneho vyjednávania. Podľa čl. 8 dohovoru MOP opatrenia prijaté

s cieľom podpory kolektívneho vyjednávania nie sú tak koncipované alebo aplikované, aby obmedzovali slobodu kolektívneho vyjednávania.

40. Označené články sa nachádzajú v tretej časti dohovoru MOP obsahujúcej druhy opatrení, ktoré sa môžu prijať na podporu kolektívneho vyjednávania, a ciele týchto opatrení. Podľa čl. 4 dohovoru MOP ustanovenia tohto dohovoru sa účinne vykonávajú vnútroštátnymi zákonmi a predpismi, pokiaľ nie sú inak účinne vykonané prostredníctvom kolektívnych zmlúv, rozhodcovských rozhodnutí alebo akýmkoľvek iným spôsobom v zhode s vnútroštátnou praxou. K zapracovaniu dohovoru do zákona o kolektívnom vyjednaní došlo zákonom č. 328/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednaní v znení neskorších predpisov. Touto novelou došlo okrem iného k vloženiu celého § 3a do zákona o kolektívnom vyjednaní.

41. K uvedenému normatívnemu rámcu ústavný súd dodáva, že Medzinárodná organizácia práce okrem dohôrov vydáva aj odporúčania, ktoré sú široko akceptované ako štandardy. Nemajú nevyhnutne rovnakú záväznosť ako dohovory ani nevyžadujú ratifikáciu alebo monitorovanie, napriek tomu sú ako praktické smernice široko nasledované. V odporúčaní o kolektívnom vyjednaní č. 163 z roku 1981, ktorým sa dopĺňa dohovor MOP č. 154, sú uvedené spôsoby na podporu kolektívneho vyjednávania. Podľa bodu 3 sa majú prijať s ohľadom na národné podmienky vhodné a nevyhnutné opatrenia, aby a) predstavitelia zamestnávateľských organizácií a organizácií pracovníkov boli uznaní na účely kolektívneho vyjednávania; b) v krajinách, v ktorých príslušné úrady aplikujú procedúry na uznanie s cieľom určenia organizácií, ktorým bude udelené právo kolektívne vyjednať, takéto určenie bude založené na vopred stanovených a objektívnych kritériách vzhľadom na reprezentatívnosť organizácií stanovených v konzultácii so zástupcami organizácií zamestnávateľov a pracovníkov.

42. Na to, aby bola účasť organizácií zastupujúcich zamestnancov v procese kolektívneho vyjednávania efektívna, musia byť tieto organizácie okrem iného dostatočne reprezentatívne vo vzťahu k záujmom, ktoré obhajujú. Udelenie (výlučného) oprávnenia odborovej organizácii, ktorá je najviac reprezentatívna, viesť kolektívne vyjednanie je zákonom (§ 3a zákona o kolektívnom vyjednaní) predpokladané ako výsledok špecifického sporu. Ústavný súd dáva do pozornosti sťažovateľky publikáciu *Sloboda združovania: Výber rozhodnutí a princípov Výboru pre slobodu združovania Správnej rady MOP*. 5. revidované vydanie. MOP : Ženeva, 2006, s. 190 – 196 (angl. *Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*), v ktorej sa nachádzajú zásady vzťahujúce sa na uznanie najreprezentatívnejších organizácií (body 949 – 955), určenie odborovej organizácie oprávnenej vyjednať (body 956 – 973) či práva minoritných odborových organizácií (body 974 – 980). Tento výbor (angl. *Committee on Freedom of Association*) opakovane uvádza, že považuje systém kolektívneho vyjednávania s výlučnými právami pre najreprezentatívnejšiu odborovú organizáciu ako súladný s princípmi slobodného združovania. Považuje to však za otázku pre národného zákonodarcu a prax. Pre krajiny, ktoré zaviedli procedúru osvedčovania oprávnení odborovej organizácie ako výlučných zástupcov pre vyjednanie, formuluje aj ďalšie záruky.

43. Zo samotného znenia označených ustanovení dohovoru MOP a z tvrdenia sťažovateľky o ich prehliadnutí kasačným súdom podľa názoru ústavného súdu nevyplýva, že došlo k porušeniu týchto ustanovení dohovoru MOP. Ústavný súd z tohto dôvodu sťažnosť považoval za zjavne

neopodstatnenú, čo ho viedlo k jej odmietnutiu aj v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

44. Ústavný súd zároveň upriamuje pozornosť sťažovateľky na osobitnú procedúru v medzinárodnom práve, v zmysle ktorej má výbor (angl. Committee on Freedom of Association) mandát na posudzovanie, či právna úprava alebo prax členského štátu Medzinárodnej organizácie práce zodpovedá zásadám slobody združovania a kolektívneho vyjednávania zakotveným v relevantných dohovoroch. Cieľom tejto procedúry je zapojenie sa do konštruktívneho dialógu a podpora rešpektu k právam odborových organizácií v zákonnej úprave a praxi. Sťažnosť na porušenie slobody združovania môže podať aj organizácia združujúca zamestnancov, vyžadujú sa pritom určité podmienky na prijateľnosť. Nie je však nevyhnutné vyčerpať všetky vnútroštátne prostriedky nápravy. Pre bližšie informácie ústavný súd odkazuje na dokument *Kompendium pravidiel aplikovateľných na Správnu radu Medzinárodného úradu práce* (angl. *Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office*) dostupný na internetovej stránke <<https://www.ilo.org>>, osobitne na jeho prílohu č. 2.

45. Sumarizujúc uvedené, nemožno závery, ku ktorým najvyšší správny súd vo veci sťažovateľky dospel, označiť za svojvoľné (arbitrárne), ktoré by mohli vyvolať účinky nezlučiteľné s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy alebo s čl. 6 ods. 1 dohovoru, práve naopak, ústavný súd ich považuje za ústavne udržateľné. Najvyšší správny súd v napadnutom uznesení zrozumiteľne a bez zjavných logických protirečení vysvetlil dôvody, pre ktoré kasačnú sťažnosť zamietol. Skutočnosť, že sťažovateľka sa s právnym názorom všeobecného súdu nestotožňuje, nestačí na prijatie záveru o arbitrárnosti napadnutého uznesenia. Ústavný súd preto dospel pri predbežnom prerokovaní k záveru, že medzi napadnutým rozhodnutím kasačného súdu a obsahom označených základných práv neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

**V Košiciach 7. februára 2023**

**Miroslav Duriš**  
**predseda senátu**