



Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

ELEKTRONICKÉ PODANIE
DORUČENÉ 31. MAR. 2021

Bratislava 31. marca 2021
sp. zn.: 2317/2020/VOP

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Dobro: 31-03-2021	(8)
Číslo záznamu: 13343	Číslo spisu: 409/2021
Prílohy: 2 v.	Vybavuje:

**Návrh na začatie konania
o neplatnosti právnych predpisov**
podľa § 152 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky

a

o súlade právnych predpisov
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľka:

prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
verejná ochrankyňa práv
Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1, 812 80
Bratislava

Napadnuté právne predpisy:

§ 2 ods. 4 prvá veta zákona č. 83/1990 Zb.
o združovaní občanov v znení neskorších
predpisov,

§ 12 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z.
o štátnej službe profesionálnych vojakov
a o zmene a doplnení niektorých zákonov
v znení neskorších predpisov,

**Články Ústavy Slovenskej republiky
a medzinárodných zmlúv, s ktorými
sú napadnuté predpisy v nesúlade:**

čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1,
čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky,
čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane
ľudských práv a základných slobôd,
čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Európskej
sociálnej charty (revidovanej).

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. g) a čl. 152 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. g), § 231 písm. f) a § 233 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“) podávam návrh podľa čl. 152 ods. 2 a 3 a čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy na začatie konania o neplatnosti a súlade § 2 ods. 4 prvá veta zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o združovaní občanov“) a § 12 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe vojakov“) s čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 Ústavy, s čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) a s čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Európskej sociálnej charty (revidovanej) (ďalej len „Charta“).

I.

Aktívna legitimácia verejného ochrancu práv

Verejný ochranca práv je v zmysle čl. 151a ods. 1 Ústavy zriadený ako nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorého úlohou je v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chrániť základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. Podľa čl. 151a ods. 2, čl. 152 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 a čl. 152 ods. 2 a 3 Ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy [§ 74 písm. g) a § 231 písm. f) zákona o ústavnom súde].

Rekapitulácia

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane venoval aktívnej vecnej legitimácii verejného ochrancu práv pre konanie o súlade právnych predpisov, pričom prípadobniac jeho povahu k súdu dospel k právnemu názoru, že podmienkou aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv je predovšetkým preukázanie jeho vzťahu ku konkrétnej veci, v ktorej prichádza do úvahy aplikácia namietaného právneho predpisu.¹

¹ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014, sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

Ústavný súd za takýto vzťah nepovažoval vzťah založený anonymným podnetom, ktorý sa verejný ochranca práv rozhodol v intenciách svojej zákonnej úvahy preskúmať [§ 13 ods. 8 v spojení s § 15 ods. 2 písm. b) zákona o verejnom ochrancovi práv].² Vo svojej ostatnej rozhodovacej činnosti ústavný súd upustil od požiadavky, aby išlo o vec právoplatne a definitívne skončenú (vrátane správneho súdneho konania).³

Hoci popísaný prístup ústavného súdu rešpektujem, dovoľujem si požiadať o jeho prehodnotenie, keďže striktné vymedzenie týchto podmienok mi bráni v napĺňaní mojej ústavnej úlohy, skutočnej a efektívnej ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb v prípadoch, keď sú tieto ohrozované alebo porušované uplatňovaním všeobecne záväzných právnych predpisov. Zároveň tento prístup nezodpovedá vymedzeniu a postaveniu verejného ochrancu práv v systéme ústavných orgánov.

Napriek uvedeným skutočnostiam, v predmetnej veci sú splnené podmienky aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv na základe oboch prístupov.

Vzťah podaného návrhu ku konkrétnej veci

Dňa 6. marca 2020 mi bol doručený podnet podávateľa

[redacted] (ďalej len „podávateľ“), ktorým namieta porušenie práva slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Z podnetu podávateľa, ako aj z ďalšej komunikácie s podávateľom vyplynulo, že tento je záujmovým občianskym združením s profesijným vzťahom k Ozbrojeným silám Slovenskej republiky združujúcim najmä výsluhových dôchodcov z Ozbrojených síl Slovenskej republiky a aktívnych profesionálnych vojakov, príslušníkov Ozbrojených síl Slovenskej republiky (ďalej len „profesionálni vojaci“). Podávateľovi je však znemožnené pôsobiť v pozícii odborovej organizácie profesionálnych vojakov a poukazuje tiež na skutočnosť, že rovnako všetkým profesionálnym vojakom je znemožnené nielen vytvárať, ale aj združovať sa v odboroch. Práve v tomto vidí podávateľ porušenie svojich práv ako aj práv ostatných profesionálnych vojakov.

Preskúmavajúc podnet podávateľa som zistila, že ním namietaný problém spočíva najmä v § 2 ods. 4 prvá veta zákona o združovaní občanov a v § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov. Ustanovenie § 2 ods. 4 prvá veta zákona o združovaní občanov totiž zakazuje profesionálnym vojakom (vojakom v činnnej službe) vytvárať odborové organizácie, ako aj združovať sa v nich. Zákaz združovania sa profesionálnych vojakov v odborových organizáciách je zdôraznený v § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov. Porušenie tohto zákazu je dôvodom na skončenie služobného pomeru profesionálneho vojaka podľa § 83 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe vojakov.

² Rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 36/2015 zo dňa 10. júna 2015.

³ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 16/2018-15 zo dňa 14. novembra 2018.

V tomto smere považujem za potrebné uviesť, že vznik a pôsobenie (činnosť) odborových organizácií vo všeobecnosti sú podľa § 2 ods. 1 v spojení s § 9a ods. 1 a 2 zákona o združovaní občanov spojené s evidenčným úkonom vo vzťahu k Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (doručenie návrhu na evidenciu). Postup Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pri zaevidovaní odborovej organizácie má charakter administratívneho postupu/konania vo veciach verejnej správy, ktorý je verejný ochranca práv podľa § 1 písm. a) v spojení s § 3 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom ochrancovi práv oprávnený preskúmať. Oblasť vzniku a evidencie odborových organizácií nepochybne patrí do verejnej správy v jej širšom slova zmysle a aj do pôsobnosti verejného ochrancu práv.

Rovnako platí, že skončenie štátno-služobného pomeru vojaka má osobitný, verejno-mocenský charakter, keďže sa realizuje prostredníctvom personálneho rozkazu, na ktorého vydanie sa podľa § 91 ods. 1 písm. c) v spojení s § 219 ods. 3 zákona o štátnej službe vojakov vzťahuje Správny poriadok. Inými slovami, rozhodovanie o skončení štátno-služobného pomeru profesionálneho vojaka vrátane procesu preskúmavania dôvodov jeho skončenia [a to aj v prípade, ak je dôvodom skončenia služobného pomeru porušenie zákazu združovania sa profesionálnych vojakov v odboroch – § 12 ods. 4 v spojení s § 83 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe vojakov] patrí do rozhodovania v oblasti verejnej správy, a teda aj do pôsobnosti verejného ochrancu práv podľa § 1 písm. a) v spojení s § 3 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom ochrancovi práv.

Preskúmajúc podnet podávateľa som si vyžiadala stanovisko Ministerstva obrany Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo obrany“). Ministerstvo obrany vo svojom stanovisku zo dňa 4. mája 2020 zastávalo názor, že namietaná právna úprava je v súlade s Ústavou a s medzinárodnými záväzkami, pričom predstavuje zákonné obmedzenie práva podľa čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 2 Ústavy. Toto obmedzenie, podľa názoru ministerstva obrany, vychádza z povahy výkonu služby profesionálnych vojakov. Ministerstvo obrany dalo do mojej pozornosti, že profesionálni vojaci sa môžu združovať v záujmových občianskych združeniach s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám, s ktorými, i keď nemajú charakter odborových organizácií, ministerstvo obrany môže podpisovať dohody – § 120 ods. 6 a 7 zákona o štátnej službe vojakov.

Pri preskúmaní podnetu podávateľa som zistila, že argumentáciu ministerstva obrany nemožno uznať a zo zistených skutočností vyplýva podozrenie, že § 2 ods. 4 prvá veta zákona o združovaní občanov a § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov a ich ďalšie uplatňovanie môže porušovať základné práva a slobody. Preto som dňa 8. júna 2020 podala ministerstvu obrany podrobne odôvodnený podnet na zmenu dotknutej právnej úpravy podľa § 21 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv. Ministerstvo obrany na tento podnet, ani po urgencii zo dňa 24. septembra 2020, písomne neodpovedalo. Následne sa však dňa 2. marca 2021 uskutočnilo moje osobné stretnutie s ministrom obrany Slovenskej republiky a so zástupcami ministerstva obrany, na ktorom ministerstvo obrany deklarovalo svoj postoj obsiahnutý už vo svojom

stanovisku zo dňa 4. mája 2020. Podnetu verejného ochrancu práv na zmenu dotknutej právnej úpravy teda nevyhovelo.

Zotrvávajúc na právnom názore o možnom rozpore § 2 ods. 4 prvá veta zákona o združovaní občanov a § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov s Ústavou a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, reflektujúc skutočnosť, že ich ďalšie uplatňovanie ohrozuje základného práva a slobody, rozhodla som sa obrátiť na ústavný súd, ako na poslednú inštanciu, ktorá je oprávnená záväzne rozhodnúť nastolené otázky, a to z dôvodu, že v danej veci sú splnené podmienky aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv pre iniciáciu konaní o súlade a neplatnosti právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 152 ods. 2 a 3 Ústavy.

II.

Namietaná právna úprava

Podľa § 2 ods. 4 prvá veta zákona o združovaní občanov:

„Vojaci v činnnej službe nemôžu vytvárať odborové organizácie a združovať sa v nich.“

Podľa § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov:

„Profesionálny vojak sa nesmie združovať v odborových organizáciách, ktoré pôsobia v ozbrojených silách a na pracoviskách, kde vykonáva štátnu službu.“

III.

Odôvodnenie návrhu

Všeobecné východiská

Čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy predstavuje ústavné vyjadrenie koalíciej slobody,⁵ ako osobitného prejavu všeobecnej slobody združovať sa na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov.⁶ Hospodárske, sociálne a ekonomické záujmy v zmysle čl. 37 ods. 1 Ústavy sú napr. záujmy zamestnancov na vyššej mzde, stabilnom pracovnom pomere, sociálnom zabezpečení a pod. Tieto záujmy majú najmä povahu požiadaviek, žiadostí či prianí,⁷ pričom osobitný význam ich presadzovania prostredníctvom združení je daný práve charakterom hospodárskych, sociálnych

⁵ WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub).

⁶ KLÍMA, K. a kol.: *Komentár k Ústavě a Listině – 2. díl. 2. rozšířené vydání*. Píseň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, 1441 s. ISBN: 978-80-7380-140-3. Str. 1195. Obdobne tiež DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 814.

⁷ HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 787-788.

a kultúrnych práv, ktorých napĺňanie je v podstatnej miere na voľnej úvahe štátu v limitoch stanovených Ústavou. Práve prostredníctvom koalície slobody je umožnené zamestnancom (v širokom zmysle slova) efektívne bojovať, presadzovať vyšší štandard hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, resp. ich zákonnej realizácie, prípadne presadzovať ich vyššiu úroveň v zamestnanecko-zamestnávateľských vzťahoch.

Prejavom koalície slobody je najmä vytváranie odborových organizácií zamestnancov (ktoré majú z čl. 37 ods. 2 Ústavy osobitné postavenie a ich existencia je Ústavou garantovaná)⁸ a iných združení zamestnancov či združení zamestnávateľov. „Vytváraním odborov sa zamestnanci snažia vyrovnať vyjednávaciu silu v porovnaní so zamestnávateľom, ktorého vyjednávacía pozícia je voči svojim zamestnancom, pokiaľ by išlo len o jednotlivcov, spravidla výrazne silnejšia. Hlavným účelom združovania sa v odboroch je tak lepšia vyjednávacía pozícia v kolektívnom vyjednávaní, v ktorom odbory v zastúpení zamestnancov vyjednávajú podmienky zamestnania, najmä však výšku miezd, dĺžku dovolenky, atď.“⁹ Bez koalície slobody by nebolo možné viesť efektívny sociálny dialóg medzi zamestnancami, zamestnávateľmi a štátom.¹⁰ Toto právo nie je obmedzené špecifickým vzťahom k štátu (občianstvom) a nie je ani obmedzené povahou povolania vykonávaného zamestnancom, vzťahuje sa na každého, vrátane profesionálnych vojakov.

Právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov podľa čl. 37 ods. 1 Ústavy možno vnímať vo viacerých smeroch, najmä však ako právo :

- umožniť každému, aby sa, ak chce, mohol združovať s inými na účel ochrany svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (pozitívna koalícia sloboda),
- umožniť každému, kto sa nechce združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov, aby sa jeho želanie rešpektovalo a aby nebol nútený do takéhoto združovania sa (negatívna koalícia sloboda).¹¹

Čl. 37 ods. 2 prvá veta Ústavy predstavuje, podľa môjho názoru, osobitnú ochranu vzniku a postavenia odborových organizácií zamestnancov spomedzi všetkých ostatných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov, keď zakotvuje, že vznikajú nezávisle od vôle štátu. „Štát nemá právo zriaďovať odborové organizácie pod vlastným patronátom, nesmie ukladať povinnosť založiť odborovú organizáciu určitého typu, ani v nejakej sfére zamestnaneckých činností. Rovnako nesmie prekážať založeniu odborovej organizácie.“¹² Predmetná úprava nebráni tomu, aby odborové

⁸ Tamže, str. 788, 791.

⁹ KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2016, 801 s. ISBN: 978-80-8168-511-8. Str. 378.

¹⁰ OLŠOVSKÁ, A. a kol.: *Kolektívne pracovné práva s praktickými príkladmi*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2017, 301 s. ISBN: 978-80-89149-55-1. Str. 38.

¹¹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C.H.Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 814.

¹² Tamže, str. 815.

organizácie boli príslušnými orgánmi verejnej moci registrované, resp. evidované, tento úkon však nemôže mať konštitutívny charakter.¹³

Právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na nezávislý vznik odborových organizácií od štátu však, podľa môjho názoru, nie sú absolútne, je ich možné obmedziť. Podmienky obmedzenia týchto práv sú uvedené v čl. 37 ods. 3 v spojení s čl. 13 ods. 2, 3 a 4 Ústavy. Vychádzajúc z jazykového vyjadrenia čl. 37 ods. 3 Ústavy sa javí, že tento článok, pre účely identifikácie rozsahu obmedzenia práva slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov, rozlišuje medzi odborovými organizáciami a inými združeniami na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov a rovnako rozlišuje medzi činnosťou a vznikom. Hľadajúc význam slova vznik možno uviesť, že tento pojem je bežne v slovenskom jazyku chápaný ako začiatok či zrod niečoho,¹⁴ pričom činnosť chápeme skôr ako aktivitu, vykonávanie funkcie, služby, povolania a pod.¹⁵ Nejde teda o synonymá. Aplikujúc tieto významové rozdiely aj na čl. 37 ods. 3 Ústavy som toho názoru, že rozlišovanie medzi vznikom a činnosťou nie je samoúčelné, ale má vyjadrovať rozsah, v akom možno do predmetného práva vo veciach odborových organizácií a iných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov zasahovať. Zatiaľ čo v prípade už uvedených iných združení je zákonodarca oprávnený obmedziť tak ich činnosť ako aj ich vznik, pri odborových organizáciách môže obmedziť len ich činnosť (rozsah ich aktivít, oprávnení a pod.), avšak nemôže obmedziť či vylúčiť ich vznik a možnosť združovať sa v nich, bez ohľadu na charakter výkonu povolania osôb združujúcich sa v odboroch. Nemožnosť vylúčiť/obmedziť vznik a združovanie sa v odborových organizáciách pritom nadväzuje na čl. 37 ods. 2 Ústavy, keďže ich vznik je nezávislý od štátu a od jeho vôle. Uvedenú podstatu základného práva združovať sa v odborových organizáciách nemôžu vyprázdniť ani jeho zákonné obmedzenia (čl. 13 ods. 4 Ústavy).

Skutočnosti, že ústavodarca nemal v úmysle bez ďalšieho odňať možnosť zakladať odborové organizácie žiadnej skupine zamestnancov, svedčí aj systematický výklad zohľadňujúci čl. 54 Ústavy. Tento totiž obsahuje výpočet práv, ktoré možno obmedziť osobám vykonávajúcim tam uvedené povolania. Ústavodarca umožňuje, aby boli napr. profesionálnym vojakom z povahy ich povolania obmedzené právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť, právo zakladať politické strany, hnutia a združovať sa v nich (čl. 29 ods. 2 Ústavy), petičné právo (čl. 27 Ústavy), právo pokojne sa zhromažďovať

¹³ WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN: 978-80-7357-856-5 (ePub).

¹⁴ Dostupné [online] na:

<<https://slovník.juls.savba.sk/?w=vznik&s=exact&c=S3bd&cs=&d=kssj4&d=psp&d=sss&d=scs&d=sss&d=peciar&d=hssjV&d=beriolak&d=obce&d=priezviska&d=un#>> dňa 12. mája 2020.

¹⁵ Dostupné [online] na:

<<https://slovník.juls.savba.sk/?w=%C4%8Dinnos%C5%A5&s=exact&c=hce1&cs=&d=kssj4&d=psp&d=sss&d=scs&d=sss&d=peciar&d=hssjV&d=beriolak&d=obce&d=priezviska&d=un#>> dňa 12. mája 2020.

(čl. 28 Ústavy) a výslovne aj právo na štrajk (čl. 37 ods. 4 Ústavy). Právo slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych práv (čl. 37 ods. 1 Ústavy) a ani právo na nezávislý vznik odborov (čl. 37 ods. 2 Ústavy) ústavodarca profesionálnym vojakom len z titulu výkonu ich povolania neobmedzuje.

Bez významu, podľa môjho názoru, nie je ani skutočnosť, že ústavodarca sa pri tvorbe druhej hlavy Ústavy v podstatnej miere inšpiroval ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej republiky (ďalej len „Listina“). Obdobu čl. 54 Ústavy predstavuje čl. 44 Listiny, ktorý však príslušníkom bezpečnostných zborov a príslušníkom ozbrojených síl obmedzuje aj právo slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 27 ods. 1 Listiny) ako aj právo na nezávislý vznik odborových organizácií (čl. 27 ods. 2 Listiny). Tieto obmedzenia ústavodarca do Ústavy neprevzal, resp. ich vypustil.

Dôvody takéhoto postupu ústavodarcu možno hľadať aj v kontexte historických súvislostí. Čl. 44 Listiny, ako aj nadväzujúci § 2 ods. 4 zákona o združovaní občanov, boli prijaté relatívne krátko po zmene politického režimu, v roku 1989. Skúsenosť s komunistickým, totalitným režimom, ktorý si svoju autoritu v podstatnej miere vynucoval práve využívaním silových zložiek, a to aj v revolučných rokoch, viedla vo viacerých post-socialistických krajinách k nedôvere voči silovým zložkám. Práve potreba konsolidácie štátu po zmene režimu, vrátane odpolitizovania a stabilizácie silových zložiek, mohla byť dôvodom extrémnych reštrikcií voči silovým zložkám pri uplatňovaní práva slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a práva na nezávislý vznik odborových organizácií v období krátko po zmene režimu. Čl. 54 Ústavy, na rozdiel od čl. 44 Listiny, však od týchto reštrikcií upúšťa, zohľadňujúc celkovú konsolidáciu spoločenských pomerov, pomerov v silových zložkách a situáciu ohľadom prechodu z totalitného režimu na pluralitnú demokraciu. Historický účel vylúčenia výkonu práva profesionálnych vojakov na združovanie sa s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych práv a aj práva na nezávislý vznik ich odborov sa tak už vyčerpal v čase prijímania Ústavy. Z Ústavy preto nemožno bez ďalšieho vyvodzovať legitímny záujem či nevyhnutnú potrebu na odňatí práva slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov či práva na nezávislý vznik odborových organizácií pre profesionálnych vojakov.

I keď činnosť odborových združení podľa čl. 37 ods. 2 Ústavy možno obmedziť, možno tak urobiť len (i) zákonom, (ii) v prípade, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné (iii) na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd druhých, (iv) pričom tieto obmedzenia musia byť primerané a nemôžu zasahovať do samotnej podstaty obmedzovaných práv (čl. 13 ods. 4 Ústavy). Hoci sú práva podľa čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy zaradené do druhej hlavy, piateho oddielu Ústavy medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva, na rozdiel od iných práv tohto charakteru nie sú zaručené pozitívnym záväzkom. To znamená, že oprávnené osoby sa ich môžu

domáhať priamo, bez odkázanosti na vykonávací zákon (*argumentum a contrario* čl. 51 ods. 1 Ústavy).¹⁶ V dôsledku toho (po zohľadnení vzťahu týchto práv k všeobecnej slobode združovania) sa aj na posudzovanie ústavnosti a primeranosti jeho obmedzenia bude vzťahovať prísny test proporcionality.¹⁷ Prípadné obmedzenia týchto práv by preto mali vyhovieť – testu vhodnosti, testu nevyhnutnosti, resp. potrebnosti a testu proporcionality v užšom slova zmysle.¹⁸

Právo združovať sa s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na nezávislý vznik odborových organizácií má aj svoje medzinárodnoprávne aspekty, na ktoré je potrebné, podľa ustálenej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, prihliadať.¹⁹

Právo zakladať na obranu svojich záujmov odbory garantuje aj čl. 11 ods. 1 Dohovoru ako podmnožinu slobody združovania.²⁰ Vzťahuje sa nielen na súkromných zamestnancov, ale aj na zamestnancov štátu,²¹ vrátane príslušníkov ozbrojených síl a policajtov.²² Hoci je primárnym účelom predmetného práva ochrana jednotlivca pred svojvoľným zasahovaním orgánov verejnej moci do jeho výkonu, členským štátom z neho môžu vyplývať aj pozitívne záväzky týkajúce sa zabezpečenia jeho efektívneho uplatňovania. Takouto pozitívnou povinnosťou je aj povinnosť štátu prijať také opatrenia, aby odbory mohli plniť svoju funkciu a efektívne bojovať za obranu hospodárskych a sociálnych záujmov svojich členov.²³ Členský štát pritom pri voľbe týchto opatrení disponuje istou mierou voľnej úvahy, nesmie však zasiahnuť do podstaty práva.²⁴ Tú tvoria zatiaľ najmä právo zakladať odbory a vstupovať

¹⁶ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 814.

¹⁷ KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2016, 801 s. ISBN: 978-80-8168-511-8. Str. 378.

¹⁸ Napr. rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 18/2014 zo dňa 22. marca 2017.

¹⁹ Napr. rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98 zo dňa 18. marca 1999, sp. zn. PL. ÚS 8/2016 zo dňa 12. decembra 2018 a iné.

²⁰ KMEC, J.; KOSAŘ, D.; KRATOCHVÍL, J.; BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN: 978-80-7400-365-3. Str. 1165.

²¹ Napr. rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 21. februára 2006 vo veci *Tüm Haber Sen and Çinar v. Turecko*, sťažnosť č. 28602/95, § 29; zo dňa 12. novembra 2008 vo veci *Demir a Baykara v. Turecko*, sťažnosť č. 34503/97, § 109 a iné.

²² Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *Matelly v. Francúzsko*, sťažnosť č. 10609/10, § 56; zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *ADEFDROMIL v. Francúzsko*, sťažnosť č. 32191/09, § 42; zo dňa 21. apríla 2015 vo veci *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Španielsko*, sťažnosť č. 45892/09, § 29.

²³ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. júla 2002 vo veci *Wilson, National Union of Journalists a ďalší v. Spojené kráľovstvo*, sťažnosti č. 30668/96, 30671/96 a 30678/96, § 41; zo dňa 12. novembra 2008 vo veci *Demir a Baykara v. Turecko*, sťažnosť č. 34503/97, § 110; zo dňa 11. januára 2006 vo veci *Sørensen a Rasmussen v. Dánsko*, sťažnosti č. 52562/99, 52620/99, § 57 a iné.

²⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 12. novembra 2008 vo veci *Demir a Baykara v. Turecko*, sťažnosť č. 34503/97, § 144.

do nich, zákaz dohôd o výhradnom zamestnávaní (tzv. *closed shop agreements*), právo odborov aktívne presviedčať zamestnávateľa aby vypočul to, čo mu chcú v mene svojich členov oznámiť a od roku 2008 aj právo na kolektívne vyjednávanie.²⁵ Právo na štrajk sa pritom chápe ako jeden z prostriedkov práva odborov na aktívne presviedčanie zamestnávateľa, aby vypočul to, čo mu chcú v mene svojich členov oznámiť.²⁶

Čl. 11 ods. 2 Dohovoru umožňuje členskému štátu obmedziť slobodu združovať sa v odboroch. V prípade príslušníkov ozbrojených síl, polície a úradníkov štátnej správy tak možno urobiť zákonom, pričom sa aj na takéto obmedzenia vzťahujú požiadavky, aby išlo len o obmedzenia nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, sledujúce legitímne ciele národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky alebo ochranu práv a slobôd iných.²⁷

Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti opakovane zdôraznil, že obmedzenia práva slobodne sa združovať v odborových organizáciách, a to aj v prípade ozbrojených síl, polície a úradníkov štátnej správy, sa môžu týkať výlučne „výkonu“ dotknutých práv („*exercise of the rights*“), musia sa vykladať reštriktívne a nesmú zasahovať do samotnej podstaty práva združovať sa v odboroch (kam patrí aj právo zakladať odbory a vstupovať do nich).²⁸ **Všeobecný zákaz združovať sa v odboroch, vstupovať do odborov alebo zakladať odbory pre príslušníkov ozbrojených síl v aktívnej službe v súvislosti s výkonom ich povolania je v rozpore s podstatou práva podľa čl. 11 ods. 1 Dohovoru a nemožno ho považovať za nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.**²⁹ Štátne inštitúcie zamerané na ochranu práv príslušníkov ozbrojených síl (hoci sa týkajú ich hospodárskych a sociálnych práv pri výkone služby) nemožno považovať za adekvátnu náhradu odňatia podstaty práva

²⁵ Tamže, § 145 a 154.

²⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. júla 2002 vo veci *Wilson, National Union of Journalists a ďalší v. Spojené kráľovstvo*, sťažnosti č. 30668/96, 30671/96 a 30678/96, § 45.

²⁷ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *Matelly v. Francúzsko*, sťažnosť č. 10609/10, § 59; zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *ADEFDROMIL v. Francúzsko*, sťažnosť č. 32191/09, § 45.

²⁸ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *Matelly v. Francúzsko*, sťažnosť č. 10609/10, § 57 – 58; zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *ADEFDROMIL v. Francúzsko*, sťažnosť č. 32191/09, § 43 – 44; zo dňa 21. apríla 2015 vo veci *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Španielsko*, sťažnosť č. 45892/09, § 30; zo dňa 12. novembra 2008 vo veci *Demir a Baykara v. Turecko*, sťažnosť č. 34503/97, § 97, 119, 144 – 145.

²⁹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *Matelly v. Francúzsko*, sťažnosť č. 10609/10, § 62, 75 – 76; zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *ADEFDROMIL v. Francúzsko*, sťažnosť č. 32191/09, § 47, 60 – 61; rovnako aj odborná literatúra napr. HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 795.

na združovanie sa v odboroch.³⁰ Inak je tomu v prípade práva na štrajk, ktoré môže byť príslušníkom ozbrojených síl a polície *de facto* odňaté, pričom s ohľadom na charakter predmetného povolania možno takéto obmedzenie považovať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.³¹

Slovenská republika je tiež viazaná Chartou, ktorá sa považuje za medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy prednostnú pred zákonmi (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 273/2009 Z. z.), pričom na rozhodovacia činnosť Európskeho výboru pre sociálne práva pri výklade Charty prihliada aj Európsky súd pre ľudské práva.

Čl. 5 Charty zaručuje právo organizovať sa, ktorého obsahom je najmä požiadavka, aby vnútroštátne právne predpisy alebo administratívne postupy nebránili slobode zamestnancov zakladať organizácie na ochranu ich hospodárskych a sociálnych záujmov a vstupovať do nich.³² Toto právo sa vzťahuje na všetkých zamestnancov (bez ohľadu na verejnú či súkromnú povahu zamestnávateľa), vrátane príslušníkov polície a ozbrojených síl, ktorým ho však možno obmedziť na základe zákona, ak je to nevyhnutné v demokratickej spoločnosti za účelom ochrany práv a slobôd iných, verejného poriadku, vnútornej bezpečnosti, verejného zdravia alebo morálky. Platí pritom, že právo organizovať sa možno príslušníkom ozbrojených síl obmedziť v širšej miere ako príslušníkom policajných zborov (zákonodarcia disponuje väčšou mierou voľnej úvahy).³³ Avšak ani pri obmedzovaní práva príslušníkov ozbrojených síl organizovať sa nemožno siahnuť do jeho podstaty, t. j. nemožno zakázať príslušníkom ozbrojených síl zakladať odbory a vstupovať do odborov na miestnej, národnej alebo medzinárodnej úrovni. Takýto zásah totiž nemožno považovať za nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.³⁴

³⁰ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *Matelly* v. Francúzsko, sťažnosť č. 10609/10, § 53, 54 a 70; zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *ADEFDROMIL* v. Francúzsko, sťažnosť č. 32191/09, § 38 – 40, 54.

³¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 21. apríla 2015 vo veci *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.)* v. Španielsko, sťažnosť č. 45892/09, § 33, 37 – 38.

³² Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 2. decembra 2013 vo veci *European Confederation of Police (EuroCOP)* v. Írsko, sťažnosť č. 83/2012, § 105; prijaté dňa 21. mája 2002 vo veci *European Council of Police Trade Unions* v. Portugalsko, sťažnosť č. 11/2001, § 29.

³³ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 69 – 70; prijaté dňa 3. júla 2019 vo veci *Unione Generale Lavoratori – Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL – CFS) a Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)* v. Taliansko, sťažnosť č. 143/2017, § 98 – 100; prijaté dňa 12. septembra 2017 vo veci *European Organisation of Military Associations (EUROMIL)* v. Írsko, sťažnosť č. 112/2014, § 44 a 47; prijaté dňa 27. januára 2016 vo veci *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 80 a 84.

³⁴ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 3. júla 2019 vo veci *Unione Generale Lavoratori – Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL – CFS) a Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)* v. Taliansko, sťažnosť č. 143/2017, § 100; prijaté

Z hľadiska čl. 5 Charty sa pritom nemožno sústrediť len na formálne označenie organizácií reprezentujúcich zamestnancov (keďže na rozdiel od čl. 37 ods. 2 Ústavy a čl. 11 ods. 1 Dohovoru nepoužíva pojem odbory, ale organizácia na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov zamestnancov), ale aj na to, či disponujú oprávneniami a výsadami zodpovedajúcimi odborom.³⁵ Podstatná je pritom najmä:

- Úroveň slobody vytvárania týchto organizácií a vstupovania do nich.

Čl. 5 Charty požaduje, aby vnútroštátna právna úprava nebránila vzniku a zakladaniu takýchto organizácií (aj na národnej a medzinárodnej úrovni).³⁶ Nie je vylúčené, aby vnútroštátna právna úprava podmieňovala ich vznik registráciou, avšak v takom prípade musia byť k dispozícii dostatočné právne prostriedky súdnej ochrany pre prípad nezákonného odmietnutia registrácie. Čo sa týka vstupu do takýchto organizácií, tento musí byť na báze slobody, rozhodnutia jednotlivca. Vnútroštátna právna úprava môže požadovať, aby v prípade príslušníkov ozbrojených síl a policajného zboru boli ich organizácie na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov zložené výlučne len z príslušníkov týchto profesií. Nemožno opomenúť ani záruku vnútornej autonómie takýchto organizácií.

- Existencia odborových výsad a oprávnení, ktoré môžu organizácie uplatňovať.

Právna úprava naplňajúca požiadavky čl. 5 Charty musí garantovať organizáciám právo efektívne (účinne) vyjadriť požiadavky týkajúce sa pracovných či mzdových podmienok v mene združených zamestnancov (naplnenie tohto práva sa skúma v intenciách čl. 6 Charty – právo na kolektívne vyjednávanie), právo prístupu na pracovisko za účelom plnenia ich úloh, právo hájiť záujmy svojich členov a právo na zhromažďovanie sa a slobodu prejavu.

Čl. 6 ods. 2 Charty zaručuje právo na kolektívne vyjednávanie, ktorého obsahom je záväzok zmluvných štátov „podporovať tam, kde je to potrebné a vhodné, systém dobrovoľného vyjednávania medzi zamestnávateľmi alebo ich organizáciami na jednej strane s cieľom upraviť podmienky zamestnania kolektívnymi zmluvami.“ Na rozdiel od práv obsiahnutých v čl. 5 Charty, v tomto prípade Charta neumožňuje jeho obmedzenie príslušníkom policajného zboru či ozbrojených síl len na základe ich

dňa 12. septembra 2017 vo veci *European Organisation of Military Associations (EUROMIL)* v. Írsko, sťažnosť č. 112/2014, § 47 a 49; prijaté dňa 27. januára 2016 *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 84 a 87; prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 70, 77 – 79.

³⁵ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 76, 80 a 83; prijaté dňa 27. januára 2016 vo veci *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 68.

³⁶ Rozhodnutie Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 27. januára 2016 *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 90.

povolania, pričom ak dochádza k jeho obmedzeniu, nemožno vylúčiť vyjednávanie o pracovných podmienkach či platových podmienkach ako také.³⁷ Samotné vypočutie organizácie bez možnosti reálne ovplyvniť výsledok vyjednávania pritom nepredstavuje dôsledné naplnenie predmetného práva a ani jeho podstaty.³⁸ Ide o garanciu zmysluplného rokovania, dialógu, nie jednostranného posúdenia žiadostí či námietok organizácií.³⁹ Vnútroštátna právna úprava naplňajúca čl. 6 ods. 2 Charty preto musí garantovať, že zodpovedné orgány sú povinné sa žiadostiam týchto organizácií venovať a viesť s nimi dialóg. Pri skúmaní dodržiavania čl. 6 ods. 2 Charty nemožno skúmať len zákonom deklarované ustanovenia a záruky, ale aj ich uplatňovanie v praxi.⁴⁰

- Ochrana členov a zástupcov týchto organizácií.

Vnútroštátna právna úprava musí poskytovať členom, resp. zástupcom týchto organizácií v dostatočnej miere inštitúty a právne garancie, že nebudú sankcionovaní za členstvo či vykonávanie funkcie v nich.⁴¹

Zastávam názor, že namietaná právna úprava zadané požiadavky vychádzajúce z čl. 37 ods. 1, 2 a 3 a čl. 13 ods. 4 Ústavy, ako ani z čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru a čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Charty nenaplnia.

Posúdenie namietanej právnej úpravy v kontexte uvedených všeobecných východísk

Namietaná právna úprava predstavuje zákonný zákaz pre profesionálnych vojakov v činnosti služby vytvárať a združovať sa v odborových organizáciách. Ide nepochybne

³⁷ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 12. septembra 2017 vo veci *European Organisation of Military Associations (EUROMIL)* v. Írsko, sťažnosť č. 112/2014, § 85 a 87; prijaté dňa 3. júla 2019 vo veci *Unione Generale Lavoratori – Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL – CFS) a Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)* v. Taliansko, sťažnosť č. 143/2017, § 116; prijaté dňa 27. januára 2016 vo veci *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 118, 141.

³⁸ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 125; prijaté dňa 27. januára 2016 vo veci *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 123; prijaté dňa 3. júla 2019 vo veci *Unione Generale Lavoratori – Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL – CFS) a Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)* v. Taliansko, sťažnosť č. 143/2017, § 118.

³⁹ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 131.

⁴⁰ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 12. septembra 2017 vo veci *European Organisation of Military Associations (EUROMIL)* v. Írsko, sťažnosť č. 112/2014, § 88; prijaté dňa 27. januára 2016 vo veci *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 122.

⁴¹ Rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 74 (1), (2), (3), (4); prijaté dňa 21. mája 2002 vo veci *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Portugalsko, sťažnosť č. 11/2001, § 27 - 50.

o zásah do základného práva podľa čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy, čl. 11 ods. 1 Dohovoru a čl. 5 Charty. Už v tejto časti sa javí, že ide o zásah do práva podľa čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy v rozpore s čl. 37 ods. 3 Ústavy, keďže sa zákonodarca nesústredí len na obmedzovanie výkonu činností odborových organizácií profesionálnych vojakov, ale namietanou právnou úpravou úplne upiera profesionálnym vojakom možnosť zakladať odborové organizácie a združovať sa v nich. Obmedzuje možnosť vzniku odborových organizácií profesionálnych vojakov, teda právo ako také.

Hoci už uvedené skutočnosti nasvedčujú tomu, že namietaná právna úprava je v rozpore s označenými článkami Ústavy, Dohovoru a Charty, v záujme presvedčivosti a úplnosti považujem za potrebné poukázať aj na to, že neobstojí ani v teste proporcionality.

Namietaná právna úprava predstavuje zásah realizovaný jasne a určito § 2 ods. 4 zákona o združovaní občanov a § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov, teda napĺňa požiadavku legality.

Uplatňujúc test vhodnosti (test existencie legitímneho cieľa zásahu a racionálnej väzby) nespochybňujem, že namietaná právna úprava môže sledovať legitímny cieľ spočívajúci v potrebe ochrany bezpečnosti a verejného poriadku. Ozbrojené sily totiž majú osobitnú povahu a plnia kľúčové úlohy pri zabezpečovaní obrany (§ 4 ods. 1 zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky, ďalej len „zákon o ozbrojených silách“), bezpečnosti (§ 4 ods. 2 zákona o ozbrojených silách) a verejného poriadku [napr. § 4 ods. 4 písm. a), b) a j) zákona o ozbrojených silách] v Slovenskej republike. Nepokoje či nestabilita v ozbrojených silách môžu ohroziť plnenie týchto úloh a tým pádom mať za následok ohrozenie bezpečnosti alebo verejného poriadku v celej republike. Zákazom združovania sa profesionálnych vojakov v odborových organizáciách (teda v organizáciách na ochranu ich hospodárskych a sociálnych záujmov) a zákazom vzniku odborových organizácií profesionálnych vojakov sa teda sleduje posilnenie stability ozbrojených síl, a tým aj zabezpečenie bezpečnosti a verejného poriadku. Ide pritom podľa čl. 37 ods. 3 Ústavy, čl. 11 ods. 2 Dohovoru a čl. 5 Charty o kvalifikované legitímne ciele. Som tiež toho názoru, že toto opatrenie môže v teoretickej rovine naplniť svoj cieľ posilnením stability ozbrojených síl.

Posudzujúc nevyhnutnosť namietanej právnej úpravy považujem za potrebné uviesť, že v demokratickom a právnom štáte možno základné práva a slobody obmedziť vždy len v miere a spôsobom nevyhnutným pre dosiahnutie určeného cieľa (čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy). Nejde pritom o akúkoľvek nevyhnutnosť, ale o nevyhnutnosť typickú pre demokratickú spoločnosť, t. j. otvorenú, pluralitnú spoločnosť chápujúcu zmysel a podstatu základných ľudských práv (čl. 11 ods. 2 Dohovoru). V rámci testu nevyhnutnosti je preto potrebné skúmať, či v demokratickej spoločnosti neexistujú iné, menej do práv zasahujúce prostriedky, ktoré by v podobnej/obdobnej miere dokázali naplniť stanovený cieľ. Je pritom na mieste nestrácať zo zreteľa, že pokiaľ obmedzenie

zasahuje do podstaty posudzovaného práva, významne sa znižuje priestor pre úvahu zákonodarcu.

Zastávam názor, že namietanú právnu úpravu vylučujúcu právo vojakov združovať sa v odborových organizáciách, ale aj zakladať, resp. vytvárať odborové organizácie, ktoré by mohli hájiť ich hospodárske a sociálne záujmy, nemožno považovať za nevyhnutnú v demokratickej spoločnosti. A to preto, že vo vzťahu k profesionálnym vojakom, bez adekvátnej náhrady, odníma podstatu práva podľa čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy, čl. 11 ods. 1 Dohovoru a čl. 5 Charty a bráni efektívnemu vedeniu demokratickej diskusie medzi štátom ako zamestnávateľom a profesionálnymi vojakmi ako zamestnancami (na miestnej, ale aj na národnej úrovni) v záujme dosahovania a napĺňania hospodárskych a sociálnych záujmov. K rovnakým/obdobným záverom dospela aj rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, Európskeho výboru pre sociálne práva⁴² a k tomuto názoru sa prikláňa aj aktuálna doktrína.⁴³

Zákonodarca má k dispozícii množstvo iných opatrení, akými môže docieľiť obdobné výsledky bez tak zásadného zásahu do práv. Obdobné výsledky by totiž mohol dosiahnuť aj prostredníctvom umožnenia vzniku odborových organizácií profesionálnych vojakov s rozumným obmedzením ich činnosti a oprávnení tak, aby tieto nestratili svoj charakter, a súčasne významným spôsobom neohrozovali potrebnú mieru stability ozbrojených síl (obdobne ako je tomu v prípade príslušníkov Policajného zboru či iných záchranných zborov – § 225 a nasl. zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície). Zákonodarca túto metú môže dosiahnuť aj bez zákazu vzniku odborových organizácií napr. vylúčením príslušníkov ozbrojených síl z práva na štrajk (čl. 37 ods. 4 Ústavy) a obmedzením ich slobody združovania sa v odborových združeniach počas krízových situácií (ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) alebo počas zahraničných či utajovaných misií, nie však plošným a bezvýnimočným zákazom vzniku odborových organizácií profesionálnych vojakov (bez rozdielu) a zákazom ich vstupu do takýchto organizácií.

⁴² Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *Matelly* v. Francúzsko, sťažnosť č. 10609/10, § 62, 75 – 76; zo dňa 2. októbra 2014 vo veci *ADEFDROMIL* v. Francúzsko, sťažnosť č. 32191/09, § 47, 60 – 61 a rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 3. júla 2019 vo veci *Unione Generale Lavoratori – Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL – CFS) a Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)* v. Taliansko, sťažnosť č. 143/2017, § 100; prijaté dňa 12. septembra 2017 vo veci *European Organisation of Military Associations (EUROMIL)* v. Írsko, sťažnosť č. 112/2014, § 47 a 49; prijaté dňa 27. januára 2016 *European Council of Police Trade Unions (CESP)* v. Francúzsko, sťažnosť č. 101/2013, § 84 a 87; prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* v. Taliansko, sťažnosť č. 140/2016, § 70, 77 – 79.

⁴³ Napr. HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2021, 1451 s. ISBN: 978-80-7400-812-2. Str. 795.

Na uvedenom stave, podľa môjho názoru, nič nemení ani existencia združení s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám a existencia ich oprávnenia podľa § 120 ods. 6 a 7 zákona o štátnej službe vojakov, keďže tieto nemajú nielen vo formálnej, ale ani v materiálnej rovine charakter odborových organizácií a nedokážu ich nahradiť. Je tomu tak preto, že jednak nevznikajú nezávisle od štátu, ale na základe registrácie (v rozpore s čl. 37 ods. 2 Ústavy), ale najmä nemajú garantované právo (účinne) vyjadriť požiadavky týkajúce sa pracovných či mzdových podmienok v mene združených zamestnancov formou kolektívneho vyjednávania či iného rokovania, podľa § 120 ods. 7 zákona o štátnej službe vojakov nemôžu uzatvárať kolektívne zmluvy a ani iné dohody týkajúce sa platových podmienok (napr. o výške odmien podľa § 166 zákona o štátnej službe vojakov, o sociálnom zabezpečení či dĺžke dovolenky; na rozdiel od príslušníkov Policajného zboru sa na nich ani v časti nevzťahuje zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednaní), tieto združenia nemajú zákonom garantované právo prístupu na pracovisko s cieľom kontroly pracovných podmienok ani v obmedzenom rozsahu, nemajú právo podávať sťažnosti vo veciach služobného pomeru združených vojakov [a *contrario* § 133 ods. 1 písm. h) zákona o štátnej službe vojakov], a súčasne nie je zabezpečená ani ochrana členov a zástupcov týchto združení (zákon o štátnej službe vojakov výslovne nezakazuje skončenie štátno-služobného pomeru s funkcionármi či s členmi takéhoto združenia len preto, že boli aktívni v tomto združení), nie je garantovaná ani povinnosť predbežného prerokovania skončenia štátno-služobného pomeru s profesionálnym vojakom so združením, rovnako združenia nemôžu zastupovať záujmy svojich členov a zástupcov bez ďalšieho ani v prípadných iných súdnych konaniach – a *contrario* § 50 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok). Práve naopak, súčasná zákonná úprava predstavuje riziko, že ak budú dotknuté združenia náležite presadzovať hospodárske a sociálne záujmy profesionálnych vojakov či už na regionálnej alebo na národnej úrovni, môžu byť materiálne posúdené ako odborové organizácie a s ich členmi v aktívnom výkone služby profesionálneho vojaka môže byť v tomto kontexte ukončený služobný pomer podľa § 83 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe vojakov.

Je tiež faktom, že tieto združenia sa nemôžu ďalej združovať do väčších celkov s ďalšími odborovými organizáciami napr. príslušníkov Policajného zboru či Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky, keďže vytvorením odborového zväzu by došlo k porušeniu § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov a § 2 ods. 4 zákona o združovaní občanov.

Už na základe uvedených skutočností možno skonštatovať, že združenia s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám podľa § 120 ods. 6 a 7 zákona o štátnej službe vojakov nenapĺňajú podstatu práva slobodne sa združovať v odboroch podľa čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy, čl. 11 ods. 1 Dohovoru a podľa čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Charty.

K oprávneniu združení predkladať návrhy súvisiace s odmeňovaním a s ďalšími peňažnými náležitosťami, sociálnym a zdravotným zabezpečením profesionálnych vojakov podľa § 120 ods. 6 zákona o štátnej službe vojakov uvádzam, že nejde o efektívne, účinné oprávnenie zodpovedajúce právam odborov v zmysle Ústavy, Dohovoru a Charty, keďže mu nezodpovedá povinnosť zamestnávateľa (podľa zákona) viesť o týchto návrhoch akékoľvek konanie, reagovať na ne, rokovať o nich so združením a pod. Združenie s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám preto nemá zákonom garantovanú možnosť ovplyvniť výsledok konania o svojom návrhu.⁴⁴

K uzatváraniu dohôd na zabezpečenie oprávnených záujmov a potrieb profesionálnych vojakov, na zlepšenie podmienok výkonu štátnej služby, tiež na zlepšenie zdravotných, sociálnych a kultúrnych podmienok považujem za potrebné dodať, že z § 120 ods. 7 zákona o štátnej službe vojakov nie je zrejmé, či ide o možnosť alebo o povinnosť vedúceho služobného úradu takéto dohody uzatvárať. Javí sa však, že ide o ničím nepodmienené oprávnenie. Podávateľ, na základe podnetu ktorého iniciujem toto konanie o súlade právnych predpisov, je v tomto prípade najväčším združením profesionálnych vojakov s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám, pričom po preštudovaní zmlúv, ktoré uzatvára s ministerstvom obrany podľa § 120 ods. 7 zákona o štátnej službe vojakov (a predchádzajúcich zodpovedajúcich ustanovení – ide o zmluvu z 19. decembra 2018 a z 10. augusta 2007, ktorých dostupné kópie sú obsiahnuté v spise tvoriacom prílohu môjho návrhu) musím konštatovať, že nejde o kolektívne zmluvy a ani o iné zmluvy týkajúce sa platových podmienok, pracovných podmienok či sociálneho zabezpečenia profesionálnych vojakov. V skutočnosti ide len o všeobecné zmluvy o spolupráci, o podpore rôznych aktivít týchto združení a o šírení osvedy o ozbrojených silách a jej dobrého mena. Združenia s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám preto nie sú schopné nahradiť funkčné odbory profesionálnych vojakov.

Keďže zákaz zakladania odborových združení profesionálnych vojakov a zákaz profesionálnych vojakov združovania sa v odborových združeníach nemožno, s ohľadom na už uvedené fakty, považovať za nevyhnutný v demokratickej spoločnosti, neobstál v teste nevyhnutnosti, a preto namietaná úprava môže byť v rozpore s čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy, čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru a čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Charty. Porušenie čl. 6 ods. 2 Charty vidím jednak ako súčasť posudzovania čl. 5 Charty (teda či iné združenia v právnom poriadku Slovenskej republiky môžu predstavovať adekvátnu náhradu odborových organizácií – str. 14 tohto návrhu), ale aj samostatne v tom (s ohľadom na skutočnosti uvedené str. 17 a 18), že vylúčenie možnosti zakladania odborov a združovania sa v odboroch pre profesionálnych vojakov spôsobuje, že títo vôbec nemôžu vykonávať právo na kolektívne vyjednávanie, a to ani v limitovanom rozsahu.

⁴⁴ Rozhodnutie Európskeho výboru pre sociálne práva prijaté dňa 22. januára 2019 vo veci *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Taliansko*, sťažnosť č. 140/2016, § 131.

Namietaná právna úprava, podľa môjho názoru, neobstojí ani v teste proporcionality v užšom slova zmysle. V demokratickom a právnom štáte neplatí „účel svätí prostriedky“, práve naopak. Ústavné je len také riešenie, ktorého prostriedky sú primerané účelu. V rámci testu proporcionality v užšom slova zmysle sa skúma či v posudzovanom prípade bolo možné zachovať maximum z oboch dotknutých práv alebo z ústavných princípov (záujmov) a z dôsledného vyváženia intenzity zásahu do práv s mierou uspokojiteľnosti druhého práva alebo ústavného princípu (ústavou chráneného záujmu).⁴⁵

Z podstaty dotknutých a vyvažovaných ústavných princípov (právo profesionálnych vojakov slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na nezávislý vznik ich odborových organizácií na jednej strane a záujem na bezpečnosti a verejnom poriadku reprezentovaný stabilitou ozbrojených síl na druhej strane) sa javí, že tieto nemôžu nedotknuto pri sebe existovať vo svojich maximách. Priznanie maximálnych oprávnení odborovým organizáciám profesionálnych vojakov (napr. aj vrátane práva na štrajk, či bez obmedzení týkajúcich sa krízových situácií a vojnového stavu) bez ohľadu na iné okolnosti, by totiž mohlo ohrozovať stabilitu, akcieschopnosť a celkovú funkčnosť ozbrojených síl Slovenskej republiky. Dôležité preto je samotné vyváženie intenzity zásahu do dotknutých práv a zisku na ústavnom záujme.

Zastávam názor, že preskúmaná právna úprava zasahuje do podstaty práva profesionálnych vojakov slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a do ich práva na nezávislý vznik odborových organizácií tým, že tieto v rozpore s čl. 13 ods. 4 Ústavy úplne odníma bez adekvátnej náhrady (bližšie som tieto skutočnosti odôvodnila na str. 16 – 18 tohto návrhu). Ide teda o mimoriadne závažný a podstatný zásah do predmetných práv.

Čo sa týka zisku na strane verejného záujmu tento považujem za nízky, keďže preskúmaná právna úprava podstatným spôsobom nezvyšuje stabilitu v ozbrojených silách v záujme zabezpečenia bezpečnosti a verejného poriadku v porovnaní so stavom bez takéhoto obmedzenia, kedy je stabilita v zásade v rovnakej/porovnateľnej miere zabezpečovaná najmä odňatím práva na štrajk príslušníkom ozbrojených síl (čl. 37 ods. 4 Ústavy) a v krízových situáciách prostredníctvom ústavného zákona o bezpečnosti štátu v krízových situáciách. Nemožno opomenúť tiež skutočnosť, že osobitosti výkonu povolania profesionálneho vojaka v rámci slobody združovania v odborových organizáciách bolo možné riešiť z pohľadu ľudských práv menej drastickými opatreniami (obmedzenie činnosti odborových organizácií profesionálnych vojakov, avšak nie odňatie podstaty práva).

⁴⁵ Napr. rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2013 zo dňa 10. marca 2014 a iné.

Zatiaľ čo intenzita zásahu do dotknutých práv je podstatná, zisk na strane verejného záujmu je nízky. Preto namietaná právna úprava, podľa môjho názoru, neobstoí ani z hľadiska testu proporcionality v užšom slova zmysle.

IV. Záver

Vážený ústavný súd,

na základe uvedených skutočností som dospela k právnomu názoru, že § 2 ods. 4 prvá veta zákona o združovaní občanov a § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe vojakov odnímajú profesionálnym vojakom podstatu práva na združovanie sa na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov v odboroch, keďže im znemožňujú odbory zakladať, ako aj sa v nich združovať (vstupovať do už založených odborov). Ako problém vnímam tiež to, že v dôsledku tejto skutočnosti namietaná právna úprava znemožňuje profesionálnym vojakom aj efektívny výkon práva na kolektívne vyjednávanie. Ďalšie uplatňovanie týchto právnych predpisov môže ohrozovať, resp. porušovať základné práva a slobody profesionálnych vojakov. Na tomto základe preto navrhujem, aby ústavný súd

- tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 predmetného zákona vydal

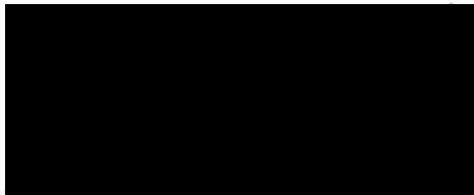
uznesenie:

Návrh verejnej ochrankyne práv prijíma v celom rozsahu na ďalšie konanie;

- následne tomuto návrhu vyhovel a vydal

nález:

Ustanovenia § 2 ods. 4 prvá veta zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov a § 12 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú** v súlade s čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a tiež s čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Európskej sociálnej charty (revidovanej).



Prílohy: 9/113 - spisová dokumentácia k podnetu č. 2317/2020/VOP