ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2024

Vyhlásené: 14. 6. 2024 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

130

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 6/2023-74
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **verejného ochrancu práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 2 ods. 4 prvej vety 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 s Ústavou Slovenskej republiky, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Európskou sociálnou chartou takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie § 2 ods. 4 prvej vety zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov a ustanovenie § 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 a s 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 čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 Európskej sociálnej charty.

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 6/2023-35 z 10. mája 2023 prijal na ďalšie konanie návrh verejného ochrancu práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 2 ods. 4 prvej vety 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 profesionálnych vojakov“) s čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 13 ods. 4 ústavy, ako aj s čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv

a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 (revidovanej) Európskej sociálnej charty (ďalej len „sociálna charta“).

2. Podľa § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov *„Vojaci v činnej službe nemôžu vytvárať odborové organizácie a združovať sa v nich“* a podľa § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov *„Profesionálny vojak sa nesmie združovať v odborových organizáciách, ktoré pôsobia v ozbrojených silách a na pracoviskách, kde vykonáva štátnu službu“*.

3. Navrhovateľ tvrdí, že čl. 37 ods. 1 a 2 ústavy predstavujú ústavné vyjadrenie tzv. koaličnej slobody, ktorej prejavom je najmä vytváranie odborových organizácií zamestnancov a iných združení zamestnancov či združení zamestnávateľov. Odborové organizácie zamestnancov pritom majú z čl. 37 ods. 2 ústavy osobitné postavenie a ich existencia je ústavou garantovaná. Z ustanovení čl. 37 ods. 1 a 2 ústavy teda vyplýva základné právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na nezávislý vznik odborových organizácií. Navrhovateľ si je vedomý skutočnosti, že tieto práva nie sú absolútne a môžu byť obmedzené v zmysle čl. 37 ods. 3 v spojení s čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Zároveň však dodáva, že tieto práva nemôžu byť dotknutým subjektom celkom odňaté. Uvedené podľa jeho názoru podporuje aj výklad zohľadňujúci čl. 54 ústavy obsahujúci výpočet práv, ktoré možno obmedziť profesionálnym vojakom. Právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 37 ods. 1) ani právo na nezávislý vznik odborov (čl. 37 ods. 2) totiž súčasťou tohto výpočtu nie sú.

4. Navrhovateľ taktiež zdôrazňuje, že práv zaručených v čl. 37 ods. 1 a 2 ústavy, aj napriek tomu že sú súčasťou piateho oddielu druhej hlavy ústavy, čiže súčasťou kategórie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, sa môžu oprávnené osoby domáhať priamo, teda bez odkázanosti na vykonávací zákon. Toho dôsledkom je aj skutočnosť, že na posudzovanie ústavnosti ich obmedzenia sa bude vzťahovať tzv. prísny test proporcionality.

5. Vo vzťahu k dohovoru navrhovateľ poukazuje na čl. 11 ods. 1, ktorý garantuje právo zakladať na obranu svojich záujmov odbory, pričom toto právo sa vzťahuje aj na príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky (ďalej aj len „ozbrojené sily“), čo navrhovateľ dokladá aj odkazmi na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESĽP“). Zdôrazňuje pritom, že čl. 11 ods. 2 dohovoru umožňuje slobodu združovať sa v odboroch obmedziť, no ESĽP v tejto súvislosti opakovane zdôraznil, že toto obmedzenie, aj v prípade príslušníkov ozbrojených síl, sa môže týkať výlučne výkonu daného práva. Naopak, všeobecný zákaz združovať sa v odboroch pre príslušníkov ozbrojených síl v aktívnej službe je v rozpore s podstatou čl. 11 ods. 1 dohovoru a nejde preto o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

6. Vo vzťahu k sociálnej charte navrhovateľ poukazuje na čl. 5, ktorého obsahom je požiadavka, aby vnútroštátne právne predpisy alebo administratívne postupy nebránili slobode zamestnancov zakladať organizácie na ochranu ich hospodárskych a sociálnych záujmov, čo sa má vzťahovať na všetkých zamestnancov (v najširšom zmysle slova) vrátane príslušníkov ozbrojených síl. Sociálna charta síce umožňuje obmedziť predmetnú slobodu združovania, v prípade príslušníkov ozbrojených síl aj v širšej miere, no ani pri tomto obmedzovaní nemožno siahnuť na jej podstatu, a teda nemožno príslušníkom ozbrojených síl zakázať zakladať odbory a vstupovať do nich. Navrhovateľ taktiež poukazuje na čl. 6 ods. 2 sociálnej charty, ktorý zaručuje právo na kolektívne vyjednávanie, ktorého obsahom je záväzok zmluvných štátov podporovať tam, kde je to potrebné a vhodné, systém dobrovoľného vyjednávania medzi zamestnávateľmi a zamestnancami. Sociálna charta pritom neumožňuje obmedzenie tohto práva pre príslušníkov ozbrojených síl len na základe ich povolania.

7. Pokiaľ ide o prípadný test proporcionality, navrhovateľ akceptuje, že napadnutá právna úprava môže sledovať legitímny cieľ spočívajúci v potrebe ochrany bezpečnosti a verejného poriadku v medziach konkrétnych okolností smerujúci najmä k posilneniu stability ozbrojených síl. Úplné vylúčenie práva vojakov združovať sa v odborových organizáciách, resp. ich zakladať a vytvárať, však nemožno považovať nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Zákonodarca má k dispozícii množstvo iných opatrení, akými môže docieliť obdobné výsledky bez takého zásadného zásahu do základných práv a slobôd. Ako príklad uvádza umožnenie vzniku odborových organizácií profesionálnych vojakov s rozumným obmedzením ich činnosti a oprávnení tak, aby tieto nestratili svoj charakter, no súčasne by významným spôsobom neohrozovali potrebnú mieru stability ozbrojených síl. V tejto súvislosti poukazuje aj na podobnú úpravu napríklad vo vzťahu k príslušníkom Policajného zboru.

8. Navrhovateľ taktiež pripomína, že na neústavnosti napadnutej právnej úpravy nič nemení existencia združení s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám a existencia ich oprávnenia podľa § 120 ods. 6 a 7 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov (v súčasnosti § 120 ods. 7 a 8 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov, pozn.), keďže tieto združenia nemajú charakter odborových organizácií a nedokážu ich ani nahradiť. Je to tak z dôvodu, že nemajú garantované právo účinne vyjadriť požiadavky týkajúce sa pracovných či mzdových podmienok v mene združených zamestnancov formou kolektívneho vyjednávania či iného rokovania, resp. nemajú možnosť realizácie iných oprávnení, ako je napríklad uzatváranie kolektívnych zmlúv a iných dohôd týkajúcich sa platobných podmienok.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka konania a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

9. Národná rada Slovenskej republiky vo svojom liste zo 14. decembra 2023 ústavnému súdu oznámila, že k predmetnej veci nebude zaujímať žiadne stanovisko.

II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

10. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), vo svojom stanovisku z 22. júna 2023 k meritu veci uviedla, že obmedzenie niektorých práv podľa ústavy vo vzťahu k profesionálnym vojakom je priamo prípustné. Zároveň § 120 ods. 6 a 7 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov poskytuje náhradný prostriedok (inštitút) na presadzovanie svojich požiadaviek v právnych vzťahoch súvisiacich s ich služobným pomerom tým, že umožňuje, aby vedúci služobného úradu s jednotlivými štatutárnymi orgánmi, ktorí zastupujú rôzne záujmové, kultúrne, spoločenské a iné občianske združenia, ktoré majú profesijný charakter a vzťah k ozbrojeným silám, uzatváral zmluvy na zabezpečenie zlepšenia podmienok výkonu štátnej služby. Ďalej poukázala na skutočnosť, že Ministerstvo obrany Slovenskej republiky má v súčasnosti uzatvorených viacero dohôd o vzájomnej spolupráci s občianskymi združeniami pôsobiacimi v predmetnej oblasti, ktoré sa svojimi podnetmi, stanoviskami, návrhmi a odporúčaniami, prípadne inou činnosťou podieľajú na zabezpečení oprávnených záujmov a potrieb profesionálnych vojakov. Občianske združenia majú reálnu možnosť byť aj účastníkmi procesu tvorby právnych predpisov prostredníctvom svojich zástupcov delegovaných do pracovnej skupiny, ktorú môže vytvoriť vecný spracovateľ, môžu sa k návrhom právnych predpisov vyjadrovať a uplatňovať k nim pripomienky už v štádiu vnútrorezortného pripomienkového konania, ktorými sa následne ministerstvo obrany zaoberá. Občianske združenia majú možnosť sa k návrhom zákonov v pôsobnosti ministerstva obrany vyjadrovať aj v rámci medzirezortného pripomienkového konania, ktoré sa uskutočňuje okrem iného aj s orgánmi a inštitúciami, ktorých sa problematika návrhu zákona týka, ako aj s verejnosťou, a to ešte pred predložením návrhu zákona na rokovanie vlády.

11. Vláda ďalej zdôraznila, že ozbrojené sily Slovenskej republiky majú špecifické postavenie, ktorým je v zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ozbrojených silách“) zachovanie mieru, zaručovanie obrany Slovenskej republiky a plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Profesionálni vojaci majú z hľadiska zabezpečenia bezpečnosti a obrany Slovenskej republiky významnú úlohu, ktorá vyžaduje vysokú mieru oddanosti, disciplíny a sústredenia. Vo vojenskom prostredí je preto dôležité udržiavať jednotu, hierarchiu a poslušnosť, čo by mohlo byť negatívne ovplyvnené voľným združovaním sa v odborových organizáciách.

12. Napadnuté obmedzenia práv nie sú podľa vlády svojvoľné a vyplývajú z verejného záujmu, t. j. z potreby zabezpečenia pripravenosti ozbrojených síl v stave bezpečnosti [čl. 1 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu“)]

plniť úlohy podľa § 4 zákona o ozbrojených silách, ktoré sa netýkajú len obdobia trvania krízovej situácie, ale aj stavu bezpečnosti. Činnosť odborového združenia, hoci aj v obmedzenom rozsahu, by mohla aj v stave bezpečnosti predstavovať prekážku v príprave a výcviku vojenského personálu na stav krízy a v rozvoji spôsobilosti ozbrojených síl vyplývajúcich zo základných úloh ozbrojených síl a z medzinárodných záväzkov.

13. Ďalším dôvodom na zachovanie aktuálnej právnej úpravy je možné ohrozenie personálnej mobility profesionálnych vojakov podľa potrieb ozbrojených síl Slovenskej republiky. Personálny manažment v ozbrojených silách je centralizovaný. Personálne opatrenia s profesionálnymi vojakmi sú viazané na záväzné postupy určené zákonom a internými predpismi, zámermi garantov vojenskej odbornosti a veliteľov. Vzhľadom na uvedené nie je priestor na vyjadrenie sa odborov v tejto oblasti, keďže stanovisko odborov nemôže mať vplyv na realizáciu obligatórneho personálneho opatrenia. Ani v prípade úpravy rozvrhnutia služobného času nie je možné prerokovanie s odbormi, keďže služobný čas musí byť jednoznačne určený plnenými úlohami, nie dohodou medzi veliteľom a odbormi. Obmedzenie odborových aktivít profesionálnych vojakov predstavuje prostriedok na udržiavanie flexibility a rýchlosti v rozhodovaní vo vojenskom prostredí.

14. Profesionálni vojaci majú aj napriek obmedzenému právu združovať sa k dispozícii iné spôsoby a možnosti na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov, ktoré čiastočne kompenzujú prísnosť platnej právnej úpravy. Zákonom č. 420/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, sa s účinnosťou od 1. januára 2023 zriadila funkcia vojenského ombudsmana. Hlavnou úlohou vojenského ombudsmana je poskytovanie ochrany základných ľudských práv a slobôd profesionálnych vojakov pred ich porušovaním protiprávnym konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou subjektov, ktoré v mene štátu konajú a rozhodujú vo veciach týkajúcich sa služobného pomeru profesionálneho vojaka podľa zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov a v právnych vzťahoch súvisiacich so štátnou službou profesionálneho vojaka, zahŕňajúc sem najmä prípady zásahov do základných práv a slobôd profesionálnych vojakov v súvislosti s plnením úloh Vojenskej polície podľa zákona č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších predpisov a rozhodovaním o dávkach úrazového zabezpečenia a o poskytovaní služieb sociálneho zabezpečenia počas trvania štátnej služby profesionálneho vojaka podľa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Už spomenutou novelou sa okrem inštitútu vojenského ombudsmana zaviedla § 120 ods. 1 písm. j) zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov povinnosť veliteľa vytvárať podmienky na zvyšovanie starostlivosti o profesionálnych vojakov a ich rodiny. V rámci starostlivosti o profesionálnych vojakov je zámer realizovať programy zameraný najmä na podporu harmonizácie rodinného a pracovného života a na podporu komunitného spôsobu života profesionálnych vojakov a ich rodín. V zmysle § 120 ods. 7 a 8 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov došlo v záujme vytvárania podmienok na zvyšovanie starostlivosti o profesionálnych vojakov a ich rodiny k rozšíreniu možnosti spolupráce ministerstva obrany s občianskymi združeniami s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám aj o iné mimovládne neziskové organizácie. Na tento účel môže ministerstvo obrany s takýmito organizáciami uzatvoriť písomné zmluvy.

15. Vzhľadom na všetko už uvedené vláda dospela k záveru, že návrhu je potrebné nevyhovieť.

II.3. Replika navrhovateľa:

16. Navrhovateľ vo svojej replike z 25. júla 2023 uviedol, že vláda odkazuje na možnosť obmedzenia určitých základných práv vo vzťahu k vojakom vyplývajúcu z čl. 54 ústavy, opomína však skutočnosť, že základné právo slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych práv podľa čl. 37 ods. 1 ústavy a základné právo na nezávislý vznik odborových organizácií podľa čl. 37 ods. 2 ústavy vo výpočte podľa čl. 54 ústavy absentujú.

17. Podľa navrhovateľa je potrebné vnímať danú vec aj v kontexte federálnej ústavnej úpravy Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ktorej čl. 44 predstavuje ekvivalent čl. 54 ústavy. Označený čl. 44 listiny umožňoval zákonodarcovi obmedziť príslušníkom ozbrojených síl aj právo slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov

a právo na nezávislý vznik odborových organizácií. Ústavodarca však takúto možnosť vypustil, z čoho možno vyvodiť aj jeho úmysel.

18. Navrhovateľ zdôrazňuje, že z čl. 37 ods. 3 ústavy vyplýva pri združeniach na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov možnosť zákonného obmedzenia vzniku a činnosti odborových organizácií, pri odborových organizáciách však vyplýva iba zákonné obmedzenie ich činnosti, nie však obmedzenie ich vzniku.

19. Pokiaľ ide o mimovládne neziskové organizácie s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám (§ 120 ods. 7 a 8 zákona o štátnej službe vojakov), tieto nepredstavujú relevantný náhradný prostriedok odborových organizácií. Odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu, kým už označené mimovládne neziskové organizácie vznikajú na základe registrácie po príslušnom administratívnom konaní na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky. Pri označených mimovládnych neziskových organizáciách sa predpokladá iba možnosť, nie však povinnosť spolupráce medzi nimi a Ministerstvom obrany Slovenskej republiky. Dialóg medzi ministerstvom obrany, resp. veliteľom a združením nemá charakter kolektívneho vyjednávania podľa zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov a výsledkom tohto dialógu nie je kolektívna zmluva, čo oslabuje vplyv združení v porovnaní so štandardnými odborovými organizáciami, a to napr. v otázkach platových náležitostí, dĺžky dovolenky či v iných otázkach sociálneho zabezpečenia (predbežné prerokovanie skončenia služobného pomeru profesionálneho vojaka).

20. Podobne ani inštitút vojenského ombudsmana nemožno na základe už uvedeného považovať za plnohodnotnú náhradu možnosti zakladať odborové organizácie. V tomto smere navrhovateľ poukázal na postavenie vojenského ombudsmana, ktorý svoju funkciu vykonáva v štátnozamestnaneckom pomere podľa zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, teda v právnom vzťahu, ktorý sa vyznačuje faktickou mocenskou asymetriou. Navyše, podľa druhej vety § 4b ods. 1 zákona o štátnej službe vojakov je vojenský ombudsman za výkon svojej funkcie a plnenie svojich zákonom ustanovených úloh zodpovedný ministrovi obrany. Úloha vojenského ombudsmana smeruje k zachovaniu určitého jadra sociálnych a hospodárskych práv príslušníkov ozbrojených síl, spravidla však nerieši postupné zvyšovanie už existujúceho sociálneho štandardu, čo je úlohou práve odborových organizácií. Napokon, vojenský ombudsman nemá oprávnenie relevantným subjektom čokoľvek nariaďovať, keď predstavuje iba orgán s tzv. mäkkou silou.

21. Zohľadňujúc už uvedené, navrhovateľ zotrval na svojom návrhu.

II.4. Ústne pojednávanie:

22. Ústavný súd vzhľadom na skutočnosť, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci a že o ústne pojednávanie žiaden z účastníkov nepožiadal, upustil podľa § 58 ods. 3 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“) od ústneho pojednávania v tejto veci.

III.
Relevantná právna úprava

23. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

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

25. Podľa čl. 37 ods. 1 ústavy každý má právo sa slobodne združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov.

26. Podľa čl. 37 ods. 2 ústavy odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu. Obmedzovať počet odborových organizácií, ako aj zvýhodňovať niektoré z nich v podniku alebo v odvetví, je neprípustné.

27. Podľa čl. 37 ods. 3 ústavy činnosť odborových organizácií a vznik a činnosť iných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd druhých.

28. Podľa čl. 54 ústavy zákon môže sudcom a prokurátorom obmedziť právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť a právo uvedené v čl. 29 ods. 2, zamestnancom štátnej správy a územnej samosprávy vo funkciách, ktoré určí aj právo uvedené v čl. 37 ods. 4, príslušníkom ozbrojených síl a ozbrojených zborov aj práva uvedené v čl. 27 a 28, pokiaľ súvisia s výkonom služby. Osobám v povolaniach, ktoré sú bezprostredne nevyhnutné na ochranu života a zdravia, môže zákon obmedziť právo na štrajk.

29. Podľa čl. 11 ods. 1 dohovoru každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

30. Podľa čl. 11 ods. 2 dohovoru na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.

31. Podľa čl. 5 sociálnej charty s cieľom zabezpečiť alebo podporovať slobodu pracovníkov a zamestnávateľov vytvárať miestne, celoštátne alebo medzinárodné organizácie na ochranu ich hospodárskych a sociálnych záujmov a môcť vstupovať do týchto organizácií sa zmluvné strany zaväzujú, že vnútroštátne právo ani jeho aplikovanie v praxi nie sú na ujmu tejto slobody. Rozsah, v akom sa záruky ustanovené týmto článkom aplikujú na políciu, určia vnútroštátne zákony alebo predpisy. Princíp a rozsah aplikácie týchto záruk na príslušníkov ozbrojených síl sa upraví príslušnými vnútroštátnymi zákonmi alebo predpismi.

32. Podľa čl. 6 ods. 2 sociálnej charty na zabezpečenie účinného výkonu práva kolektívne vyjednávať sa zmluvné strany zaväzujú podporovať tam, kde je to potrebné a vhodné, systém dobrovoľného vyjednávania medzi zamestnávateľmi alebo ich organizáciami na jednej strane a organizáciami pracovníkov na druhej strane s cieľom upraviť podmienky zamestnania kolektívnymi zmluvami.

33. Podľa § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov vojaci v činnej službe nemôžu vytvárať odborové organizácie a združovať sa v nich.

34. Podľa § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov profesionálny vojak sa nesmie združovať v odborových organizáciách, ktoré pôsobia v ozbrojených silách a na pracoviskách, kde vykonáva štátnu službu.

35. Podľa § 120 ods. 6 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov na profesionálneho vojaka sa pri plnení úloh ozbrojených síl a plnení úloh podľa osobitných predpisov vzťahujú ustanovenia osobitného predpisu upravujúceho bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, len ak to technické možnosti zbraní, zbraňových systémov, výzbroje a vojenskej techniky umožňujú; ak to technické možnosti neumožňujú, veliteľ zabezpečí najvyššiu možnú úroveň bezpečnosti a ochrany zdravia.

36. Podľa § 120 ods. 7 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov mimovládna nezisková organizácia, ktorej údaje sa zapisujú do registra mimovládnych neziskových organizácií, môže uzatvoriť s ministerstvom písomnú zmluvu o spolupráci pri vytváraní podmienok na zvyšovanie starostlivosti o profesionálnych vojakov a ich rodiny.

IV.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

37. Predmetom napadnutej právnej úpravy je zákaz uložený vojakom v činnej službe (zákon o združovaní občanov) a profesionálnym vojakom (zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov) vytvárať odborové organizácie a združovať sa v nich. Navrhovateľ tvrdí, že takýto zákaz je v rozpore s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a sociálnej charty

zaručujúcimi každému slobodu združovania. Vláda zas poukazuje na špecifické postavenie príslušníkov ozbrojených síl, v ktorom je na účel plnenia ich úloh zdôraznená jednota, hierarchia a poslušnosť. Podľa vlády taktiež v našich podmienkach existujú iné spôsoby participácie profesionálnych vojakov na zlepšovaní ich sociálneho a iného postavenia, ktoré takýto zákaz v dostatočnej miere kompenzujú.

38. Ústavný súd považuje na úvod za potrebné ozrejmiť, že v súčasnosti je z pohľadu profesionálnych vojakov v praxi relevantným predovšetkým § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov, v zmysle ktorého sa profesionálny vojak nesmie združovať v odborových organizáciách, ktoré pôsobia v ozbrojených silách a na pracoviskách, kde vykonáva štátnu službu.

39. Pokiaľ ide o § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov, v zmysle ktorého vojaci v činnej službe nemôžu vytvárať odborové organizácie a združovať sa v nich, ústavný súd poukazuje na skutočnosť, že pojem „vojak v činnej službe“ síce právna úprava dodnes používa (napadnuté ustanovenie § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov, § 63 ods. 5 zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov), avšak samotný obsah pojmu „vojak v činnej službe“ už dnes nedefinuje (zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorého prijatie bolo reakciou na plánované zmeny rozsahu brannej povinnosti po dosiahnutí úplnej profesionalizácie ozbrojených síl, definuje vojaka v zálohe a vojaka v mimoriadnej službe, zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov definuje profesionálneho vojaka, zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov používa pojem príslušník ozbrojených síl, pričom ani ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu pri definícii ozbrojených síl v čl. 1 ods. 6 na pojem „vojak v činnej službe“ vôbec neodkazuje).

40. Ústavný súd v nadväznosti na uvedené poukazuje na skutočnosť, že ako navrhovateľ vo svojom podaní, tak aj vláda vo svojom vyjadrení „vojakov v činnej službe“ a „profesionálnych vojakov“ v podstate stotožňujú. Zároveň v zmysle § 9a zákona o združovaní občanov sa návrh na evidenciu odborovej organizácie zasiela Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Prax sa teda javí byť taká, že napriek zmenám v právnom poriadku je na účel možnosti vzniku odborov profesionálnych vojakov stále relevantným aj § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov. Ako také bude toto platné a účinné ustanovenie právneho poriadku v tomto konaní preskúmané.

IV.1. Namietaný nesúlad s čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy:

41. Ústavný súd na úvod konštatuje, že právo slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov vyplýva priamo z textu čl. 37 ústavy, ktorý predstavuje *lex specialis* ustanovenie k čl. 29 ústavy zaručujúcemu politické právo slobodne sa združovať.

42. Sloboda združovania sa na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov podľa čl. 37 ods. 1 ústavy je priznaná každému, teda aj príslušníkom ozbrojených síl a ozbrojených zborov.

43. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad s ústavou, ústavný súd poukazuje na text čl. 37 ústavy, ktorý v odseku 3 umožňuje pri odborových organizáciách obmedziť výslovne iba ich činnosť, nie však ich vznik – s možnosťou obmedzenia samotného vzniku ústava počíta iba pri iných združeniach na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov (napr. pri združeniach zamestnávateľov). Uvedené je podporené aj textom odseku 2 označeného článku, ktorý ustanovuje, že odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu, čo znamená aj nezávisle od jeho vôle (pozri tiež Baňouch, Hynek; Baroš, Jiří; Bobek, Michal; Jäger, Petr; Kokeš, Marian; Kysela, Jan; Langášek, Tomáš; Molek, Pavel; Pospíšil, Ivo; Šimáčková, Kateřina; Šimíček, Vojtěch; Wagnerová, Eliška; Wintr, Jan. Listina základních práv a svobod – komentář).

44. Navyše, čl. 54 ústavy umožňuje pri príslušníkoch ozbrojených síl a ozbrojených zborov zákonom obmedziť ich petičné právo (čl. 27 ústavy) a ich základné právo pokojne sa zhromažďovať (čl. 28 ústavy), zatiaľ čo čl. 44 listiny, ktorý bol v podstate preklopený do čl. 54 ústavy, odkazuje pri príslušníkoch bezpečnostných zborov a príslušníkoch ozbrojených síl na možnosť obmedzenia ich petičného práva (čl. 18 listiny), základného práva pokojne sa zhromažďovať (čl. 19 listiny) a – na rozdiel od ústavy – aj základného práva slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 27 ods. 1 až 3

listiny). Aj z uvedeného je podľa názoru ústavného súdu zrejmý úmysel ústavodarcu priznať základné právo podľa čl. 37 ústavy aj príslušníkom ozbrojených síl a ozbrojených zborov.

45. Z čl. 37 ústavy teda vyplýva, že ústava neumožňuje zakázať vznik odborových organizácií, ale iba obmedziť ich činnosť, čo platí v plnom rozsahu aj v prípade príslušníkov ozbrojených síl a ozbrojených zborov. Odborové organizácie ako také vznikajú nezávisle od štátu (čl. 37 ods. 2 ústavy) a ich vznik nemôže štát, a to ani v prípade vojakov, zákonom obmedziť, už vôbec nie zakázať (čl. 37 ods. 3 ústavy).

46. V nadväznosti na uvedené ústavný súd ďalej konštatuje, že v prípade, ak odborové organizácie vznikajú nezávisle od vôle štátu, je možné do nich nezávisle od jeho vôle aj vstúpiť. V opačnom prípade by v praxi vznikla paradoxná situácia, v ktorej by si (každý) jednotlivec mohol založiť svoju vlastnú odborovú organizáciu, nemohol by však vstúpiť do už existujúcej. K uvedenému je potrebné zdôrazniť, že samotný odsek 1 príslušného článku ústavy ustanovuje, že ide o základné právo slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov.

47. Zákonodarca tak má v zmysle ústavy možnosť obmedziť činnosť odborových organizácií vrátane odborových organizácií profesionálnych vojakov, avšak samotné odborové organizácie profesionálnych vojakov vznikajú nezávisle od jeho vôle priamo z ústavy.

48. Ústavný súd pre úplnosť konštatuje, že ak ústava výslovne vylučuje možnosť zákonom zakázať vznik odborových organizácií, o to menej je potom možné takýto ústavou vylúčený zákaz kompenzovať iným spôsobom či formou ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov dotknutých subjektov, ako na to poukazovala vláda vo svojom vyjadrení (pozri bod 14 tohto nálezu).

49. Na základe uvedených úvah ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 13 ods. 4 ústavy.

IV.2. Namietaný nesúlad s čl. 11 ods. 1 a 2 dohovoru a čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 sociálnej charty:

50. Aj napriek vysloveniu nesúladu napadnutej právnej úpravy s príslušnými ustanoveniami ústavy ústavný súd považuje za potrebné preskúmať aj jej súlad s dohovorom a sociálnou chartou, pretože právne závery v tejto otázke sú aplikovateľné na možnosť samotného obmedzenia činnosti odborových organizácií profesionálnych vojakov. Nejde teda iba o teoretickú či akademickú otázku, ale o stanovenie hraníc na možné obmedzenia označených práv z pohľadu štandardov dohovoru a sociálnej charty, a primerane aj základného práva podľa čl. 37 ods. 1 ústavy.

51. Článok 5 sociálnej charty priznáva právo združovať sa v organizáciách na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov pracovníkom a zamestnávateľom, zároveň však bližšie špecifikuje, že podrobnosti o aplikácii tohto práva na príslušníkov ozbrojených síl sa zveruje príslušnej vnútroštátnou právnej úprave. Z uvedeného je zrejmé, že právo zaručené v čl. 5 sociálnej charty ako také je priznané aj príslušníkom ozbrojených síl. Tento záver potvrdzujú aj rozhodnutia Európskeho výboru pre sociálne práva [napr. rozhodnutie vo veci European Organisation of Military Associations (EUROMIL) proti Írsku z 12. 9. 2017, sťažnosť č. 112/2014, týkajúce sa namietaného porušenia práva podľa čl. 5 sociálnej charty vo vzťahu k organizácii zastrešujúcej príslušníkov ozbrojených síl].

52. Pokiaľ ide o právo na slobodu združovania podľa čl. 11 ods. 1 dohovoru, ESĽP judikoval, že právo slobodne sa združovať v odborových organizáciách možno na účely dohovoru považovať za aspekt práva slobodne sa združovať [pozri rozsudok vo veci Matelly proti Francúzsku z 2. 10. 2014, sťažnosť č. 10609/10, bod 55; tiež rozsudok vo veci Adefdromil proti Francúzsku z 2. 10. 2014, sťažnosť č. 32191/09, bod 41].

53. Sociálna charta i dohovor teda priznávajú každému, to znamená aj príslušníkom ozbrojených síl, právo slobodne sa združovať.

54. Zatiaľ čo obmedzenia základného práva slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov podľa čl. 37 ods. 3 ústavy možno prijímať zákonom (i) v prípade, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné (ii) na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd druhých (iii), sociálna charta a dohovor pri práve

slobodne sa združovať výslovne odkazujú aj na možnosť jeho obmedzenia vo vzťahu k príslušníkom ozbrojených síl (čl. 5 charty a čl. 11 ods. 2 dohovoru).

55. Podľa názoru ústavného súdu je potrebné vnímať odkazy dohovoru a sociálnej charty na špecifickú možnosť obmedzenia práva slobodne sa združovať pri príslušníkoch ozbrojených síl v špecifickom historickom kontexte – mnohé medzinárodné zmluvy a dokumenty týkajúce sa práva slobodne sa združovať vrátane sociálnej charty a dohovoru boli prijaté v citlivej povojnovej atmosfére 50. a 60. rokoch minulého storočia, teda v čase, keď bola armáda budovaná predovšetkým na základe odvodov a v spoločnosti rezonovali oprávnené obavy z prevzatia moci príslušníkmi ozbrojených síl a zborov. Súčasné moderné ozbrojené zložky sú už budované na základe zmluvného vzťahu (u nás štátna služba v služobnom pomere, pozn.) a ich príslušníkmi sú v zásade profesionálni vojaci z povolania organizovaní v štruktúre podobnej korporácii, ktorú ako takú charakterizuje vyššia efektívnosť a väčšia flexibilita pri plnení jej úloh (Heinecken, Lindy. "Discontent Within the Ranks?: Officers' Attitudes Toward Military Employment and Representation - A Four-Country Comparative Study." Armed Forces & Society, vol. 35, no. 3, 2009, s. 477 – 500.; pozri aj dôvodovú správu k zákonu o štátnej službe profesionálnych vojakov, ktorá odkazuje na cieľ budovania moderných, relatívne malých, ale dobre vycvičených ozbrojených síl Slovenskej republiky).

56. Práve prechod od budovania ozbrojených síl na základe odvodov k profesionálnej armáde, ako aj inštitucionálna transformácia štátov v 20. storočí, klesajúca prestíž a politický vplyv vojenského povolania a napokon aj zmena povahy pracovnej náplne individuálnych vojakov viedli v posledných desaťročiach k posilneniu tendencie smerujúcej k umožneniu odborovej reprezentácie príslušníkov ozbrojených síl (G. Caforio and M. Nuciari, Handbook of the Sociology of the Military, Handbooks of Sociology and Social Research, s. 377 a nasl.; k pracovnej náplni vojaka pozri § 4 zákona o ozbrojených silách).

57. Aj bez špecifického ústavného odkazu na možnosť obmedzenia základného práva slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov podľa čl. 37 ods. 1 ústavy u príslušníkov ozbrojených síl (absencia tejto špecifickej limitačnej klauzuly) ústavný súd vníma, že pri posudzovaní rozsahu označeného základného práva je potrebné prihliadať na špecifiká fungovania ozbrojených síl, ktoré v štáte plnia osobitnú sociálnu funkciu legitímneho manažmentu násilia, čím zabezpečujú predovšetkým zvrchovanosť Slovenskej republiky (čl. 1 ods. 1 ústavy) a jednotnosť jej územia (čl. 3 ods. 1 ústavy), plnenie medzinárodných záväzkov, ktoré na seba Slovenská republika prebrala (čl. 1 ods. 2 ústavy), ako aj ochranu základných ľudských práv a slobôd každého na našom území (čl. 12 a nasl. ústavy; podrobnejšie aj čl. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu).

58. Z už uvedených teoretických východísk vyplýva, že právo slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov pre príslušníkov ozbrojených síl a ozbrojených zborov môže byť podľa ústavy, dohovoru a sociálnej charty obmedzené, pričom pri posudzovaní možných obmedzení je zo strany ústavného súdu potrebné zohľadniť špecifické aspekty fungovania a poslania ozbrojených síl v demokratickej spoločnosti.

59. Pokiaľ ide o samotné obmedzenia, ústavný súd konštatuje, že z použitia pojmu „obmedzenie" vyplýva, že určitý rozsah práva – akokoľvek úzky – musí zostať zachovaný. Ak by bolo právo slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov pri určitej skupine osôb úplne zakázané či vylúčené, nešlo by už o obmedzenie, ale o celkový zákaz [tzv. *blanket ban* alebo *blanket prohibition*; pozri tiež rozhodnutie Európskeho výboru pre sociálne práva vo veci European Council of Police Trade Unions (CESP) proti Francúzsku z 27. 1. 2016, sťažnosť č. 101/2013; už citovaný rozsudok Matelly, bod 75].

60. Európsky súd pre ľudské práva k možnosti obmedzenia práva podľa čl. 11 dohovoru konštatoval, že príslušné obmedzenia pri troch skupinách osôb (príslušníci ozbrojených síl, polície a štátnej správy) by sa mali týkať len „výkonu" tohto práva a nesmú narušiť jeho podstatu (rozsudok Veľkej komory vo veci Demir and Baykara proti Turecku z 12. 11. 2008, sťažnosť č. 34503/97, body 97 a 119). Aj keď druhá veta čl. 11 ods. 2 dohovoru výslovne neodkazuje na požiadavku nevyhnutnosti, ESĽP judikoval, že zákonné obmedzenia uložené na príslušníkov ozbrojených síl, polície a úradníkov štátnej správy musia taktiež spĺňať podmienky naliehavej spoločenskej potreby a „nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti" [už citovaný Adefdromil, body 42 až 45; tiež rozsudok vo veci Odborový zväz polície proti Slovenskej republike z 25. 9. 2012, sťažnosť č. 11828/08, body 62 a nasl.].

61. Nad rámec uvedeného je v tomto bode vhodné poukázať aj na Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2010) 4 členským štátom o ľudských právach príslušníkov ozbrojených síl, v zmysle ktorého by príslušníci ozbrojených síl mali mať právo vstúpiť do nezávislých organizácií zastupujúcich ich záujmy a mať právo organizovať sa a kolektívne vyjednávať. Ak nie sú priznané niektoré z týchto práv, pokračujúce zdôvodňovanie takýchto obmedzení by malo byť prehodnotené a nepotrebné a neproporcionálne obmedzenia práva zhromažďovať sa a združovať sa by mali byť odstránené (bod 55 označeného odporúčania).

62. Pokiaľ ide o charakter a rozsah obmedzení práva príslušníkov ozbrojených síl slobodne sa združovať, ten sa pohybuje v spektre od absolútneho zákazu (predmetný prípad) až po v zásade neobmedzený prístup k tomuto právu (napr. krajiny Škandinávie, Rakúsko, Nemecko). Niektoré krajiny umožňujú profesionálnym vojakom združovať sa v neodborových organizáciách (napr. Poľsko) alebo je zákaz združovania v odborových organizáciách kompenzovaný katalógom záruk a výhod, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje účinné zastupovanie profesionálnych a sociálnych záujmov členov ozbrojených síl [napr. Kanada, do roku 2018 aj Taliansko; podrobnejšie pozri porovnanie v Gołaś, Jakub. (2022). Military Unionism from the Perspective of International Law: Between National Security and Freedom of Association. International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. 38. 299 – 330; tiež Falsone, Maurizio. (2021). Union Freedoms in the Armed Forces: Still a Taboo?. Industrial Law Journal].

63. Ústavný súd vníma argument, že slobodné združovanie profesionálnych vojakov na účel ochrany ich hospodárskych a sociálnych záujmov by mohlo byť v určitom napätí s disciplínou, poslušnosťou a lojalitou, ktorá sa od nich legitímne vyžaduje, čo by potenciálne mohlo viesť až k zníženiu efektívnosti a pripravenosti armády. Rovnako ústavný súd nespúšťa zo zreteľa dôležitý princíp apolitizácie ozbrojených síl, ktorý síce nie je v ústave priamo zakotvený, je však v právnom štáte jednou zo základných záruk demokratického fungovania spoločnosti (PL. ÚS 10/09 o združovaní vojakov v politických stranách a hnutiach; k sledovaniu legitímneho cieľa politicky neutrálnej armády pozri rozhodnutie o prijateľnosti vo veci Erdel proti Nemecku z 13. 2. 2007, sťažnosť č. 30067/04; tiež rozsudok Veľkej komory vo veci Rekvényi proti Maďarsku z 20. 5. 1999, sťažnosť č. 25390/94, bod 46). Napokon, osobitnú dôležitosť možno taktiež pripísať aj „povinnosti lojality a zdržanlivosti“ príslušníkov ozbrojených síl, polície a štátnej správy (už citovaný rozsudok vo veci Odborový zväz polície proti Slovenskej republike, bod 57).

64. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre k pojmu „poriadok“ podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru upresnil, že okrem verejného poriadku ide aj o poriadok, ktorý musí prevládať v rámci určitej sociálnej skupiny, akou sú aj ozbrojené sily, pretože neporiadok či neusporiadanosť v tejto skupine môže mať dopad na poriadok v spoločnosti ako celku (rozsudok vo veci Engel a ďalší proti Holandsku z 8. 6. 1976, sťažnosti č. 5100/71, č. 5101/71, č. 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72, bod 98).

65. Zohľadňujúc už uvedené, ústavný súd vo vzťahu k predmetu tohto konania konštatuje, že obmedzenie práva slobodne sa združovať podľa čl. 11 ods. 1 dohovoru a čl. 5 charty vo vzťahu k príslušníkom ozbrojených síl (profesionálnym vojakom) má zákonný základ a sleduje (akceptovateľný) legitímny cieľ, za ktorý možno v najvšeobecnejšej rovine považovať ochranu bezpečnosti štátu a verejného poriadku.

66. Ostáva teda posúdiť, či v prípade napadnutej právnej úpravy ide na účel sociálnej charty a dohovoru o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie uvedeného sledovaného cieľa.

67. Ako už bolo uvedené, špecifická povaha úlohy ozbrojených síl umožňuje zákonodarcovi obmedziť právo slobodne sa združovať na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov vo vzťahu k príslušníkom ozbrojených síl aj značným spôsobom, nie však do tej miery, že ich úplne zbaví označeného práva (už citovaný Matelly, bod 71). Úplný zákaz zakladania odborových organizácií alebo vstupu do nich vo vzťahu k príslušníkom ozbrojených síl zasahuje do samotnej podstaty ich slobody združovania, a preto je neakceptovateľný ako z pohľadu dohovoru (už citovaný Adefdromil, bod 60; tiež už citovaný Matelly, bod 75), tak aj z pohľadu sociálnej charty (už citované rozhodnutie Európskeho výboru pre sociálne práva EUROMIL proti Írsku).

68. Nad rámec uvedeného vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 11 ods. 1 a 2 dohovoru a čl. 5

v spojení s čl. 6 ods. 2 sociálnej charty ústavný súd dopĺňa, že § 120 ods. 7 a 8 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov síce priznáva vojakom istú možnosť obhajovať svoje sociálne a hospodárske práva (pozri bod 14 tohto nálezu), avšak na to, aby takáto možnosť mohla v praxi kompenzovať zákaz združovania sa v odborových organizáciách, je potrebné, aby bola zamestnancom primeraným spôsobom nahradená aj možnosť kolektívne vyjednávať, pretože možnosť kolektívne vyjednávať predstavuje jeden zo základných aspektov „práva zakladať odborové organizácie a vstupovať do nich na ochranu svojich záujmov“ (už citovaný rozsudok Demir a Baykara, body 145 a 154; tiež rozsudok Veľkej komory vo veci Sindicatul “Păstorul cel Bun” proti Rumunsku z 9. 7. 2013, sťažnosť č. 2330/09, bod 135).

69. Možnosť kolektívne vyjednávať [v našich podmienkach základné právo na kolektívne vyjednávanie podľa čl. 36 ods. 1 písm. g) ústavy] nemôže byť v dostatočnej miere kompenzovaná zriadením funkcie vojenského ombudsmana, a to obzvlášť v situácii, keď tento vojenský ombudsman vykonáva svoju funkciu v štátnozamestnaneckom pomere a je za jej výkon zodpovedný ministrovi obrany Slovenskej republiky (§ 4b ods. 1 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov) a zároveň sám nemá aktívne nástroje na zvyšovanie sociálneho štandardu profesionálnych vojakov (§ 4b ods. 3 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov). O plnohodnotnej kompenzácii nemožno hovoriť ani v prípade uloženia povinnosti veliteľovi vytvárať podmienky na zvyšovanie starostlivosti o profesionálnych vojakov a ich rodiny (porov. už citovaný Matelly, bod 70). Podobne ju nenahrádza ani možnosť uzatvorenia zmlúv s mimovládnymi neziskovými organizáciami, keďže možnosť uzatvárať takéto zmluvy nemá charakter kolektívneho vyjedávania a jej výsledkom nie je kolektívna zmluva, resp. jej primeraná alternatíva.

70. Na základe už uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá právna úprava nie je v súlade ani s čl. 11 ods. 1 a 2 dohovoru a čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 sociálnej charty.

IV.3. *Obiter dictum:*

71. Ústavný súd na záver zdôrazňuje, že združovanie podľa čl. 37 ústavy predstavuje združovanie výlučne na účel ochrany hospodárskych a sociálnych záujmov (hospodárske a sociálne práva podľa piateho oddielu ústavy), a ak by jeho uplatňovanie sledovalo akékoľvek iné ciele, spadalo by už do rámca združovacieho práva podľa čl. 29 ústavy (politické právo podľa tretieho oddielu ústavy).

72. Opakom hospodárskych a sociálnych záujmov profesionálnych vojakov sú v naznačenom kontexte predovšetkým operačné a strategické otázky fungovania ozbrojených zložiek štátu, a tieto nesmú byť združovaním profesionálnych vojakov v odborových organizáciách nijak dotknuté. Už uvedené sleduje cieľ zabezpečenia pripravenosti a bojaschopnosti armády (PL. ÚS 18/95) a nenarušiteľnosti tzv. reťaze velenia (*chain of command*). Pretože, ako už bolo judikované, (funkčné a efektívne) ozbrojené sily sú nevyhnutným predpokladom bezpečnosti štátu (PL. ÚS 10/09).

73. V tomto bode ústavný súd považuje za potrebné pripomenúť, že pri základnom práve kolektívne vyjednávať pri príslušníkoch ozbrojených síl a ozbrojených zborov nie je dotknutý čl. 37 ods. 4 ústavy, v zmysle ktorého označená skupina osôb nie je subjektom práva na štrajk.

V.
Účinky nálezu

74. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.

75. Vzhľadom na uvedené § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov a § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov strácajú účinnosť dňom vyhlásenia tohto nálezu.

76. Podľa § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde orgán verejnej moci, ktorý má uviesť právny predpis do súladu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, je viazaný právnym názorom vysloveným v náleze ústavného súdu. Ak do šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov

neuvedie právny predpis do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, stráca právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, platnosť.

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

V Košiciach 15. mája 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.