



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 411/2020-72

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku (sudca spravodajca) a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky spoločnosti **O2 Slovakia, s. r. o.**, Einsteinova 24, Bratislava, IČO 35848863, zastúpenej advokátskou kanceláriou Allen & Overy Bratislava, s. r. o., Eurovea Central 1, Pribinova 4, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ Mgr. Peter Šťastný, proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 2Sž/2/2018-181 z 19. júna 2019 a uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 10Sžk/31/2019 z 25. septembra 2019 takto

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

Ústavný súd Slovenskej republiky ústavnej sťažnosti spoločnosti O2 Slovakia, s. r. o. **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Sťažovateľka (označená v záhlaví tohto nálezu) sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 13. septembra 2019, doplnenou podaním doručeným ústavnému súdu 30. decembra 2019, domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na prístup k súdu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), práva na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru, zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ústavy, čl. 14 dohovoru a čl. 21 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) rozsudkom a uznesením všeobecného súdu označenými v záhlaví tohto nálezu. Sťažovateľka navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti, napadnutého uznesenia a napadnutého rozsudku vyplýva, že sťažovateľka bola spolu s Orange Slovensko, a. s., a Slovak Telekom, a. s., vedľajším účastníkom správneho konania, v ktorom Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „úrad“) rozhodoval o zrušení individuálneho povolenia pre SWAN, a. s., v súčasnosti SWAN Mobile, a. s. (ďalej len „SWAN“). Úrad správne konanie zastavil rozhodnutím č. 1510541001 z 3. decembra 2015 podľa § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom

konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Sťažovateľka napadla uvedené rozhodnutie úradu žalobou doručenou 5. februára 2016 najvyššiemu súdu, ktorý bol príslušný v zmysle § 246 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) v spojení s § 74 zákona. č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZEK“), ktorou žiadala zrušenie rozhodnutia úradu a vrátenie veci úradu na ďalšie konanie. Konanie na najvyššom súde sa tak začalo za účinnosti OSP.

3. Najvyšší súd po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) postúpil vec Krajskému súdu v Bratislave v presvedčení, že stratil vecnú príslušnosť. Krajský súd v Bratislave mu však vec vrátil uznesením č. k. 1S/264/2016-60 z 11. júla 2017 s poukazom na zásadu *perpetuatio fori*, následkom čoho najvyšší súd vec prejednal a vydal napadnutý rozsudok, ktorým žalobu sťažovateľky zamietol a konštatoval, že úrad dôkladne objasnil skutkový stav veci, správne právne ho posúdil a svoje rozhodnutie vyčerpávajúco odôvodnil. Najvyšší súd v poučení napadnutého rozsudku zároveň uviedol, že proti nemu nie je prípustný opravný prostriedok.

4. Sťažovateľka v presvedčení, že v jej špecifickej situácii, keď najvyšší súd rozhodoval ako prvostupňový súdny orgán a zároveň jediný súdny orgán, by kasačná sťažnosť mala byť prípustná, doručila najvyššiemu súdu 12. augusta 2019 kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým uznesením odmietol podľa § 459 písm. c) SSP z dôvodu, že smerovala proti rozhodnutiu, proti ktorému nie je prípustná.

5. Sťažovateľka žiada od ústavného súdu okrem konštatovania porušenia ňou označených základných práv a práv napadnutým rozsudkom a napadnutým uznesením aj zrušenie napadnutého uznesenia a jeho vrátenie najvyššiemu súdu na ďalšie konanie o kasačnej sťažnosti.

## II.

6. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti na podporu svojho tvrdenia o prípustnosti kasačnej sťažnosti v jej veci argumentuje:

a) podľa § 491 ods. 1 SSP platí SSP aj na konania začaté podľa piatej časti OSP pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti (princíp okamžitej aplikability procesných noriem), v čom sťažovateľka vidí úmysel zákonodarcu pripustiť podanie kasačnej sťažnosti proti prvostupňovému rozhodnutiu o všeobecnej správnej žalobe aj v jej špecifickej situácii,

b) sťažovateľka chápe záver najvyššieho súdu obsiahnutý v napadnutom rozsudku a napadnutom uznesení ako diskriminačný, keďže možnosť podania kasačnej sťažnosti závisí od času podania správnej žaloby,

c) SSP vyslovene nezakazuje prípustnosť kasačnej sťažnosti v situácii sťažovateľky.

## III.

7. Najvyšší súd vo svojom stanovisku zo 17. decembra 2020 k ústavnej sťažnosti sťažovateľky odkázal na svoje odôvodnenie v napadnutom uznesení, kde uvádza, že vec sťažovateľky prejednal za aplikácie nového procesného kódexu a rozhodol napadnutým rozsudkom, ktorý nadobudol právoplatnosť 25. júla 2019, v ktorom účastníkov poučil, že opravný prostriedok nie je prípustný.

Pretože kasačnou sťažnosťou ako mimoriadnym opravným prostriedkom možno v zmysle SSP napadnúť len právoplatné rozhodnutie krajského súdu, najvyšší súd ju ako neprípustnú odmietol. Možnosť napadnúť rozhodnutie najvyššieho súdu nie je zakotvená nikde v SSP.

8. Najvyšší súd zohľadnil aj § 491 ods. 2 SSP, v zmysle ktorého ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba. Keďže aj v konaní ukončenom podľa OSP by nebolo možné rozsudok najvyššieho súdu napadnúť opravným prostriedkom, najvyšší súd prijal záver, že nemožnosť podať proti rozsudku najvyššieho súdu kasačnú sťažnosť podľa SSP nie je uplatnením ustanovení SSP v neprospech sťažovateľky. Sťažovateľka nenamietala postúpenie veci z krajského súdu späť na najvyšší súd, pričom si musela byť vedomá, že rozhodnutie najvyššieho súdu bude rozhodnutím konečným, bez možnosti ho napadnúť opravným prostriedkom.

9. Spoločnosť Slovak Telekom, a. s., vo svojom vyjadrení z 22. decembra 2020 uviedla, že sa stotožňuje s právnou argumentáciou sťažovateľky v ústavnej sťažnosti a petitom, ktorého sa domáha.

10. Spoločnosť Orange Slovensko, a. s., vo svojom vyjadrení z 18. decembra 2020 uviedla, že sa stotožňuje s právnou argumentáciou sťažovateľky v ústavnej sťažnosti a petitom, ktorého sa domáha. Zároveň poukazuje na to, že správna žaloba sťažovateľky má význam pre správny výklad a praktické uplatňovanie pravidiel regulácie elektronických komunikácií, ako aj riadny prieskum rozhodnutí regulačného úradu v správnom súdnictve.

11. Spoločnosť SWAN vo svojom vyjadrení z 20. decembra 2020 uviedla, že sa nestotožňuje s právnou argumentáciou sťažovateľky v ústavnej sťažnosti ani petitom, ktorého sa domáha. Namietala, že argumentácia sťažovateľky nemá oporu v platných právnych predpisoch. Najvyšší súd je orgánom aplikácie práva, nie tvorby práva, a tak nemal povinnosť ani možnosť pripustiť voči napadnutému rozsudku mimoriadny opravný prostriedok. Najvyšší súd si nemôže právne predpisy modifikovať. Najvyšší súd, ktorému bola správna žaloba adresovaná, o nej ako vecne príslušný rozhodol a bol by to zas najvyšší súd, ktorý by s konečnou platnosťou rozhodol, ak by existoval zákonný opravný prostriedok. Procesná situácia sťažovateľa sa ničím neodlišovala od procesnej situácie iných subjektov v obdobnom postavení a sťažovateľka sa zo strany najvyššieho súdu ani iného subjektu nestala objektom odlišného zaobchádzania. Sťažovateľka účelovo opomína, že nikdy v minulosti nenapadla jednoinštančné konanie najvyššieho súdu o žalobách proti rozhodnutiam úradu. Najvyšší súd postupoval *lege artis*, nemohol postupovať inak a účastníkov konania o nemožnosti podať opravný prostriedok poučil správne. Sťažovateľka nebola a nie je v rovnakej právnej situácii, ako subjekty, ktoré podali správnu žalobu za účinnosti SSP. Ak by prístup a názor sťažovateľky odobril ústavný súd, mohlo by dôjsť k jeho aplikácii inými subjektmi v správnych a civilných konaniach na iných všeobecných súdoch, kde by sa domáhali väčšieho počtu opravných prostriedkov, než pripúšťajú príslušné právne predpisy. Následkom by bol nielen chaos, ale aj neúmerne predĺženie súdnych konaní. Sťažovateľka neuvádza žiadne relevantné dôvody vedúce k zhoršeniu jej postavenia v jednoinštančnom súdnom prieskume rozhodnutia správneho orgánu oproti dvojinštančnému. Sťažovateľka sa nedôvodne domnieva, že najvyšší súd by pri dvojinštančnom súdnom prieskume dospel k inému záveru, než ku ktorému

pôvodne dospel. SWAN navrhuje, aby ústavný súd ústavnej sťažnosti nevyhovел, pretože nie je dôvodná.

12. Sťažovateľka vo svojej replike z 11. marca 2021 zotrvala na názoroch a argumentoch, ktoré uviedla v ústavnej sťažnosti. K vyjadreniu SWAN sťažovateľka uviedla najmä, že to, či pred účinnosťou SSP sťažovateľka mala alebo nemala možnosť podať kasačnú sťažnosť, je pre toto konanie irelevantné, ako aj to, či v minulosti právna úprava zverovala súdny prieskum len najvyššiemu súdu bez možnosti opravného prostriedku. O kasačnej sťažnosti by síce rozhodoval ten istý súd, ale v inom zložení.

13. Nedá sa vylúčiť, že v rámci toho istého správneho konania by jeden účastník podal správnu žalobu ešte za účinnosti OSP a iný až za účinnosti SSP. V tom prípade by prvý nemal právo podať kasačnú sťažnosť, kým druhý by toto právo mal. Rovnaká situácia by mohla nastať, ak by bola správna žaloba podaná ešte za účinnosti OSP, ale omylom na krajský súd, ktorý by po účinnosti SSP nevidel dôvod na postúpenie veci najvyššiemu súdu. Sťažovateľka považuje to, že účastníci, ktorí by podali správnu žalobu až za účinnosti SSP, by mohli podať kasačnú sťažnosť, za diskriminačné. Situácia sťažovateľky je špecifická a jej vyriešenie v prospech sťažovateľky nemôže spôsobiť chaos v súdnictve.

#### IV.

14. Ústavný súd materiálne posúdil ústavnú sťažnosť, pričom sa v plnom rozsahu koncentroval na konflikt zásad *perpetuatio fori* a zásady dvojinstančnosti v správnom súdnictve podľa SSP (kde sa proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu zásadne pripúšťa kasačná sťažnosť). Ústavný súd v prvom rade uvádza, že považoval by sa ústavne diskonformné, ak by svojou interpretáciou pripúšťal „inštančné krádeže“, keďže medzi legitímne očakávaniami účastníka konania bezpochyby patrí aj počet vnútroštátnych justičných stupňov, ktoré jeho vec eventuálne môžu preveriť.

15. Je potrebné uviesť, že konaní s obdobným predmetom na ústavnom súde už prebiehalo viacero, čo značí, že senát ústavného súdu by sa mal vybudovanej doktríny pridržovať. Ide o rozhodnutia v konaniach vedených pod sp. zn. II. ÚS 202/2017, II. ÚS 283/2017 a IV. ÚS 333/2018. Interpretáčny spor sa *sensu stricto* dotýka § 491 SSP, podľa ktorého ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti OSP pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti, a ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, **nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu**, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba (§ 491 ods. 2 druhá veta SSP).

16. Ponúka sa interpretácia (ku ktorej pôvodne dospel aj najvyšší súd v iných konaniach pred derogáciou ústavným súdom), že rozhodovanie o vecnej príslušnosti podľa ustanovení SSP nie je v neprospech navrhovateľa, keďže tento bude mať v ďalšom konaní možnosť podať proti rozhodnutiu krajského súdu kasačnú sťažnosť podľa § 438 a nasl. SSP, o ktorej rozhoduje najvyšší súd, čím sa možnosť vyžadovanej ochrany práv alebo chránených záujmov (§ 2 SSP) poskytovanej v pôvodne jedinom stupni preskúmvacieho konania rozšíri o ďalší stupeň prípadným využitím opravného prostriedku. Uvedený prístup bol však zo strany ústavného kvalifikovaný ako rozporný so zásadou *perpetuatio fori* (II. ÚS 283/2017).

17. V posudzovanej veci bolo konanie iniciované podľa vtedy účinného OSP, pričom vecne a miestne príslušným súdom bol toho času najvyšší súd. Obsah zásady *perpetuatio fori* spočíva v trvaní súdnej príslušnosti raz určenej až do skončenia konania bez ohľadu na neskoršie zmeny okolností, ktoré sú inak pre určenie príslušnosti rozhodné; výnimky z tejto zásady upravuje zákon (porovnaj tiež R 3/1980).

18. Na príslušnosť správneho súdu ako na procesnú podmienku konania sa aj v súlade s novou právnou úpravou obsiahnutou v § 9 ods. 1 SSP rovnako vzťahuje zásada *perpetuatio fori*, podľa ktorej sa skutkové okolnosti významné pre príslušnosť správneho súdu zisťujú z návrhu na začatie konania (resp. žaloby) k momentu začatia konania, teda k momentu doručenia návrhu (resp. žaloby) súdu, pričom takto určená príslušnosť trvá až do skončenia konania (§ 31 SSP). Aj napriek absencii výslovného zakotvenia predmetnej zásady v prechodných ustanoveniach SSP bude jej uplatnenie v konaniach začatých pred dňom nadobudnutia účinnosti SSP predurčené práve výkladom § 491 ods. 2 prvej vety SSP („Právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované.“). Ústavný súd konštatuje, že SSP požaduje zachovanie právnych účinkov spojených s podaním žaloby, čo v **konkrétnych okolnostiach veci sťažovateľky znamená podanie žaloby najvyššiemu súdu, ako aj trvanie vecnej príslušnosti najvyššieho súdu v tejto veci** (IV. ÚS 333/2018).

19. Vo všeobecnosti platí, že domáhať sa ochrany na správnom súde podľa § 2 ods. 2 SSP môže každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy. Ústavný súd si v tejto súvislosti uvedomuje, že ak by nedošlo k zastaveniu konania úradu, mohlo tým byť negatívne zasiahnuté do práv spoločnosti SWAN zrušením individuálneho povolenia. Rovnako ústavný súd uvádza, že sťažovateľka mala možnosť napadnúť rozhodnutie úradu žalobou na správnom súde, pričom je len vedľajším účastníkom konania. SSP síce umožňuje domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov, no nie dožadovať sa zásahu do práv konkurenčného subjektu.

20. Ústavný súd ďalej poukazuje na to, že súdny prieskum rozhodnutia úradu vykonal najvyšší súd ako najvyššia súdna autorita vnútroštátneho všeobecného súdnictva. Platí, že jeho primárnou úlohou nie je rozhodovanie v prvom stupni, ale preskúmvanie súdnych rozhodnutí v rámci riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov, zjednocovanie judikatúry všeobecných súdov a výklad sporných ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov. Vzhľadom na osobitosti rekodifikácie tzv. správneho súdnictva sa však v pozícii prvého stupňa ocitol. Aj napriek tomu, že nešlo o štandardné konanie o kasačnej sťažnosti, najvyšší súd mal reálnu možnosť vykonať súdny prieskum v plnom rozsahu, a to analýzou skutkového stavu a jeho právneho posúdenia. Ústavný súd rozumie výhrade spočívajúcej v ambícii sťažovateľky nechať rozhodnutie prvého stupňa správneho súdneho konania preskúmať kasačnou sťažnosťou, no SSP takýto prístup nepredpokladá. SSP podanie kasačnej sťažnosti viaže na právoplatné rozhodnutie krajského súdu (§ 438 a § 439 SSP), pričom v posudzovanej veci v prvom stupni rozhodoval samotný najvyšší súd. Uvažovanie o tom, že by o kasačnej sťažnosti mohol rozhodnúť iný senát najvyššieho súdu ergo veľký senát podľa § 22 SSP, je síce zaujímavé, no pripustenie tohto postupu by sa dalo kvalifikovať ako nahrádzanie činnosti zákonodarcu, čo by bolo neprípustné. Napokon ústavný súd uvádza, že v zmysle OSP sťažovateľka vstupovala do jednoinštančného procesu, t. j. ani teoreticky nemohlo dôjsť k inštančnej krádeži nepripustením kasačnej sťažnosti (§ 250ja ods. 6 OSP: „*Proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu vecne príslušného podľa § 246 ods. 2*

*nie je prípustný opravný prostriedok.*“). Uvedené z pohľadu ústavného súdu napĺňa garancie (ergo vylučuje porušenie) základného práva na prístup k súdu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

21. Pokiaľ ide o tvrdenie sťažovateľky, že napadnutým rozsudkom a napadnutým uznesením bolo porušené aj právo na účinný opravný prostriedok, ústavný súd uvádza, že v zmysle čl. 13 dohovoru netreba pod vnútroštátnymi orgánmi účelovo chápať len súdne orgány, ale všetky orgány verejnej správy. V dôsledku toho je zrejmé, že vec sťažovateľky prešla viacerými inštanciami (najprv rozhodoval ústredný orgán štátnej správy a následne najvyšší súd v rámci správneho súdnictva). Z uvedeného dôvodu ústavný súd nezistil porušenie čl. 13 dohovoru.

22. Porušenie práva na rovnaké zaobchádzanie a zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ústavy, čl. 14 dohovoru a čl. 21 charty vylučuje v prípade sťažovateľky už spomínaná skutočnosť, že sťažovateľka s rozhodnutím najvyššieho súdu v prvom stupni počítala (žalobu podávala ešte za účinnosti OSP). Práva inkorporované v právnych predpisoch sa z času na čas menia, pričom práve pri rekonštrukciách ide častokrát o zmeny zásadnejšieho charakteru. Keďže nedošlo k diskriminačnému upretiu práv sťažovateľky, lebo jej legitímne očakávania boli jasne vymedzené znením OSP, ústavný súd ani v tejto časti nedospel k záveru o dôvodnosti ústavnej sťažnosti.

23. V zmysle uvedeného ústavný súd konštatuje, že napadnutým rozsudkom a napadnutým uznesením nedošlo k porušeniu sťažovateľkou označených základných práv a práv. Vzhľadom na uvedené bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľky, keďže rozhodovanie o nich je viazané na vyslovenie porušenia práva alebo slobody (čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy).

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

**V Košiciach 15. apríla 2021**

**Robert Šorl**  
**predseda senátu**