



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 253/2015-27

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 10. júna 2015 predbežne prerokoval sťažnosť obchodnej spoločnosti Orange Slovensko, a. s., Metodova 8, Bratislava, zastúpenej advokátom JUDr. Martinom Krechňákom, Krechňák & Associates, s. r. o., Ulica sv. Vincenta 2, Bratislava, vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, základného práva na rovnosť účastníkov podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vydaním pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie Slovenskej republiky signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz zo 17. decembra 2014, ako aj použitím výsledkov merania signálu, ktoré bolo uskutočnené podľa pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie Slovenskej republiky signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz zo 17. decembra 2014 ako podkladu pre posúdenie, či obchodná spoločnosť ██████████, ako oprávnený záujemca o národný roaming splnila podmienku pokrytia aspoň 20 % populácie Slovenskej republiky v zmysle výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií

z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz z 27. augusta 2013 a v zmysle rozhodnutia Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1310541003 z 30. decembra 2013 o individuálnom povolení na používanie frekvencií, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť obchodnej spoločnosti Orange Slovensko, a. s., o d m i e t a pre nedostatok právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 7. mája 2015 doručená (kvalifikovane doplnená 11. mája 2015) sťažnosť obchodnej spoločnosti Orange Slovensko, a. s., Metodova 8, Bratislava (ďalej len sťažovateľka“), ktorou namietala porušenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na rovnosť účastníkov podľa čl. 47 ods. 3 ústavy, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) vydaním pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie Slovenskej republiky signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz zo 17. decembra 2014 (ďalej len „pracovný pokyn“), ako aj použitím výsledkov merania signálu, ktoré bolo uskutočnené podľa pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie Slovenskej republiky signálom verejných mobilných sietí pracujúcich

v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz zo 17. decembra 2014 ako podkladu pre posúdenie, či obchodná spoločnosť [REDAKOVANÉ] (ďalej aj „obchodná spoločnosť“), ako oprávnený záujemca o národný roaming splnila podmienku pokrytia aspoň 20 % populácie Slovenskej republiky v zmysle výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz z 27. augusta 2013 a v zmysle rozhodnutia Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1310541003 z 30. decembra 2013 o individuálnom povolení na používanie frekvencií (ďalej len „použitie výsledkov merania pre posúdenie pokrytia“).

Sťažovateľka uviedla, že Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky ako právny predchodca Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej len „úrad“) výzvou na predloženie ponúk z 27. augusta 2013 (ďalej aj „výzva“) vyhlásil výberové konanie, predmetom ktorého bolo pridelenie frekvencií na poskytovanie mobilných služieb vo frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz. Podľa jeho výsledkov vydal individuálne povolenia na používanie uvedených frekvencií v zmysle § 32 a § 33 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o elektronických komunikáciách“). Výberového konania sa okrem sťažovateľky úspešne zúčastnili všetci existujúci mobilní operátori pôsobiaci v Slovenskej republike a obchodná spoločnosť [REDAKOVANÉ], ako nový záujemca.

Ako podmienka účasti vo výberovom konaní bola vo výzve určená povinnosť úspešného účastníka poskytnúť tzv. národný roaming. Podľa výzvy ide o možnosť oprávneného mobilného operátora, t. j. oprávneného záujemcu o národný roaming, za podmienok záväzne určených vo výzve, ako aj v jednotlivých individuálnych povoleniach na používanie pridelených frekvencií vydaných následne využívať mobilnú sieť iného mobilného operátora a poskytovať v nej vlastné mobilné služby.

Sťažovateľka ďalej uviedla, že obchodná spoločnosť získala vo výberovom konaní frekvencie, na základe ktorých sa ako jediná stala tzv. oprávneným záujemcom o národný

roaming. Zároveň sťažovateľka podaním ponuky do výberového konania prevzala na seba záväzok po splnení určených podmienok poskytnúť národný roaming oprávnenému záujemcovi o národný roaming (obchodnej spoločnosti). Základnou podmienkou záväzne určenou pre vznik práva obchodnej spoločnosti ako oprávneného záujemcu o národný roaming využívať elektronickú komunikačnú sieť (mobilnú sieť) sťažovateľky a zároveň pre vznik synalagmatickej povinnosti sťažovateľky umožniť obchodnej spoločnosti využívanie jej siete je, že obchodná spoločnosť pokryje prostredníctvom frekvencií pridelených jej na základe výberového konania aspoň 20 % obyvateľstva Slovenskej republiky, pričom z výzvy ani z jednotlivých povolení podľa sťažovateľky jednoznačne nevyplýva, či ide o pokrytie mobilnými službami alebo len signálom. Zo znenia právnej úpravy podľa jej názoru však vyplýva, že by malo ísť o splnenie podmienky pokrytia územia Slovenskej republiky mobilnými službami.

Keďže žiadny všeobecne záväzný právny predpis neustanovuje postup pri vyhodnocovaní splnenia kritéria pokrytia, úrad sa po verejnej konzultácii s úspešnými účastníkmi výberového konania zaviazal vypracovať metodiku na posudzovanie, koľko percent obyvateľstva Slovenskej republiky úspešný účastník výberového konania svojimi službami pokryl. Namiesto tejto metodiky vydal úrad pracovný pokyn, ktorý sa však týka merania pokrytia územia Slovenskej republiky signálom mobilnej siete (nie mobilnými službami).

Sťažovateľka sa až z interného listu úradu z 11. marca 2015 dozvedela, že úrad z vlastného podnetu vykonal v januári 2015 kontrolu správnosti zoznamu staníc obchodnej spoločnosti ňou predloženého v decembri 2014, ako aj kontrolu technických parametrov týchto staníc a na základe jej výsledkov dospel k záveru, že obchodná spoločnosť uvedenú podmienku pokrytia splnila, a preto sa stáva oprávneným žiadateľom o poskytnutie národného roamingu, čím jej súčasne vzniklo právo na poskytnutie národného roamingu a sťažovateľke zase povinnosť umožniť jej prístup do jej mobilnej siete. Ako podklad pre posúdenie splnenia podmienky pokrytia aspoň 20 % populácie Slovenskej republiky

v zmysle individuálnych povolení úrad podľa názoru sťažovateľky nesprávne využil postup upravený v pracovnom pokyne.

Vydaním pracovného pokynu, ako aj použitím výsledkov merania pre posúdenie pokrytia bolo podľa sťažovateľky porušené jej základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože úrad pri vydávaní pracovného pokynu, ktorého obsah sa bezprostredne dotýka práv a povinností sťažovateľky, porušil procesné aj hmotnoprávne normy. Rovnaké vady je potrebné pričítať aj použitiu výsledkov merania pre posúdenie pokrytia, keďže použité výsledky merania boli získané postupom podľa nezákonného a protiústavného pracovného pokynu.

Podľa názoru sťažovateľky pracovný pokyn napriek svojmu označeniu, z ktorého by mohlo vyplývať, že ide o interný dokument, má priamy dopad na práva a povinnosti tretích osôb vrátane sťažovateľky, keďže priamo zakladá niektoré povinnosti týmto subjektom napriek tomu, že na vydanie pracovného pokynu úrad nebol zmocnený žiadnym právnym predpisom. Odvolávanie sa na organizačný poriadok úradu v danom prípade podľa sťažovateľky neobstojí. Pokiaľ úrad na základe pracovného pokynu zisťuje splnenie podmienok pre vznik povinnosti poskytnúť národný roaming, ide nepochybne o opatrenie so značným vplyvom na relevantný trh, ktorého prijatie podlieha povinnosti úradu uskutočniť predchádzajúce konzultácie podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, ktoré neprebehli.

Pokiaľ ide o národný roaming, sťažovateľka uviedla, že výklad úradu, ktorý považuje podmienku pokrytia za splnenú na základe pokrytia 20 % obyvateľstva mobilným signálom bez toho, aby takto pokrytému obyvateľstvu bola obchodná spoločnosť reálne schopná poskytnúť mobilné služby, nemá oporu v príslušných individuálnych povoleniach, v zákone o elektronických komunikáciách, v zásadách odvetvovej regulácie a správy frekvenčného spektra a napokon odporuje samotnému účelu a podmienkam výberového konania.

Keďže použité výsledky merania boli získané postupom podľa pracovného pokynu postihnutého viacerými formálnymi a hmotnoprávnymi vadami, rovnaké vady je potrebné podľa sťažovateľky pričítať aj použitiu výsledkov merania pre posúdenie pokrytia.

K namietanému porušeniu základného práva na rovnosť v konaní sťažovateľka uviedla, že vydaniu pracovného pokynu mali povinne predchádzať verejné konzultácie podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, ktorých sa ako dotknutá osoba, a teda ako účastník konania o konzultáciách mala v zmysle zákona zúčastniť, a úrad bol povinný prihliadnúť na jej stanovisko.

Podľa názoru sťažovateľky úrad svojím regulačným postupom neoprávnene zvýhodnil obchodnú spoločnosť ako jediného oprávneného záujemcu o národný roaming pri posudzovaní splnenia podmienky pre vznik jej práva na poskytnutie národného roamingu. Úrad týmto nezákonným postupom odňal sťažovateľke možnosť vyjadriť sa k navrhovanému opatreniu, a ovplyvniť tak výsledok konania – znenie pracovného pokynu. Týmto postupom porušil ústavné právo sťažovateľky na rovnosť účastníkov. Rovnaký následok podľa sťažovateľky možno pričítať aj použitiu výsledkov merania pre posúdenie pokrytia.

Úrad vydaním pracovného pokynu porušil princíp predvídateľnosti práva a legitímne očakávania sťažovateľky. Sťažovateľka nemohla predvídať, že pracovný pokyn úrad vydá v rozpore so zákonom, a legitímne očakávala, že úrad bude postupovať v súlade s príkazom obsiahnutým v kogentnej norme, teda podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách.

Keďže použité výsledky merania boli získané postupom podľa pracovného pokynu, ktorým bol porušený ústavný princíp právnej istoty sťažovateľky, rovnaký následok je potrebné podľa jej názoru pričítať aj použitiu výsledkov merania pre posúdenie pokrytia.

Sťažovateľka ďalej uviedla, že úrad pri vydávaní pracovného pokynu a pri použití výsledkov merania pre posúdenie pokrytia porušil povinnosť zohľadňovať nespravodlivé dôsledky svojho postupu na účastníkov. Obsah pracovného pokynu umožňuje obchodnej

spoločnosti formálne splniť podmienku pokrytia obyvateľstva Slovenskej republiky bez toho, aby bola reálne schopná poskytovať mobilné služby koncovým užívateľom. Svojím postupom úrad umožnil obchodnej spoločnosti užívať celú sieť sťažovateľky, ktorú budovala niekoľko rokov, ktorá však v súčasnosti nie je fakticky pripravená na poskytovanie služieb dvoma mobilnými operátormi. Hrozbe jej úplného zlyhania je možné predísť len vykonaním rozsiahlych technických opatrení, ktoré si vyžadujú investíciu presahujúcu sumu 1,6 mil. €.

Podľa názoru sťažovateľky úrad pri vydávaní pracovného pokynu, ako aj pri použití výsledkov merania pre posúdenie pokrytia porušil aj čl. 152 ods. 4 ústavy, pretože ním zvolený výklad zákona o elektronických komunikáciách je v rozpore s princípom legality štátnej moci a právnej istoty, so základným právom na rovnosť účastníkov konania, s povinnosťou zohľadňovať nespravodlivé dôsledky svojho postupu na účastníkov, ako aj v rozpore so základným právom sťažovateľky vlastníť majetok.

V súvislosti s namietaným porušením jej základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu sťažovateľka uviedla, že vznik jej povinnosti poskytnúť národný roaming obchodnej spoločnosti na základe postupu stanoveného pracovným pokynom zasahuje do jej majetkovej sféry v dvoch smeroch:

a) obmedzuje jej výlučné vlastnícke právo k jej mobilnej sieti, teda obmedzuje jej právo nakladať s predmetom vlastníctva, keďže sa nemôže slobodne rozhodnúť, či obchodnej spoločnosti poskytne prístup do svojej mobilnej siete alebo nie,

b) vyžaduje od sťažovateľky vykonanie rozsiahlych investícií pod hrozbou zlyhania prepojených sietí a vzniku súvisiacich škôd.

Sťažovateľka je toho názoru, že pracovný pokyn je opatrením, ktoré sa bezprostredne dotýka jej práv a povinností. Úrad je v zmysle výzvy príslušný potvrdiť, že oprávnený záujemca o národný roaming splnil podmienku pokrytia, t. j. či boli splnené podmienky určené úradom pre vznik povinnosti sťažovateľky poskytnúť obchodnej spoločnosti prístup do jej mobilnej siete. Za daných okolností má obsah pracovného pokynu bezprostredný

vplyv na zaver úradu o tejto otázke. Úrad záväzne stanovuje postup, akým majú jeho pracovníci posudzovať splnenie podmienky pokrytia, teda postup kreovania záveru úradu o hmotnoprávnej povinnosti sťažovateľky. Okrem uvedeného sa pracovný pokyn vzťahuje aj na postup úradu pri kontrole dosiahnutia rozvojových kritérií podľa výzvy, pričom jeho záver o nesplnení rozvojových kritérií je dôvodom na zrušenie individuálneho povolenia sťažovateľky podľa § 34 ods. 3 písm. c) zákona o elektronických komunikáciách.

Rovnako aj použitie výsledkov merania pre posúdenie pokrytia sa bezprostredne dotýka práv a povinností sťažovateľky, keďže úrad výsledky merania signálu mobilnej siete obchodnej spoločnosti podľa pracovného pokynu použil pre posúdenie rozsahu pokrytia obyvateľstva Slovenskej republiky mobilnými službami. V dôsledku svojho nesprávneho postupu úrad skonštatoval, že obchodná spoločnosť splnila podmienku najmenej 20 %-ného pokrytia, a stala sa tak oprávneným žiadateľom o národný roaming. Konštatoval teda vznik povinnosti sťažovateľky, ako aj ostatných dvoch mobilných operátorov poskytnúť obchodnej spoločnosti prístup do ich mobilnej siete.

Sťažovateľka argumentovala, že nemá žiadne iné účinné právne prostriedky, ktorými by sa mohla účinne brániť proti nezákonnému pracovnému pokynu a ktorými by mohla úradu zabrániť v jeho postupe pri kreovaní záveru o tom, či bola podmienka pokrytia mobilnými službami zo strany obchodnej spoločnosti splnená. Vo vzťahu k možnosti uplatnenia podnetu prokurátorovi, ako aj sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sťažnostiach“) sťažovateľka uviedla, že tieto nie sú účinnými prostriedkami nápravy okrem iného preto, lebo neumožňujú dosiahnuť náhradu za spôsobenú nemateriálnu ujmu. V danom prípade nie je možné podať ani návrh podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), keďže nie je splnená podmienka aktívneho faktického úkonu úradu smerujúceho proti sťažovateľke alebo proti nej priamo vykonaného. Sťažovateľka súčasne ústavný súd žiada, aby v prípade nestotožnenia sa s jej názorom o neexistencii žiadneho účinného prostriedku nápravy považoval uvedené skutočnosti za dôvody hodné osobitného zreteľa, pre ktoré prijatie sťažnosti neodmietne.

Sťažovateľka ústavnému súdu navrhla, aby rozhodol o dočasnom opatrení a odložil vykonateľnosť pracovného pokynu, ako aj uložil úradu, aby sa zdržal použitia výsledkov merania pokrytia až do právoplatného rozhodnutia vo veci samej.

Na základe uvedeného sťažovateľka navrhla, aby ústavný súd vyslovil:

«1. Základné právo sťažovateľa na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, základné právo sťažovateľa na rovnosť účastníkov podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, základné ľudské právo sťažovateľa vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo sťažovateľa na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vydaním „Pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie SR signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz“ zo dňa 17. 12. 2014 porušené boli.

2. Základné právo sťažovateľa na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, základné právo sťažovateľa na rovnosť účastníkov podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, základné ľudské právo sťažovateľa vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo sťažovateľa na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd použitím výsledkov merania signálu, ktoré bolo uskutočnené podľa „Pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie SR signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800MHz a 2600MHz zo dňa 17. 12. 2014, ako podkladu pre posúdenie, či obchodná spoločnosť [REDAKOVANÉ] ako oprávnený záujemca o národný roaming splnil podmienku pokrytia aspoň 20 % populácie Slovenskej republiky v zmysle Výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz z 27. 8. 2013 a v zmysle rozhodnutia Úradu pre reguláciu

elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1310541003 z 30. 12. 2013 o individuálnom povolení na používanie frekvencií, porušené boli.

3. Pracovný pokyn Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie SR signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz zo dňa 17. 12. 2014 sa zrušuje.

4. Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb sa zakazuje používať výsledky merania, ktoré bolo uskutočnené podľa „Pracovného pokynu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1/OŠD/2014 na meranie pokrytia populácie SR signálom verejných mobilných sietí pracujúcich v pridelených frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz“ zo dňa 17. 12. 2014, ako podklad pre posúdenie, či obchodná spoločnosť [REDAKOVANÉ]. ako oprávnený záujemca o národný roaming splnil podmienku pokrytia aspoň 20 % populácie Slovenskej republiky v zmysle Výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz z 27. 8. 2013 a v zmysle rozhodnutia Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 1310541003 z 30. 12. 2013 o individuálnom povolení na používanie frekvencií.

5. Sťažovateľovi sa priznáva primerané finančné zadostučinenie vo výške 1.000,- €..., ktoré mu je Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb povinný zaplatiť do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

6. Sťažovateľovi sa priznáva náhrada trov konania v sume 355,72 €..., ktorú je Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb povinný zaplatiť k rukám právneho zástupcu sťažovateľa do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.»

II.

Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú

Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Podľa § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov.

Podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd neodmietne prijatie sťažnosti, aj keď sa nesplnila podmienka podľa odseku 1, ak sťažovateľ preukáže, že túto podmienku nesplnil z dôvodov hodných osobitného zreteľa.

Právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity, ktorého zmysel a účel spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Ústavný súd

predstavuje v tejto súvislosti ultima ratio inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde (III. ÚS 149/04).

Súčastou doterajšej judikatúry ústavného súdu je aj právny názor, podľa ktorého princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu je ústavným príkazom pre každú osobu. Preto každý, kto namieta porušenie svojho základného práva, musí rešpektovať postupnosť tejto ochrany a pred tým, ako podá sťažnosť ústavnému súdu, požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, ktorého kompetencia predchádza právomoci ústavného súdu (IV. ÚS 128/04).

Ústavný súd považuje v danej veci za potrebné poukázať na svoje právne závery, ktoré už vyslovil vo svojej doterajšej judikatúre (III. ÚS 80/06, I. ÚS 354/08) vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol, že odopretie súdnej ochrany vo veciach prieskumu rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy je v niektorých prípadoch dovolené „ex lege“, tento postup nie je ale namieste v prípade, ak ide o rozhodnutia a postupy, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd (II. ÚS 50/01). Posledná veta čl. 46 ods. 2 ústavy túto skutočnosť výslovne potvrdzuje, keď uvádza: „Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Citovaná ústavná norma žiadnym spôsobom neustanovuje, v akom type súdneho konania a na základe akého návrhu majú sudy takéto rozhodnutia preskúmať, a ani sa nezmieňuje o druhu rozhodnutí, ktoré by mohli byť (z tohto dôvodu) vylúčené zo súdneho preskúmania, pretože smeruje výlučne k ich obsahovej stránke a jej prostredníctvom k základným právam a slobodám. V dôsledku toho v prípade, keď sa rozhodnutie, resp. postup orgánu verejnej správy (bez ohľadu na jeho druh či formálne označenie) dotýka niektorého zo základných práv a slobôd, z právomoci súdov nesmie byť vylúčené. Vylúčenie takéhoto rozhodnutia zo súdneho preskúmania (v správnom súdnictve) môže signalizovať porušenie čl. 46 ods. 2 poslednej vety ústavy (III. ÚS 138/03).

Vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 50/01 ústavný súd uviedol, že úlohou súdu pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy je zisťovať, či rozhodnutie správneho orgánu, zákonnosť ktorého má byť predmetom súdneho preskúmavania (vrátane rozhodnutia podľa § 248 ods. 2 písm. d) OSP), je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé zasiahnuť do základných práv alebo slobôd. V prípade, ak súd zistí, že tomu tak je, potom takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmavania.

Z obsahu sťažnosti a jej príloh ústavný súd zistil, že úrad ako orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou pre oblasť elektronických komunikácií a poštových služieb v zmysle § 6 ods. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách vydal 17. decembra 2014 pracovný pokyn, ktorým stanovil postup merania pokrytia územia Slovenskej republiky signálom mobilnej siete. Ako z listu úradu z 19. decembra 2014 adresovaného sťažovateľke vyplýva, uvedený pracovný pokyn podľa stanoviska úradu nie je „*metodikou na vyhodnocovanie splnenia rozvojových kritérií, o ktorej hovorí bod 4.2. Výzvy...*“. Podľa sťažovateľky však pracovným pokynom (napriek jeho označeniu, ktoré má evokovať, že ide len o interný predpis úradu) boli priamo založené povinnosti jednotlivým subjektom vrátane sťažovateľky. Napriek tomu, že ide o opatrenie so značným vplyvom na relevantný trh, úrad pred jeho vydaním neuskutočnil konzultácie podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, na ktoré bol povinný. Následne nesprávnym postupom podľa pracovného pokynu úrad umožnil obchodnej spoločnosti ako oprávnenému záujemcovi o národný roaming formálne splniť podmienku pokrytia obyvateľstva Slovenskej republiky mobilným signálom bez toho, aby skúmal, či je reálne schopná poskytovať mobilné služby koncovým užívateľom. Uvedeným postupom súčasne úrad umožnil obchodnej spoločnosti užívať mobilnú sieť sťažovateľky, čím sťažovateľke vznikla povinnosť toto užívanie strpieť. Podľa názoru sťažovateľky však pre splnenie podmienok pokrytia obyvateľstva Slovenskej republiky uvedených vo výzve, ako aj v jednotlivých individuálnych povoleniach mal úrad skúmať splnenie pokrytia obyvateľstva Slovenskej republiky mobilnými službami, nielen mobilným signálom.

Sťažovateľka sa svojou sťažnosťou domáha, aby ústavný súd vyslovil, že postupom úradu došlo k porušeniu jej základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 47 ods. 3 ústavy, ako aj práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu, a to dvoma samostatnými zásahmi:

a) vydaním pracovného pokynu, ktorý sťažovateľka považuje za opatrenie v zmysle čl. 127 ods. 2 ústavy a podľa § 49 zákona o ústavnom súde,

b) použitím výsledkov merania pre posúdenie pokrytia uskutočneného podľa pracovného pokynu ako podkladu pre posúdenie, či obchodná spoločnosť ako oprávnený záujemca o národný roaming splnila podmienku pokrytia aspoň 20 % obyvateľstva Slovenskej republiky mobilnými službami v zmysle výzvy a rozhodnutia úradu o individuálnom povolení na používanie frekvencií, ktoré je podľa sťažovateľky tzv. iným zásahom podľa čl. 127 ods. 2 ústavy, ako aj podľa § 49 zákona o ústavnom súde.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

Podľa § 244 ods. 5 prvej vety OSP súdy v správnom súdnictve konajú o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Piata hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku zakotvuje konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Účelom konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je poskytnutie súdnej ochrany fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný proti nej alebo v jeho dôsledkoch bol proti nej priamo vykonaný za predpokladu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie. Súdne konanie je zárukou, že súd uložením povinnosti odporcu nepokračovať v porušovaní práva navrhovateľa a v príkaze, ak je to možné, obnoví stav pred zásahom, vytvorí reálny predpoklad na eliminovanie nezákonného stavu, ktorý vznikol protiprávnym konaním, prípadne aj nekonaním orgánu verejnej správy.

Konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy predstavuje subsidiárnu formu súdnej ochrany v správnom súdnictve, ktorú možno aplikovať iba v prípade, ak iná právna možnosť ochrany chýba. V prípade ak bolo vydané rozhodnutie orgánu verejnej správy, je potrebné sa domáhať súdnej ochrany postupom podľa druhej alebo tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku [rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 8 Sžz 2/2012 z 28. júna 2012].

Pokiaľ ide o „zásah“ správnych orgánov, Občiansky súdny poriadok v ustanovení § 250v tento pojem nedefinuje; jeho definíciu neobsahuje ani iný zákon. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že ide o súdnu ochranu pred faktickými nezákonnými zásahmi orgánov verejnej moci, ktoré nie sú rozhodnutím alebo iným individuálnym aktom. Judikatúra považuje za zásah nezákonný, resp. v širšom zmysle protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym právam fyzickej alebo právnickej osoby spočívajúci v postupoch orgánu verejnej správy alebo v jeho činnosti, úkone, pokyne, prípadne nečinnosti. Musí ísť o priamy zásah do subjektívnych práv [napr. porušenie práva na život, práva na osobnú slobodu, práva na ochranu vlastníctva, práva na ochranu obydlia a pod. (rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžz 2/2011 z 3. mája 2011)].

Podľa § 72 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. Podľa odseku 4 tohto ustanovenia na preskúmanie rozhodnutí a postupov úradu je vecne príslušný najvyšší súd.

Podľa § 7 ods. 2 OSP v občianskom súdnom konaní súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Na základe toho, že sťažovateľka v sťažnosti opakovane namietala, že tak vydaním pracovného pokynu, ako aj použitím výsledkov merania pokrytia bolo bezprostredne zasiahnuté do jej označených práv zaručených čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 47 ods. 3 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, ako aj s prihliadnutím na znenie čl. 46 ods. 2 ústavy ústavný súd dospel k záveru, že postup úradu možno pred podaním sťažnosti ústavnému súdu namietat na všeobecnom súde, pretože sa týka možného porušenia základných práv a slobôd sťažovateľky. Túto právomoc všeobecných súdov nemožno nahradiť konaním pred ústavným súdom.

V tejto situácii by na prerokovanie sťažnosti bola daná právomoc ústavného súdu iba v prípade, ak by sťažovateľka tvrdila a preukázala také skutočnosti, ktoré by umožňovali ústavnému súdu postupovať podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde, teda ak by sťažovateľka tvrdila a preukázala, že podmienku vyčerpania účinných opravných prostriedkov na ochranu svojich základných práv, na ktorých použitie je oprávnená podľa osobitných predpisov, nesplnila z dôvodov hodných osobitného zreteľa.

Sťažovateľka tieto dôvody hodné osobitného zreteľa vidí vo svojom právnom názore, že právny poriadok Slovenskej republiky jej žiadny účinný právny prostriedok na ochranu jej práv okrem sťažnosti podanej ústavnému súdu neposkytuje, pretože podaním podnetu prokurátorovi, sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach ani podaním návrhu podľa § 250v OSP nemožno dosiahnuť nápravu za spôsobenú nemateriálnu ujmu, a preto ich nemožno považovať za účinné prostriedky nápravy.

Ústavný súd je však toho názoru, že dôvody uvedené sťažovateľkou mu neumožňujú postupovať podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde a prijať sťažnosť sťažovateľky na ďalšie konanie v situácii, keď nevyčerpala pred podaním sťažnosti ústavnému súdu účinné opravné prostriedky, ktoré jej zákon na ochranu jej základných práv poskytuje.

Sťažovateľka v tomto prípade nesplnila zákonom ustanovenú podmienku existencie dôvodov hodných osobitného zreteľa podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde s ohľadom na charakter dôvodov, ktoré sama uviedla.

Zo samotnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľka proti namietanému zásahu do jej práv zo strany úradu neuplatnila pred podaním sťažnosti žiadny procesný prostriedok, pretože existujúce právne prostriedky, ktoré mala k dispozícii, boli by podľa jej právneho názoru neúčinné. Dôvodom hodným osobitného zreteľa však nemôže byť len presvedčenie sťažovateľa, že právny prostriedok na ochranu jeho práv a oprávnených záujmov by nebol aj v prípade jeho použitia účinný, resp. úspešný. Takto by dôvody hodné osobitného zreteľa podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde úplne záviseli od subjektívneho presvedčenia sťažovateľa. Účel tohto ustanovenia však sleduje skôr ospravedlnenie nedostatku podmienky podľa § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde a prijatie sťažnosti na ďalšie konanie z hľadiska dôvodov, ktoré sa dajú aj určitým spôsobom objektivizovať, napríklad prostredníctvom stabilnej judikatúry všeobecných súdov.

V tomto prípade sa dá uviesť aj to, že sťažovateľka v snahe podporiť aplikáciu § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde si v sťažnosti vnútorne odporuje. Najprv tvrdí, že existujúce právne prostriedky by boli neúčinné, pretože nimi nemožno dosiahnuť nápravu za spôsobenú nemateriálnu ujmu, takže ich nemusela využiť, ale vzápätí sa domáha výnimky podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ktorá sa vzťahuje len na účinné právne prostriedky v zmysle § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd v tejto súvislosti tiež poznamenáva, že ani priznanie primeraného finančného zadosťučinenia nepredstavuje realizáciu práva priznaného čl. 46 ods. 3 ústavy, t. j. primerané finančné zadosťučinenie nemožno stotožňovať s odškodným, náhradou či už za skutočnú škodu, ušlý zisk alebo nemajetkovú ujmu.

Z uvedených dôvodov ústavný súd v posudzovanom prípade pri predbežnom prerokovaní sťažnosti dospel k záveru, že je potrebné ju odmietnuť podľa § 25 ods. 2

v spojení s § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie.

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

V Košiciach 10. júna 2015