



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 354/08-50

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 22. januára 2009 v senáte zloženom z predsedu Petra Brňáka, zo sudkyne Marianny Mochnáčovej a sudcu Milana Ľalíka prerokoval prijatú sťažnosť T., a. s., B., zastúpenej advokátom JUDr. J. H. B., ktorou namietala porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 SŽ 99/2005 z 25. januára 2007, a takto

r o z h o d o l :

1. Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 5 SŽ 99/2005 z 25. januára 2007 p o r u š i l základné právo T., a. s., na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sž 99/2005 z 25. januára 2007 zrušuje a vec vracia na ďalšie konanie.

3. T., a. s., priznáva náhradu trov právneho zastúpenia v sume 1002,36 € (slovom tisícdve eurá a tridsaťšesť centov), ktorú je Najvyšší súd Slovenskej republiky povinný vyplatiť na účet jej advokáta JUDr. J. H., B., do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto nálezu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením z 30. októbra 2008 č. k. I. ÚS 354/08-13 prijal podľa § 25 ods. 3 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 ďalšie konanie sťažnosť T., a. s. (ďalej len „sťažovateľka“), ktorou namietala porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 5 Sž 99/2005 z 25. januára 2007 (ďalej aj „napadnuté rozhodnutie“).

2. Sťažovateľka vo svojej sťažnosti uviedla, že 27. septembra 2005 Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „telekomunikačný úrad“ alebo „úrad“) vydal zmenu všeobecného povolenia, ktorou s účinnosťou od 10. októbra 2005 zmenil podmienky poskytovania telekomunikačných služieb na území Slovenskej republiky. Sťažovateľka namieta, že úrad tak urobil bez toho, aby 60 dní pred predpokladaným vyhlásením zmeny zverejnil jej návrh s výzvou na predloženie pripomienok, ako aj s údajom, v akej lehote ich možno uplatniť.

3. V predmetnej veci sťažovateľka 9. decembra 2005 podala sťažnosť ústavnému súdu, ktorý ju uznesením sp. zn. III. ÚS 80/06 z 8. marca 2006 odmietol pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie z dôvodu, že namietaný postup telekomunikačného úradu možno pred podaním sťažnosti ústavnému súdu namietat' na všeobecnom súde, pretože sa týka možného porušenia základných práv a slobôd sťažovateľky. Túto právomoc nemožno nahradiť konaním pred ústavným súdom.

4. Na základe uvedeného sťažovateľka podala žalobu podľa V. časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), konanie o ktorej najvyšší súd uznesením sp. zn. 5 SŽ 99/2005 z 25. januára 2007 zastavil z dôvodu, že nepodlieha prieskumu správnym súdom v rámci správneho súdnictva. Predmetné uznesenie najvyššieho súdu bolo strane sťažovateľky doručené 31. mája 2007.

5. Podľa názoru sťažovateľky je v danej veci nepochybné, že zmena všeobecného povolenia sa týkala základných práv a slobôd sťažovateľky, a to vlastníckeho práva chráneného čl. 20 ústavy a petičného práva chráneného čl. 27 ústavy. V uznesení sp. zn. III. ÚS 80/06 z 8. marca 2006 ústavný súd okrem iného uviedol: „... s prihliadnutím na znenie čl. 42 ods. 2 ústavy (správne mal byť uvedený zrejme čl. 46 ods. 2 ústavy, pozn.) ústavný súd dospel k záveru, že aj keď sa na dané konanie (vydanie všeobecného povolenia) podľa ustanovenia § 72 ods. 2 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách nevzťahujú predpisy o správnom konaní, tento postup telekomunikačného úradu možno pred podaním sťažnosti ústavnému súdu namietat' na všeobecnom súde, pretože sa týka možného porušenia základných práv a slobôd sťažovateľky. Túto právomoc nemožno nahradiť konaním pred ústavným súdom.“

6. Vychádzajúc z už uvedeného, keďže najvyšší súd neprerokoval žalobu v intenciách citovaného uznesenia ústavného súdu, ale konanie zastavil, sťažovateľka namieta porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

7. Na základe toho sťažovateľka navrhla, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že
„1. Najvyšší súd SR uznesením sp. zn. 5 Sž 99/2005 zo dňa 25. 01. 2007 porušil základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu zaručené čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy SR a právo na spravodlivý proces zaručené čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd tým, že konanie o podanej žalobe zastavil bez vecného preskúmania napadnutého rozhodnutia.

2. Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž 99/2005 zo dňa 25. 01. 2007 sa zrušuje a vec sa vracia na ďalšie konanie.

3. Sťažovateľovi sa priznáva náhrada trov konania.“

8. Na základe žiadosti ústavného súdu sa k veci písomne vyjadrili obaja účastníci konania - najvyšší súd, zastúpený jeho podpredsedníčkou JUDr. D. Š., listom z 1. decembra 2008 (doručeným ústavnému súdu 9. januára 2009) sp. zn. KP 8/08-131 a právny zástupca sťažovateľky stanoviskom k uvedenému vyjadreniu najvyššieho súdu z 19. januára 2009.

8.1 . Podpredsedníčka najvyššieho súdu sa k sťažnosti vyjadrila takto:

„V súdnom konaní sťažovateľ požadoval vykonanie súdneho prieskumu zmeny povolenia, ktoré bolo prijaté Telekomunikačným úradom... 27. 9. 2005...

Za tejto procesnej situácie je prvoradou úlohou súdu... preveriť, či predmet žaloby je spôsobilý na súdne konanie, v danom prípade, či je možno vykonať súdny prieskum rozhodnutia správneho orgánu postupom podľa 5. časti Občianskeho súdneho priadku. Opačný prístup by podľa mienky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky mohol viesť k prekročeniu súdnej pôsobnosti a k vydaniu nezákonného súdneho rozhodnutia.

Tieto myšlienky Najvyšší súd... v napadnutom uznesení vyjadril tak, že zmenu povolenia nepovažoval za individuálny správny akt...

Uvedený základný úsudok si Najvyšší súd... odôvodnil odkazom na všeobecný charakter textu zmeny povolenia ako aj všeobecného povolenia samotného, v ktorých sa nekonkretizujú formulácie práv a povinností. Naopak imanentným znakom rozhodnutia je zásadne konkretizácia priznaných subjektívnych práv alebo uložených verejnoprávnych povinností, a to konštitutívnym spôsobom, prípadne uznaných práv, a to deklaratórnym spôsobom, alebo ide o záverečný produkt rozhodovacieho procesu o konkrétnych, tzn.

individuálnych právach a povinnostiach.

Ďalej svoje úvahy... Najvyšší súd... doplnil záverom, že zmena povolenia smeruje k neurčitému okruhu adresátom s uložením povinností do budúcnosti, čo je však v rozpore s charakterom rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu, lebo rozhodnutie správneho orgánu musí vždy konkretizovať jedného alebo viac adresátov rozhodnutia (predovšetkým ich nezameniteľnou identifikáciou), lebo na ich práva alebo povinnosti bude toto rozhodnutie pozitívne alebo negatívne vplývať a na základe výsledku konania sa im vytvárajú ďalšie procesné práva (napr. právo na nápravu nezákonného rozhodnutia), ktoré by za tejto situácie ani nemohli využiť.

Treba tiež poukázať na to, že v konaní, ktorého výsledkom bola zmena povolenia, celkom absentovala komunikácia s účastníkmi - identifikovanými jednotlivcami, lebo ich okruh nebol Telekomunikačným úradom... vôbec konkrétne vymedzený, alebo správny orgán sa uspokojil iba s abstraktne označeným adresátom povinností (čomu nasvedčuje aj forma doručenia prostredníctvom Zbierky zákonov Slovenskej republiky zvolená zákonodarcom), a súčasne im nebola ani naznačená forma obrany v prípade nespokojnosti jednotlivca s existenciou zmeny povolenia.

Na základe vyššie uvedeného Najvyšší súd... usúdil, že ide o akt verejnej správy, ktorý má aj v zmysle odbornej literatúry (najmä in: Machajová, J. a kol., Všeobecné správne právo, Bratislava 2007, s. 1. 33 alebo Hendrych, D. a kol. Správni právo-obecná časť, 6. vydanie, C.H.Beck, Praha 2006, s. 179) charakter abstraktného aktu, tzn. neurčitý okruh adresátov. Tento akt nezakladá alebo nepotvrďuje konkrétne právo a povinnosť na podnet účastníka, pôsobí zásadne s účinkami do budúcnosti a túto abstraktnú normotvornú činnosť vykonáva na základe zákonného splnomocnenia. Tieto abstraktné akty v súlade s ustálenou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nie je možné preskúmať postupom podľa 5. časti Občianskeho súdneho poriadku na tomto závere nemení skutočnosť, že vydaním abstraktného aktu orgánom verejnej správy (ktorý sa viac blíži k charakteru všeobecne záväzného predpisu orgánu verejnej správy) sa môže jednotliviec cítiť byť dotknutý v svojich konkrétnych právach, napr. vo vlastníckom práve k určitej veci. Pokiaľ má túto domnienku a tiež právny dôvod pochybovať o legálnosti tohto aktu, potom podľa mienky Najvyššieho súdu... iba prostredníctvom aplikácie čl. 125 ods. 1 písm. b/ Ústavy Slovenskej republiky sa môže domáhať nápravy.

Vychádzajúc z uvedeného sa Najvyšší súd... nestotožňuje s právnym názorom žalobcu, že zmena povolenia sa dotkla jeho vlastníckeho práva chráneného čl. 20 Ústavy ... a že bolo porušené aj jeho právo zaručené v čl. 46 ods. 2 ústavy konať.

Záverom si Vám dovoľujem oznámiť, že trváme na verejnom ústnom pojednávaní.“

8.2. Právny zástupca sťažovateľky k vyjadreniu podpredsedníčky najvyššieho súdu zaujal takéto stanovisko: „... *Predmetné vyjadrenie považujeme za neopodstatnené... Ak by sme aj vychádzali z tvrdení odporcu, že v danom prípade ide o abstraktný akt, táto skutočnosť podľa nášho názoru vôbec nie je... prekážkou jeho preskúmania v rámci PÍATEJ ČASTI O. s. p. ... Z obsahu § 244 ods. 2 a 3 O. s. p. a z použitých formulácií je podľa nášho názoru zrejmé, že abstraktnosť alebo naopak konkrétnosť rozhodnutia sú úplne irelevantné. ... Považujeme za potrebné zaoberať sa aj charakterom všeobecného povolenia. Ustanoveniami § 13 TelekomZ bol totiž nahradený dovtedy aplikovaný systém pridelovania individuálnych povolení, a to z dôvodu hospodárnosti. Telekomunikačný úrad SR nemusí viesť konanie s každým podnikom osobitne a vydávať mu osobitné povolenie (licenciu), ale uskutoční jedno spojené konanie pre všetky podniky. Zákonodarca ho odbremeňuje od nutnosti konať s každým jedným podnikom a naopak mu umožňuje rozhodnúť jedným rozhodnutím, ktoré potom zahŕňa povolenia pre všetky podniky. Inými slovami povedané, zákonodarca štandardný proces správneho konania zjednodušuje, keď umožňuje Úradu konať súčasne so všetkými podnikmi naraz a rozhodnúť v spojenom konaní jedným rozhodnutím o ich subjektívnych právach a povinnostiach. Úrad je totiž povinný návrh všeobecného povolenia uverejniť na 60 dní, umožniť dotknutým subjektom uplatniť pripomienky a tieto i vyhodnotiť a až následne vydať všeobecné povolenie (§ 13 TelekomZ). Ťažko môže ísť o normatívny abstraktný akt, ak Úrad musí reagovať na individuálne pripomienky adresátov a rozhodovať o nich. Uvedené podľa nášho názoru nasvedčuje len tomu, že ide o osobitný zjednodušený proces, ktorého účelom je vydanie rozhodnutia, ktoré má priamy dopad na individuálne práva a povinnosti dotknutých subjektov t. j. podnikov.*

Pre úplnosť poukazujeme na to, že odborná literatúra, na ktorú odkazuje odporca, zdôrazňuje, že hranice medzi abstraktnými a individuálnymi správnymi aktmi, nie sú pevne dané, pričom mnohé správne akty disponujú atribútmi oboch (ideálnych) modelov.

Za najdôležitejší moment však v danom prípade považujeme ústavnú normu

vyjadrenú v čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy SR, podľa ktorej z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Toto je podstatné, a nie samotný druh či formálne označenie rozhodnutia správneho orgánu...

Všeobecné povolenie nemá charakter všeobecne záväzného právneho predpisu. Tam, kde TelekomZ predpokladá vydanie predpisu, obsahuje na to príslušné splnomocnenie (napr. § 24 ods. 2 TelekomZ). Všeobecné povolenie nie je ani rozhodnutím, ktoré by bolo vylúčené z preskúmania ustanovením § 248 O. s. p. alebo iným zákonom. ... Za daného stavu, ak sa odporca vôbec nezaoberal otázkou, či sa 1. zmena Všeobecného povolenia dotýka niektorého zo základných práv a slobôd a ak odmietol preskúmať 1. zmenu všeobecného povolenia, ktorá sa dotýkala základných práv a slobôd sťažovateľa (čl. 20 Ústavy SR, čl. 27 Ústavy SR, čl. 35 Ústavy SR), porušil právo sťažovateľa na súdnu ochranu garantované čl. 46 ods. 2 Ústavy SR a právo na spravodlivý proces garantované čl. 6 Dohovoru. ...

Argument odporcu poukazujúci na ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu SR nemôže obstať. Poukazujeme totiž na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. I Sž 89/2005 zo dňa 29.04.2008, ktorý na základe žaloby spoločnosti O., a. s. rozhodol tak, že 1. zmenu Všeobecného povolenia zrušil. Z obsahu odôvodnenia predmetného rozsudku jednoznačne vyplýva, že námietky sťažovateľa proti zákonnosti postupu a proti zákonnosti rozhodnutia Telekomunikačného úradu SR (žalovaný) boli plne opodstatnené, pretože Najvyšší súd SR dospel k záveru, že žalovaný nerešpektoval zákonom upravený postup pri vydávaní všeobecného povolenia resp. jeho zmeny, odňal tak možnosť uplatniť právo na oboznámenie sa s návrhom a predložiť k nemu pripomienky, čo samo osebe spôsobuje nezákonnosť rozhodnutia. Z obsahu rozhodnutia jednoznačne vyplýva, že predmetný rozsudok je v rozpore s argumentáciou žalovaného v danej veci. ...

Tvrdenie odporcu o tom, že 1. zmena povolenia sa nedotkla vlastníckych práv sťažovateľa je:

1. v rozpore s nálezom Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 80/06 zo dňa 08. 03. 2006,
2. v rozpore s rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp. zn. I Sž 89/2005 zo dňa 29. 04. 2008, podľa ktorého 1. zmena Všeobecného povolenia nie je nepodstatnou zmenou, ale svojim obsahom ide o citelný zásah do majetkových práv dotknutých subjektov (str. 6)...

Posúdenie otázky, či sa rozhodnutie dotýka ústavných alebo iných práv dotknutej

osoby, je závislé od posúdenia jej právneho postavenia pred vydaním rozhodnutia a po vydaní rozhodnutia (in concreto 1. zmeny Všeobecného povolenia). Niet pochyb o tom, že všeobecné povolenie resp. jeho zmena sú pre podnik záväzné. Ak pred vydaním 1. zmeny Všeobecného povolenia povinnosť zabezpečiť odpočívanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach na vlastné náklady podnik resp. jej podmienky určené neboli, po jej vydaní mu už táto povinnosť resp. jej podmienky určené boli. Je nepochybné, že 1. zmena Všeobecného povolenia sa priamo dotkla jeho subjektívnych práv; inými slovami povedané, 1. zmena Všeobecného povolenia založila jeho povinnosť, ktorá sa dotkla jeho práva vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 Ústavy SR). ...

Pre úplnosť považujeme za potrebné vyjadriť sa ku skutočnosti, že Najvyšší súd SR už rozsudkom sp. zn. 1 Sž 89/2005 zo dňa 29. 04. 2008 1. zmenu Všeobecného povolenia zrušil.

Sťažovateľ trvá na konštatovaní o tom, že došlo k porušeniu jeho práv garantovaných čl. 46 ods. 2 Ústavy SR a čl. 6 Dohovoru; vyššie uvedená zmena nemá podľa nášho názoru na rozhodovanie v tejto veci vplyv. Sťažovateľovi je potrebné poskytnúť ochranu jeho práv a satisfakciu konštatovaním ich porušenia.

Vyššie uvedená zmena nemá podľa nášho názoru vplyv ani na rozhodovanie o návrhu na zrušenie napadnutého rozsudku a vrátenie veci na ďalšie konanie. Vychádzajúc z princípu subsidiarity, je podľa nášho názoru na odporcovi, aby sa po zrušení rozsudku v ďalšom konaní vysporiadal so skutočnosťou, či rozsudok sp. zn. 1 Sž 89/2005 zo dňa 29. 04. 2008 mal účinky aj na právne postavenie sťažovateľa (otázka účinnosti rozsudku erga omnes), alebo o zrušení 1. zmeny Všeobecného povolenia je potrebné rozhodnúť aj vo vzťahu k sťažovateľovi (otázka účinnosti rozsudku inter partes). ...

Vzhľadom na vyššie uvedené na podanej sťažnosti trváme.“

9. Na ústnom pojednávaní 22. januára 2009 právny zástupca sťažovateľky zotrval na všetkých predchádzajúcich argumentoch, ktoré podrobnejšie rozviedol, a žiadal, aby ústavný súd sťažnosti vyhovel v plnom rozsahu. Najvyšší súd taktiež zotrval na svojom stanovisku.

10. Z obsahu sťažnosti, jej príloh a spisu sp. zn. III. ÚS 80/06 ústavný súd zistil, že telekomunikačný úrad ako orgán verejnej správy vydal 27. septembra 2005 „1. zmenu všeobecného povolenia č. 1/2005 na poskytovanie elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb“. Predmetom zmeny všeobecného povolenia v bode 1 boli úhrada, jej splatnosť, identifikácia účtu a ďalšie s tým súvisiace skutočnosti. V bode 2 namietanej zmeny telekomunikačný úrad konštatoval zmenu čl. 1, ktorý doplnil odsekom 4 v znení: „Podnik je povinný zabezpečiť zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach pre orgán štátu alebo orgán činný v trestnom konaní zaobstaraním týchto zariadení a ich udržiavaním v nepretržitom prevádzkyschopnom stave na vlastné náklady. Podnik je povinný zabezpečiť pripojenie týchto zariadení na vlastné náklady; technickú špecifikáciu podľa § 13 ods. 2 písm. j) zákona o elektronických komunikáciách schvaľuje úrad.“ Zmena všeobecného povolenia obsahuje dátum vydania a uvedenie osoby (predseda), ktorá ju vydala.

Sťažovateľka sťažnosťou (i) doručenou ústavnému súdu 30. novembra 2005 namietala postup telekomunikačného úradu v súvislosti s vydaním zmeny všeobecného povolenia z 27. septembra 2005, v dôsledku ktorého bolo podľa jej názoru porušené jej základné právo na petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Zároveň žiadala, aby ústavný súd namietanú zmenu všeobecného povolenia zrušil. Ústavný súd uvedenú sťažnosť uznesením č. k. III. ÚS 80/06-38 z 8. marca 2006 (ii) odmietol pre nedostatok jeho právomoci na jej prerokovanie. Svoje rozhodnutie odôvodnil v podstatne zhodne s uvedeným v bode 3 a poukázal tiež na svoje rozhodnutia sp. zn. III. ÚS 138/03 a sp. zn. II. ÚS 50/01.

V intenciách záverov ústavného súdu [bod 10 (ii)] sťažovateľka podala žalobu na najvyššom súde, ktorý napadnutým rozhodnutím konanie zastavil, keď uviedol (okrem iného), že „že žalobca sa domáha konania, ktoré nie je v pôsobnosti všeobecných súdov, tzn., že nie je zahrnuté ani v čl. 142 ods. 1 Ústavy... ani v príslušných zákonoch, ktoré upravujú právomoc súdov. ... Na rozdiel od žalobcu Najvyšší súd stotožňuje sa s argumentáciou žalovaného 1. zmenu Všeobecného povolenia nepovažuje za individuálny

správny akt, ktorý podlieha súdnemu preskúmaniu. Je potrebné striktne rozlišovať individuálny správny akt orgánu verejnej správy a ďalej normatívny správny akt orgánu verejnej správy, ktorý obsahuje všeobecne záväzné právne normy, napríklad vo forme právnych predpisov. ... Z obsahu ... textov vyplýva, že uvedené všeobecné povolenie používa všeobecné, nekonkretizované formulácie práv a povinností, pričom ich nositeľov alebo adresátov žiadnym spôsobom nekonkretizuje. Ide teda o normatívny správny akt, ktorý nepodlieha súdnemu preskúmaniu na rozdiel od individuálneho správneho aktu ...“.

Preto sťažovateľka opakovane podala sťažnosť na ústavnom súde, a to osobitne proti telekomunikačnému úradu (iii) [v podstate z rovnakých dôvodov ako v bode 10 (i)] a osobitne proti najvyššiemu súdu (bod 7). Sťažnosť [bod 10 (iii)] ústavný súd uznesením č. k. III. ÚS 239/07-21 z 27. augusta 2007 odmietol pre neprípustnosť, a to s poukazom na ustanovenie § 24 písm. a) zákona o ústavnom súde, keďže išlo o vec totožnú s vecou vedenou pod sp. zn. III. ÚS 80/06, o ktorej ústavný súd už rozhodol [bod 10 (ii)].

11. Ústavný súd predovšetkým konštatuje, že predstavuje súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy). Nie je však súčasťou všeobecných súdov, ktorým preto ani nie je inštančne nadriadený. Úlohou ústavného súdu je kontrola rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, avšak len za situácie, keď svojimi rozhodnutiami zasahujú do ústavne zaručených základných práv a slobôd jednotlivca. To znamená, že ústavný súd nie je oprávnený zasahovať do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov v prípade, keď dochádza k porušeniu bežnej zákonnosti alebo iným nesprávnostiam, ktoré svojou podstatou spočívajú v rovine podústavného práva.

12. Predmetom konania pred ústavným súdom sa stalo posúdenie ústavnosti odmietnutia súdnej ochrany sťažovateľke v dôsledku zastavenia konania pred najvyšším súdom z dôvodu konštatovaného nedostatku právomoci tohto súdu na prerokovanie žaloby sťažovateľky (bod 10), keďže podľa názoru najvyššieho súdu predmetom súdneho prieskumu bol normatívny správny akt.

13. Ústavný súd pri rozhodovaní o sťažnosti sťažovateľky predovšetkým zoberal do

úvahy, že sťažovateľka namietala porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu (spravodlivý proces), ktoré je v demokratickej spoločnosti natoľko závažné, že pri jeho výkone neprichádzajú do úvahy (zo strany súdov) ani jeho zužujúci výklad a ani také formálne interpretačné postupy, následkom ktorých by mohlo byť jeho neodôvodnené (svojvoľné) obmedzenie, či dokonca popretie. Obsah práva na súdnu ochranu (spravodlivý proces), vychádzajúc z čl. 46 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, nespočíva len v ochrane uskutočnenia riadneho a spravodlivého súdneho konania (jeho priebehu, pozn.), ale tiež (a predovšetkým) v ústavnej (medzinárodnoprávnej) ochrane samotného prístupu k súdu. Odmietnuť prístup k súdu v súvislosti s požadovanou ochranou ústavne zaručených práv a slobôd znamená odmietnuť spravodlivosť (denegatio iustitiae) ako takú.

14. Napriek skutočnosti, že odopretie súdnej ochrany vo veciach prieskumu rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy je v niektorých prípadoch dovolené „ex lége“, 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 neurčuje, 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.

15. Rešpektovanie tohto príkazu ústavnej normy je okrem iného možné dosiahnuť výkladom zákonného predpisu týkajúceho sa rozhodovacej činnosti súdu ústavne súladným spôsobom. V situácii, keď ustanovenie právneho predpisu dovoľuje dvojaký výklad (jeden ústavne súladným a druhý ústavne nesúladným spôsobom), má prioritu jeho výklad ústavne súladným spôsobom. Pre sudy táto povinnosť vyplýva celkom jednoznačne z čl. 144 ods. 1

v spojení s čl. 152 ods. 4 ústavy. Keďže podľa čl. 144 ods. 2 ústavy môžu sudy namietať nesúlad všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, sú tým viac zaviazané k ústavne súladnému výkladu každého zákona týkajúceho sa ich rozhodovacej činnosti. Táto povinnosť súdu zodpovedá ústavne garantovanému právu každého na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy (II. ÚS 50/01). Ústavný súd už vo veci sp. zn. I. ÚS 37/95 rozhodol, že „Otázku právomoci všeobecného súdu z hľadiska ústavou upraveného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 2 ústavy) treba posudzovať v zmysle čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou.“, pričom vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/98 tiež potvrdil, že v prípade, ak dôjde k výkladu právnych predpisov inak ako ústavne konformným spôsobom, „môže to mať dopad na niektoré zo základných práv a slobôd“.

16. Podľa právneho názoru ústavného súdu preto ústavne súladný výklad zákonov týkajúcich sa rozhodovacej činnosti súdov (ale aj ich výklad súladný s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky) predstavuje neoddeliteľnú súčasť ich rozhodovacej činnosti a ako taký jedine zodpovedá základnému právu každého na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy (II. ÚS 50/01). Vychádzajúc z uvedeného je preto úlohou súdu aj pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku a v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy zisťovať, či rozhodnutie, postup, resp. zásah orgánu verejnej správy je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv alebo slobôd. V prípade, ak súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania.

17. Ústavný súd v tejto súvislosti v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007 už uviedol, že „orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narúšala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej

úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pritom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).“

18. Vychádzajúc z už uvedeného ústavný súd v posudzovanej veci nemohol nezohľadniť skutočnosť, že formalistický prístup najvyššieho súdu by v konečnom dôsledku viedol k odmietnutiu spravodlivosti (odopretiu prístupu k súdu) v tak závažnej otázke, akou je ochrana ústavne zaručených základných práv a slobôd. V okolnostiach danej veci (bez ohľadu na ne/opodstatnenosť sťažovateľkou namietaných skutočností) by kautely zásahu do práva na prístup k súdu v plnom rozsahu dopadli na všeobecný súd (v danom prípade správny súd).

19. Odhliadnuc od skutočnosti, že ústavný súd v posudzovanom prípade už vyslovil právny názor [bod 10 (ii)], ktorý by v demokratickej spoločnosti s vládou práva sám osebe (napriek jeho procesnej forme) bol dostatočným usmernením pre všeobecný súd, aby žalobu sťažovateľky vecne prerokoval (t. j. aby nebola odmietnutá spravodlivosť), ústavný súd sa nestotožňuje ani s odôvodnením namietaného rozhodnutia.

20. Pre riešenie otázky charakteru všeobecného povolenia vydávaného telekomunikačným úradom podľa § 13 zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o elektronických komunikáciách“) z hľadiska daných foriem činnosti verejnej správy je dôležité v prvom rade zdôrazniť, že v podmienkach slovenskej teórie správneho práva možno hovoriť o dvoch základných druhoch správnych aktov, a to o normatívnych správnych aktoch a o individuálnych správnych aktoch. Obe skupiny predstavujú formy činnosti verejnej správy s právotvorným účinkom. Vo všeobecnosti tiež platí, že adresát normatívneho správneho aktu (fyzická alebo právnická osoba) nemá možnosť proti nemu brojiť zo svojej individuálno-právnej pozície. Právna ochrana v tejto podobe sa proti normatívnym správny aktom v Slovenskej republike realizuje len prostredníctvom prokuratúry (previerky, protesty a pod.), ktorá však nemá v rukách decíznu právomoc, čiastočne prostredníctvom všeobecného súdництва (všeobecne záväzné nariadenia obcí a samosprávnych krajov - § 250zfa OSP, pozn.), a v najväčšom rozsahu prostredníctvom

ústavného súdnicstva [čl. 125 ods. 1 písm. b) až d) ústavy]. V žiadnom z prípadov súdneho prieskumu normatívnych správnych aktov však nedisponuje kvalifikovaným návrhovým oprávnením subjekt, ktorého právna pozícia je normatívnym správnym aktom dotknutá. Naopak, adresát individuálneho správneho aktu môže proti nemu brojiť podávaním riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov, môže žiadať o jeho preskúmanie prostredníctvom správneho súdnicstva a v určitých prípadoch môže proti nemu namietať aj sťažnosťou podanou ústavnému súdu (čl. 127 ods. 1 ústavy).

21. Označenie právneho inštitútu zakotveného v § 13 zákona o elektronických komunikáciách (všeobecné povolenie, pozn.) naznačuje, že by malo ísť o individuálny správny akt. Pojmom „povolenie“ sa v správnom práve v prevažnej väčšine prípadov označuje práve individuálny správny akt. Formálne označenie tohto aktu samo osebe však nemôže byť určujúcim pri stanovení miesta všeobecného povolenia v systéme foriem činnosti verejnej správy. Jeho individuálnu povahu narúša už len samotný prívlastok „všeobecné“, i keď ani to nie je rozhodujúce. Obsah všeobecného povolenia je identifikovateľný z § 13 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách. Jednoznačne z neho vyplýva, že neráta s určením všeobecného povolenia konkrétnemu subjektu. Obsah všeobecného povolenia je určený každému subjektu, ktorý spĺňa charakteristiky podniku podľa § 4 ods. 8 zákona o elektronických komunikáciách. Tým je daná „všeobecnosť“ povolenia, ktorá ho zároveň odlišuje od individuálneho správneho aktu. Dokazuje to aj skutočnosť, že ak na trhu poskytovania elektronických komunikačných sietí a služieb pribudne ďalší podnik, nie je potrebné vydávať nové všeobecné povolenie, ktoré je tak určené na opakované použitie. Všeobecné povolenie je vyhlasované, pričom dňom vyhlásenia nadobúda účinnosť, ak v ňom nie je uvedený neskorší deň nadobudnutia účinnosti (§ 13 ods. 5 zákona o elektronických komunikáciách). Na základe uvedeného všeobecné povolenie vykazuje znaky normatívneho správneho aktu.

22. Na druhej strane však všeobecné povolenie od normatívnych správnych aktov odlišuje jeho obsah vyznačujúci sa riešením relatívne konkrétnej administratívnej veci. Naznačuje to aj formulácia preambuly napadnutého všeobecného povolenia telekomunikačného úradu č. 1/2005, podľa ktorej *„vzhľadom na všeobecnú povahu*

povolenia sa jednotlivé ustanovenia vzťahujú na konkrétnu sieť alebo službu, ak sa jej svojou podstatou týkajú“. Relatívna konkrétnosť je daná tým, že všeobecné povolenie upravuje podmienky, za splnenia ktorých môžu podniky poskytovať na území Slovenskej republiky elektronické komunikačné siete a jednotlivé elektronické komunikačné služby. Na vydávanie všeobecných povolení sa nevzťahuje správny poriadok [§ 72 ods. 2 písm. b) zákona o elektronických komunikáciách], pričom proces ich vydávania zákon o elektronických komunikáciách neupravuje (s výnimkou § 13 ods. 4 a 5 zákona o elektronických komunikáciách). Možno tak uzavrieť, že všeobecné povolenie obsahuje v sebe prvky normatívnych i individuálnych správnych aktov.

23. Ústavný súd riešil v obdobnom prípade vedenom pod sp. zn. I. ÚS 95/03 sťažnosť proti rozhodnutiam Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, z ktorých viaceré mali podobný charakter ako všeobecné povolenie. Skutočnosť, že ústavný súd tieto rozhodnutia posudzoval v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy predznamenáva, že neakceptoval výlučnosť ich normatívneho charakteru. V okolnostiach tejto veci je potrebné uviesť, že v uvedenom prípade (vec sp. zn. I. ÚS 95/03) ústavný súd meritórne posúdil rozhodnutia Úradu pre reguláciu sieťových odvetví bez skúmania predchádzajúceho využitia opravných prostriedkov, resp. iných účinných prostriedkov nápravy z toho dôvodu, že právna úprava v tom čase vylučovala možnosť preskúmania rozhodnutí o regulácii cien súdom - § 14 ods. 5 zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. januára 2003.

24. V Českej republike sa takéto správne akty označujú ako „opatření obecné povahy“, pričom ich právne zakotvenie je obsiahnuté v českom správnom poriadku (§ 171 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád v znení neskorších predpisov účinný od 1. januára 2006), ktorý reguluje i procedurálny režim ich vydávania. Opatrenia obecné povahy sa v českej právnej úprave svojimi charakteristickými znakmi zaraďujú medzi normatívne správne akty a individuálne správne akty. Vykazujú totiž črty aj jednej aj druhej skupiny. Zaujímavosťou je, že podľa § 101d ods. 2 zákona č. 150/2002 Sb. českého soudního řádu správního je dôvodom zrušenia opatrenia obecné povahy aj zistenie, že nebolo vydané

zákonom ustanoveným spôsobom (podstata námietok sťažovateľky, pozn.). Akty zmiešanej povahy sú okrem Českej republiky štandardne na legislatívnej úrovni zakotvené aj v iných európskych krajinách, napr. Spolková republika Nemecko (Allgemeinverfügung), Švajčiarsko (Verfügung). Pritom v každej z uvedených krajín môže proti aktu zmiešanej povahy návrhovým oprávnením brojiť i subjekt bezprostredne dotknutý účinkami tohto aktu.

25. Aj keď v slovenskom právnom systéme nemožno hovoriť o typoch zmiešaných správnych aktov majúcich znaky opatrení obecnej povahy vo formálnom slova zmysle, pretože právna úprava takýto typ správnych aktov nezakotvuje, nesporne zmiešané správne akty z hľadiska obsahového existujú, čoho dôkazom je práve napr. aj všeobecné povolenie podľa zákona o elektronických komunikáciách. Charakter všeobecného povolenia (správny akt zmiešanej povahy majúci i prvky individuálneho správneho aktu) podľa názoru ústavného súdu vyžaduje vyššiu úroveň právnej ochrany proti jeho účinkom v porovnaní s úrovňou, aká sa v individuálno-právnej perspektíve základných práv a slobôd poskytuje fyzickým a právnickým osobám proti účinkom normatívnych správnych aktov.

26. Navyše aj podľa platnej právnej úpravy § 72 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách je na preskúmanie rozhodnutí a postupov telekomunikačného úradu vecne príslušný najvyšší súd; poznámka pod čiarou k tomuto ustanoveniu odkazuje na § 246 ods. 2 písm. b) OSP, podľa ktorého je najvyšší súd vecne príslušný na konanie podľa štvrtej (konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy) a piatej hlavy (konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy) piatej časti OSP, ak je žalovaným ústredný orgán štátnej správy alebo iný orgán s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky.

27. Skutočnosť, že všeobecné povolenie nie je výsledkom postupu, ktorý je formálne regulovaný správnym poriadkom, sama osebe nemusí znamenať, že ide o správny akt preskúmateľný súdom v rámci správneho súdnictva. Vyplýva to i zo širokého vymedzenia predmetu súdneho prieskumu v správnom súdnictve, keď Občiansky súdny poriadok (§ 244 ods. 1) hovorí, že súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, resp. keď OSP tiež hovorí (§ 250v), že súdy poskytujú ochranu pred nezákonným

zásahom orgánu verejnej správy. Pritom je zjavné, že sťažovateľka namieta hlavne nedodržanie zákonom ustanoveného postupu pri vydávaní všeobecného povolenia (nedodržanie 60-dňovej lehoty zverejnenia návrhu všeobecného povolenia pred jeho vyhlásením). Preto berúc do úvahy čl. 46 ods. 2 ústavy i ustanovenie § 72 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách je všeobecné povolenie preskúmateľné súdom v správnom súdnictve.

28. Na základe uvedeného ústavný súd uzatvára, že v okolnostiach danej veci je v právomoci všeobecných súdov vecne posúdiť žalobu sťažovateľky, a to v súlade s ústavne konformným výkladom jednotlivých ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku („rozhodnutie“, „postup“ resp. „zásah“ orgánu verejnej správy), a to v záujme dôsledného uplatňovania čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy, ktoré nemôže byť závislé od formálnych kritérií obsiahnutých v právnom predpise sily zákona.

29. Ústavný súd preto dospel k názoru, že v danom prípade došlo postupom najvyššieho súdu v súvislosti s napadnutým jeho rozhodnutím o zastavení konania [bod 10 (ii)] k takej interpretácii a aplikácii dotknutých právnych predpisov, ktorá nie je zlučiteľná s ústavou, t. j. je z ústavného hľadiska neospravedliteľná, neudržateľná a v konečnom dôsledku by viedla k odmietnutiu spravodlivosti (*denegatio iustitiae*). V dôsledku tohto postupu najvyšší súd porušil základné právo sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a jej právo podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru (bod 1 výroku nálezu).

30. Podľa § 56 ods. 2 a 3 písm. b) zákona o ústavnom súde ak sa základné právo alebo sloboda porušili rozhodnutím, ústavný súd také rozhodnutie zruší. Ak ústavný súd sťažnosti vyhovie, môže vrátiť vec na ďalšie konanie. Z uvedených dôvodov ústavný súd napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil najvyššiemu súdu na ďalšie konanie (bod 2 výroku nálezu).

31. Ústavný súd napokon rozhodol podľa § 36 ods. 2 zákona o ústavnom súde aj o náhrade trov konania sťažovateľky, ktoré jej vznikli v súvislosti s právnym zastupovaním advokátom JUDr. J. H. v konaní pred ústavným súdom. Úhradu priznal za

štyri úkony právnej služby (prevzatie a prípravu zastúpenia, podanie sťažnosti, podanie vyjadrenia k stanovisku odporcu a účasť na pojednávaní) v súlade s § 1 ods. 3, § 11 ods. 2 a § 14 ods. 1 písm. a) a c) vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“), a to v roku 2007 (celkom za dva úkony) každý úkon po 98,59 € a k tomu 2 x 5,91 € režijný paušál (§ 16 vyhlášky), čo spolu predstavuje sumu 208,99 €. V roku 2009 išlo takisto o dva úkony, každý po 115,90 € a 2 x 6,95 €, čo predstavuje sumu 454,7 €. Ďalej za náhradu cestovných výdavkov v sume 2 x 29,74 € (účasť na pojednávaní - cesta vlakom - cena lístka rýchlika 1. triedy na trase Bratislava – Košice a späť), náhradu za ubytovanie z 21. januára 2009 na 22. január 2009 v hoteli - 73,20 €, t. j. náhradu cestovných výdavkov spolu - 132,68 €. Podľa § 17 ods. 1 vyhlášky pri úkonoch právnej služby vykonávaných v mieste, ktoré nie je sídlom advokáta, za čas strávený cestou do tohto miesta a späť patrí advokátovi náhrada za stratu času vo výške jednej šesťdesiatiny výpočtového základu za každú aj začatú polhodinu. Pri ceste Bratislava - Košice a späť treba vychádzať z celkom 11 hodín, teda $11,59 \times 22 = 254,98$ €. Podľa § 18 ods. 4 vyhlášky ak je advokát platiteľom dane z pridanej hodnoty, priznáva sa mu pri určení náhrady trov konania odmena zvýšená o daň z pridanej hodnoty, t. j. DPH 19 % zo sumy 842,36 €, t. j. DPH vo výške 160,00 €. Právny zástupca sťažovateľky je platiteľom dane z pridanej hodnoty. Trovy právneho zastúpenia v konaní celkom predstavujú sumu 1002,36 €, ktorú je najvyšší súd povinný uhradiť na účet právneho zástupcu sťažovateľky JUDr. J. H., advokáta (§ 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 149 OSP).

32. Ak Ústavný súd právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší a vec vráti na ďalšie konanie, ten, kto vo veci vydal rozhodnutie, rozhodol o opatrení alebo vykonal iný zásah, je povinný vec znova prerokovať a rozhodnúť. V tomto konaní alebo postupe je viazaný právnym názorom ústavného súdu (§ 56 ods. 6 zákona o ústavnom súde).

33. Vzhľadom na čl. 133 ústavy, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok, treba pod právoplatnosťou nálezu uvedenou vo výroku tohto rozhodnutia rozumieť jeho doručenie účastníkom konania.

34. Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka.

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

V Košiciach 22. januára 2009