



## **ROZSUDOK**

### **V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a členiek senátu JUDr. Jany Zemkovej PhD. a JUDr. Gabriely Gerdovej v právnej veci žalobcu: **T., a.s.**, so sídlom v B., IČO: X., proti žalovanému: **Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky**, so sídlom v Bratislave, Továrenská č. 7, v konaní o preskúmanie zákonnosti Všeobecného povolenia č. 1/2008 na poskytovanie elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb vydaného Telekomunikačným úradom Slovenskej republiky, takto

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

Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 250j ods. 2 písm. a/, e/ O.s.p. **z r u š u j e** článok III. bod 2, I. Normatívnej časti Všeobecného povolenia č. 1/2008 na poskytovanie elektronických sietí a elektronických komunikačných služieb zverejneného vo Vestníku Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 8 zo dňa 15.12.2008 a vec **v r a c i a** žalovanému na ďalšie konanie.

Vo zvyšku žalobu **z a m i e t a**.

Žalobcovi náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

#### **O d ô v o d n e n i e**

1. Žalobca sa žalobou podanou 05.02.2009 domáhal, aby najvyšší súd rozsudkom zrušil Všeobecné povolenie č. 1/2008 na poskytovanie elektronických telekomunikačných sietí

a elektronických telekomunikačných zverejnené dňa 15.12.2008 vo Vestníku Telekomunikačného úradu SR a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie.

2. V dôvodoch žaloby poukazoval na tri skutočnosti, ktoré podľa jeho názoru spôsobujú nezákonnosť Všeobecného povolenia:

- a) nedodržanie mechanizmu konzultácií a transparentnosti v procese vydávania Všeobecného povolenia (táto skutočnosť sa týka celého Všeobecného povolenia),
- b) povinnosti uložené Všeobecným povolením duplikujú povinnosti uložené priamo zákonom o elektronických komunikáciách (táto skutočnosť sa týka článku III. bod 3 Všeobecného povolenia),
- c) protiprávnosť povinnosti podnikov zabezpečiť zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach pre orgán štátu alebo orgán činný v trestnom konaní a jeho pripojenie do siete na náklady podniku (táto skutočnosť sa týka článku III. bod 2 Všeobecného povolenia).

3. K nedodržaniu mechanizmu konzultácií a transparentnosti uviedol, že žalovaný sa pri vydávaní Všeobecného povolenia nemal obmedziť len na poskytnutie možností vyjadriť sa k návrhu (ako to predpokladá § 13 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách), ale mal by ísť ďalej a striktné dodržať to, čo má na mysli pod pojmom vzájomná výmena informácií a stanovísk a predbežné rokovania v zmysle § 10 ods. 1 zákona, pretože ten sa vzťahuje na akékoľvek opatrenia so značným dosahom na relevantný trh. Všeobecné povolenie je opatrením a jednak má značný dosah na relevantný trh, preto sú splnené všetky podmienky, aby bol žalovaný povinný pri vydávaní Všeobecného povolenia postupovať nielen v súlade s § 13 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách ale aj podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách. Samotná skutočnosť, že v § 13 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách nie je výslovne ustanovená povinnosť viesť rokovania a konzultácie, tu nie je relevantná, keďže táto povinnosť vzhľadom na charakter Všeobecného povolenia vyplýva priamo z § 10 zákona o elektronických komunikáciách. Žalobca mal za to, že Všeobecné povolenie je nezákonné, pretože pri jeho vydávaní bol porušený § 10 zákona o elektronických komunikáciách a tým, že nebol dodržaný princíp konzultácií a transparentnosti.

4. K duplikovaniu povinností uložených priamo zákonom uviedol, že podľa článku 6 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/20/ES zo dňa 07.03.2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení) Všeobecné povolenie obsahuje len podmienky, ktoré sú špecifické pre toto odvetvie a sú vysvetlené v časti A prílohy a nebudú duplikovať podmienky, ktoré sú platné pre podniky na základe iných vnútroštátnych právnych predpisov. Žalobca sa domnieva, že uvedené ustanovenie smernice bolo zásadne porušené článkom III. bod 3 Všeobecného povolenia, podľa ktorého podnik je povinný v oblasti osobných údajov a súkromia dodržiavať povinnosti, ktoré mu vyplývajú z ustanovenia § 55-57, § 59-62, § 64-65 zákona o elektronických komunikáciách ako aj z iných osobitných právnych predpisov. Uvedené povinnosti totiž platia aj bez ohľadu na to, či sú zahrnuté do Všeobecného povolenia alebo nie. Uvedené ustanovenie

Všeobecného povolenia teda jasne porušuje zákaz uvádzať vo Všeobecnom povolení povinnosti, ktoré vyplývajú priamo z vnútroštátnych predpisov.

5. K protiprávnosti zabezpečiť na vlastné náklady zariadenie na odpočúvanie uviedol, že podľa názoru žalobcu je povinnosť zaobstarať zariadenie na odpočúvanie a jeho pripojenie na vlastné náklady v rozpore

- a) s komunitárnym právom (najmä so znením autorizačnej smernice)
- b) Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd
- c) s Ústavou

6. Žalobca má za to, že Všeobecné povolenie je nezákonné, pretože povinnosť podnikov zaobstarať a pripojiť zariadenie na odpočúvanie na vlastné náklady je v rozpore s pravidlami voľného pohybu služieb, keďže nemožno dôvodne tvrdiť, že ak by tieto náklady znášal štát, prekročili by sa limity nákladov, ktoré možno od štátu v tejto súvislosti požadovať. Vydaním Všeobecného povolenia žalovaný porušil zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, ktorá v zmysle článku 7 ods. 2 Ústavy je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky a je priamo aplikovateľná. § 13 ods. 2 písm. j/ zákona o elektronických komunikáciách je v rozpore s autorizačnou smernicou. V zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdneho dvora vnútroštátna norma, ktorá je v rozpore s komunitárnym právom je neúčinná. Žalovaný bol povinný toto ustanovenie neaplikovať. Ak ho však aplikoval, aplikoval však neúčinnú normu a teda uložil podnikom povinnosť, ktorej uloženie právny poriadok neumožňuje. Takýto postup žalovaného je potom v rozpore s článkom 13 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. V rámci aplikácie komunitárneho práva je vnútroštátny orgán povinný z vlastnej úradnej moci neuplatniť vnútroštátne ustanovenie, ktoré je v rozpore s komunitárnym právom a to bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom.

7. Žalobca ďalej poukázal na vzťah k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

8. Podľa článku 1 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikto nemôže byť zbavený svojho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanoví zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

9. Žalobca má za to, že Všeobecné povolenie je nezákonné, pretože povinnosť podnikov zaobstarať a pripojiť zariadenie na odpočúvanie na vlastné náklady je v rozpore s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, keďže neposkytuje podnikom žiadnu kompenzáciu za náklady, ktoré vynaložili v súvislosti s plnením povinnosti zaobstarať

a pripojiť zariadenie na odpočúvanie a ani náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva podnikov k týmto zariadeniam a to aj napriek tomu, že podniky nemajú z odpočúvania väčší prospech ako iné subjekty a ani nie sú zodpovedné za problém, na riešenie ktorého sa odpočúvanie využíva. Žalovaný je pritom povinný v zmysle článku 154c ods. 1 Ústavy SR Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd plne rešpektovať a aplikovať prednostne pred vnútroštátnym zákonom.

10. Vo vzťahu k ústave žalobca namietal porušenie článku 20 Ústavy SR, podľa ktorého každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

11. Podľa článku 20 ods. 4 Ústavy SR vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Všeobecné povolenie a teda uložená povinnosť zaobstarať a pripojiť zariadenie na odpočúvanie a bez poskytnutia náhrady nákladov, ktoré podnikom vzniknú v súvislosti s predmetnou povinnosťou je v rozpore s článkom 20 ods. 1 a 4 Ústavy SR v spojení s článkom 1 ods. 1 Ústavy SR a článkom 2 ods. 2 Ústavy SR. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je totiž v zmysel článku 152 ods. 4 Ústavy SR vykladať a aplikovať zákon v súlade s ústavou.

12. Žalobca ďalej poukázal na zahraničnú judikatúru, na rozhodnutia ústavných súdov v Rakúsku a vo Francúzsku. Rakúsky Ústavný súdny dvor vo svojom rozhodnutí z 27.02.2003 rozhodol, že vylúčenie akejkoľvek kompenzácie nákladov, ktoré podnikom vznikli v súvislosti s odpočúvaním je protiústavné a Francúzska Ústavná rada vo svojom rozhodnutí z 28.12.2000 uviedla, že povinnosť podnikov znášať náklady súvisiace s odpočúvaním je protiústavné.

13. Žalovaný vo vyjadrení zo dňa 05.03.2009 k žalobe navrhol, aby súd žalobu ako nedôvodnú zamietol.

14. K nedodržaniu mechanizmu konzultácií a transparentnosti uviedol, že vychádzal zo znenia § 13 zákona o elektronických komunikáciách, ktoré je dostatočne jasné, obsahuje presný postup úradu i určenie práv podnikov pred vydaním Všeobecného povolenia a jeho znenie nepripúšťa akýkoľvek iný výklad. Zákonodarca vyčlenením úpravy inštitútu Všeobecného povolenia na poskytovanie sietí a služieb do samostatnej hlavy zákona o elektronických komunikáciách dal jasne najavo, že Všeobecné povolenie a spôsob jeho vydávania je odlišný od postupu podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách, ktorý sa vzťahuje len na opatrenia, ktoré budú mať značný dosah na relevantný trh, alebo na prípade, v ktorých to ustanoví zákona o elektronických komunikáciách.

15. Pokiaľ ide o duplikovanie povinností uložených priamo zákonom, má za to, že pri koncipovaní znenia Všeobecného povolenia sa pohyboval v medziach poskytnutých

mu zákonnou úpravou a v žiadnom prípade nebolo jeho úmyslom vytvárať pre seba priestor pre duplicitné sankcionovanie tej istej povinnosti ako to uvádza žalobca.

16. Po zverejnení návrhu Všeobecného povolenia vo Vestníku úradu, predložil žalobca dňa 18.09.2008 svoje pripomienky k tomuto návrhu, pričom proti navrhovanému zneniu článku III. bod 3 Všeobecného povolenia nevzniesol v predložennom dokumente žiadne pripomienky, rovnako ako tak neurobil žiaden z pripomienkujúcich subjektov.

17. Pokiaľ ide o protiprávnu povinnosť zabezpečiť na vlastné náklady zariadenie na odpočúvanie, poukazuje na článok 2 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého štátne orgány môžu konať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý jej ustanoví zákon. Zákon o elektronických komunikáciách vo vojom § 13 ods. 2 písm. j/ ustanovuje, že podmienky vo Všeobecnom povolení týkať okrem iného zabezpečenia zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach pre orgán štátu alebo orgán činný v trestnom konaní a jeho pripojenie do siete na náklady podniku, technickú špecifikáciu zariadenia na odpočúvanie schvaľuje úrad. Až na použitie množného čísla v slove zariadenie (čo je chyba v písaní, ktorá nespôsobuje zmenu podstaty článku) je článok III. bod 3 doslovnou citáciou predmetného ustanovenia zákona o elektronických komunikáciách. Žalovaný poukazoval na rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.04.2008, sp.zn. 1SŽ 89/2005 s tým, že Najvyšší súd SR v odôvodnení rozsudku na str. 6 uviedol, že zákon o elektronických komunikáciách v ustanovení § 13 ods. 2 písm. j/ umožňuje uložiť vo Všeobecnom povolení povinnosť v rozsahu zabezpečenia zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach pre orgány štátu alebo orgán činný v trestnom konaní a jeho pripojenie do siete na náklady podniku, technickú špecifikáciu zariadenia na odpočúvanie schvaľuje úrad. Žalovaný má za to, že v odôvodnení rozsudku vyslovil právny názor, že pokiaľ ustanovenie Všeobecného povolenia pojednávajúce o zabezpečení zariadenia na odpočúvanie podnikmi nejde nad rámce zákonného ustanovenia § 13 ods. 2 písm. j/, je možné zo strany žalovaného vo Všeobecnom povolení takúto podmienku stanoviť a teda zo strany žalovaného nemôže ísť o porušenie zákonnosti. Žalovaný je presvedčený o tom, že Všeobecné povolenie je v tejto časti plne v súlade so zákonom o elektronických komunikáciách.

18. Žalovaný je ďalej toho názoru, že pokiaľ nebola nezákonnosť ustanovenia § 13 ods. 2 písm. j/ zákona o elektronických komunikáciách vyhlásená Nálezom Ústavného súdu SR, nemôže byť Všeobecné povolenie vyhlásené za nezákonné, vydané na základe zákona o elektronických komunikáciách a v jeho rámci. Pokiaľ ide o tvrdenie žalobcu, že v rámci aplikácie komunitárneho práva je vnútroštátny orgán povinný z vlastnej úradnej moci neuplatniť vnútroštátne ustanovenie, ktoré je v rozpore s komunitárnym právom, a to bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným zákonným spôsobom, vychádzajúc z rozsudku ESD z 09.03.1978 vo veci 106/77 (SIMMENTHAL), kde sa vo výroku rozsudku uvádza, že „vnútroštátny sudca aplikujúci v rámci svojej právomoci ustanovenia komunitárneho práva je povinný zabezpečiť plnú účinnosť týchto ustanovení tým, že na základe vlastného rozhodnutia ponechá neaplikované

všetky ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú v rozpore s komunitárnym právom, a to bez toho, aby žiadal alebo čakal na ich zrušenie legislatívnou cestou, alebo akýmikoľvek ústavnými procedúrami“, žalovaný zastáva názor, že rozhodnutia komunitárných súdov nie sú prameňmi práva v pravom zmysle a nemôžu nahradiť formálne pramene práva. Ústava vo svojom článku 125 ustanovuje, že o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, rozhoduje jedine ústavný súd. V prípade, že by všeobecné súdy bezvýhradne aplikovali uvedený rozsudok Európskeho súdneho dvora, bola by Ústavnému súdu SR právomoc uvedená v článku 125 ods. 1 fakticky odňatá.

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd vecne príslušný podľa § 246c ods. 2 písm. a/ O.s.p. v spojení s § 72 ods. 4 zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách preskúmal zákonnosť napadnutého rozhodnutia a postupu žalovaného v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe a podľa § 250j ods. 2 písm. a/, e/ O.s.p. zrušil článok III. bod 2, I. Normatívnej časti Všeobecného povolenia č. 1/2008 na poskytovanie elektronických sietí a elektronických komunikačných služieb zverejneného vo Vestníku Telekomunikačného úradu SR č. 8 zo dňa 15.12.2008 a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Vo zvyšku uplatneného nároku žalobu ako nedôvodnú podľa § 250j ods. 1 O.s.p. zamietol.

20. Právna otázka spôsobilosti Všeobecného povolenia (Normatívneho správneho aktu) ako predmetu súdneho prieskumu zákonnosti, na základe žalôb bola vyriešená Ústavným súdom SR v náleze sp.zn. I.ÚS 354/08 tak, že toto rozhodnutie súdnemu prieskumu zákonnosti podlieha v rovnakom právnom režime ako individuálny správny akt.

21. Najvyšší súd SR vec prejednal za prítomnosti účastníkov konania na pojednávaní dňa 11.06.2009 a konštatoval, že v danom prípade otázka zákonnosti všeobecného povolenia, konkrétne článku III. bod 2 Všeobecného povolenia č. 1/2008 závisí od posúdenia súladu ustanovenia § 13 ods. 2 písm. j/ zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách Ústavou SR, a to najmä s článkom 20.

22. V priebehu súdneho konania plénum Ústavného súdu SR vo veci pod sp.zn. PL.ÚS 23/06 nálezom rozhodlo tak, že ustanovenie § 13 ods. 2 písm. j/ v časti „na náklady podniku“ v spojení s § 56 ods. 2 v časti „§ 13 ods. 2 písm. j/“ alebo zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

23. Najvyšší súd zistil, že článok III. bod 2, I. Normatívnej časti Všeobecného povolenia č. 1/2008 na poskytovanie elektronických sietí a elektronických komunikačných služieb zverejneného vo Vestníku Telekomunikačného úradu č. 8 zo dňa 15.12.2008 pod názvom Zabezpečenie zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky „podnik je povinný na vlastné náklady zabezpečiť zariadenie na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky

v sieťach pre orgán štátu alebo orgán činný v trestnom konaní zaobstaraním tohto zariadenia a jeho pripojení“, je v rozpore s článkom 1 dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Preto napadnuté všeobecné povolenie v tejto časti zrušil.

24. Vo zvyšnej časti Všeobecného povolenia Najvyšší súd SR rozpor so zákonom, resp. Ústavou SR v rozsahu a z dôvodov tvrdených žalobcom nezistil. V tejto časti sa stotožnil s dôvodmi žalovaného vo vyjadrení k žalobe. Súd poukazuje na body 14, 15, 16 odôvodnenia.

25. O náhrade trov konania rozhodol súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p.. Žalobca mal v konaní úspech iba sčasti, a to iba v článku III bod 2 Všeobecného povolenia. Vo zvyšku bola žaloba zamietnutá, preto jeho neúspech prevažuje nad jeho úspechom. Súd mu preto náhradu trov konania nepriznal.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave dňa 17. júna 2010

**JUDr. Ivan R u m a n a , v.r.**  
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:  
Alena Augustiňáková