

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 10Sžk/9/2021
Identifikačné číslo spisu: 2018200232
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Kristína Babiaková
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:2018200232.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: KVN s.r.o., so sídlom Kostolište 613, 900 62 Kostolište, IČO: 51 050 170, právne zastúpená advokátkou: JUDr. Ing. Linda Kovandová, LL.M., so sídlom Ul. Janka Kráľa 1, 974 01 Banská Bystrica; proti žalovanému: Úrad pre reguláciu hazardných hier, Križkova 949/9, 811 04 Bratislava; v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 47Sa/18/2018-210 zo dňa 31. júla 2020, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.
- II. Žalobkyni priznáva nárok na náhradu dôvodne a účelne vynaložených trov kasačného konania v plnom rozsahu.

Odôvodnenie

I.
Administratívny postup orgánu verejnej správy

1. Právny predchodca žalovaného - Daňový úrad Trnava (ďalej len „daňový úrad“) uskutočnil dňa 28. júna 2018 v prevádzkach Pohostinstvo Nyirfa, Holice č. 55, Holice; Espresso pod Gaštanmi, Gazdovský rad 30, Štvrtok na Ostrove; Krčma IRISZ, Hlboká ul. 28/1058, Trhová Hradská; Reštaurácia na Špici, pplk. Pljušť'a 56, Skalica; Krčma u Tondy, L. Novomestského 1587, Senica; JOGA BAR, Továrenská 804, Kúty; HO - TR, Potočná 27, Skalica dozor podľa zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazardných hrách“) nad dodržiavaním zákona o hazardných hrách a preverenie prevádzkovania hazardných hier alebo propagácie hazardných hier bez licencie. V rámci výkonu dozoru boli v uvedených prevádzkach zapečatené technické zariadenia - hracie automaty používajúce softvér DIAMOND LEVEL.
2. Daňový úrad následne dňa 10. júla 2018 a 12. júla 2018 vydal záznamy o pozastavení prevádzkovania hazardných hier v daných prevádzkach podľa § 54 ods. 2 písm. e) zákona o hazardných hrách s účinnosťou od 28. júna 2018. Podľa názoru daňového úradu hra na technickom zariadení bola možná až po zaplatení peňažných prostriedkov a hráčovi mohla byť vyplatená výhra. Daňový úrad dospel k názoru, že preverované technické zariadenia naplňajú znaky kvízov

spočívajúcich v odpovediach na otázky alebo v preukázaní vedomostí, a súčasne naplňajú aj znaky hazardnej hry, ktorej výsledok závisí výlučne alebo prevažne od náhody a hráč môže po zaplatení vkladu získať výhru. Daňový úrad preto konštatoval, že hracie zariadenie naplňa znaky hazardnej hry a vyhľadávacou činnosťou bolo zistené porušenie zákona o hazardných hrách.

3. Následne po vykonaní dozoru vydal daňový úrad poverenie na výkon dozoru č. 101332112/2018 zo dňa 11. júla 2018, ktorým požiadal Technický skúšobný ústav Piešťany, š. p. o technickú kontrolu hracieho zariadenia, či hry ponúkané prostredníctvom predmetného zariadenia naplňajú znaky hazardnej hry.

II.

Priebeh konania pred správny súdom a jeho rozhodnutie

4. Žalobkyňa podala proti postupu daňového úradu, resp. žalovaného spočívajúcom v zapečatení zariadení s nainštalovanou hrou DIAMOND LEVEL a pozastavení jej prevádzkovania v dotknutých prevádzkach žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy na Krajský súd v Trnave (ďalej len „správny súd“). Žiadala pritom, aby správny súd zakázal žalovanému pokračovať v predmetnom zásahu a aby uložil žalovanému povinnosť obnoviť stav pred vykonaním zásahu.

5. Žalobkyňa zastávala názor, že hra DIAMOND LEVEL nie je hazardnou hrou, ale má charakter kvízu podľa § 3 ods. 4 písm. e) zákona o hazardných hrách. Ide o vedomostnú hru, v ktorej na základe svojich vedomostí a schopností môže hráč získať výhru v prípade zodpovedania na vedomostné otázky. Výsledok hry nie je ovplyvnený náhodou ani vopred neznámou okolnosťou. Toto tvrdenie žalobkyne mali potvrdzovať znalecké posudky Ústavu súdneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline č. 266/2017 zo dňa 8. decembra 2017 a znaleckého ústavu Slovenskej technickej univerzity v Bratislave č. 30/2018 zo dňa 27. marca 2018. Keďže predmetná hra nie je hazardnou hrou, neboli ani splnené podmienky pre uplatnenie právomoci daňového úradu pozastaviť prevádzkovanie technických zariadení žalobkyne.

6. Tiež procesný postup žalovaného počas vykonávania zásahu bol podľa názoru žalobkyne nezákonný. Nebola žiadnym spôsobom o zásahu informovaná, nikto sa nepreukázal počas dozoru služobným preukazom ani písomným poverením. O povahe zásahu sa žalobkyňa dozvedela až z neskoršieho spravodajstva odvysielaného v televízii a z dodatočne doručených záznamov. Poukázala tiež na skutočnosť, že z vyhľadávacej činnosti musí byť podľa § 13 ods. 9 v spojení s § 15 ods. 9 zákona o hazardných hrách vyhotovená správa, ktorá však v predmetnej veci žalobkyne nebola doručená (ani dva mesiace po vykonaní zásahu). Žalobkyne preto nebolo umožnené ani podať námietky voči dôvodom vykonania predmetného zásahu.

7. Žalobkyňa tiež namietala zmätočnosť záznamov o pozastavení prevádzkovania v tom, že žalovaný bližšie neuviedol na základe čoho dospel k názoru, že sporná hra je hazardnou hrou a na výsledok hry by mala mať vplyv náhoda alebo vopred neznáma okolnosť, ani čo by malo byť touto okolnosťou. Neuviedol podľa nej ani, na základe čoho dospel k názoru, že miera výhry založená na náhode by mala byť väčšia ako miera vedomostí a zručností hráča.

8. K žalobe žalobkyne sa vyjadril aj žalovaný, ktorý zdôraznil, že dňa 28. júna 2018 vykonali pracovníci daňového úradu dozor formou vyhľadávacej činnosti v prevádzkach uvedených v žalobe. Počas výkonu dozoru bol preverovaný priebeh spornej hry a bolo potrebné posúdiť, či ide o hazardnú hru. Žalovaný popísal test hry zamestnancami a zistil, že sporná hra naplňa znaky kvízov spočívajúcich v odpovediach na otázky alebo v preukázaní vedomostí a zručností. Rovnako však naplňa aj znaky hazardnej hry, ktorej výsledok závisí výlučne alebo v prevažnej miere od náhody alebo vopred neznámeho výsledku. Žalovaný zdôraznil, že k dosiahnutiu pomerne veľkej konečnej peňažnej výhry, ktorú môže hráč vyhrať aj po časovo dlhšom hraní na „kvízomate“, stačí odpoveď na jedinú otázku (všetky ostatné otázky, ktoré sa formálne zobrazujú po každej odohranej hre, je možné jednoducho a rýchlo odložiť do banky otázok a pri ukončení hrania sa dajú všetky tieto otázky, ktoré boli sem odložené zlúčiť do jedinej), pri ktorej je možnosť pozrieť nápovedť, v ktorej je graficky znázornené, aká je pravdepodobnosť správnej a nesprávnej odpovede. Žalovaný je toho názoru, že ide len o formálnu otázku, na ktorú je v nápovedi jasná odpoveď a v žiadnom prípade teda nemôžeme hovoriť, že v prevažnej miere sú na získanie výhry potrebné vedomosti alebo zručnosti. Grafická vizualizácia hier je takmer identická s grafickou vizualizáciou, ktorú používajú hazardné hry. V

kvízoch podľa § 3 ods. 4 písm. e) zákona o hazardných hrách podľa názoru žalovaného neexistuje úvodný vklad hráča.

9. Na vyhľadávaciu činnosť sa podľa názoru žalovaného vzťahuje § 13 ods. 9 zákona o hazardných hrách a nevypracováva sa z nej správa o výsledku dozoru na mieste a ani nie je pri nej potrebná prítomnosť prevádzkovateľa ako pri dozore na mieste. Z vyhľadávacej činnosti sa nespisujú správy, ale zápisnice z vyhľadávacej činnosti spolu so záznamami o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry. Záznamy o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry boli žalobkyni zaslané elektronicky dňa 13. júla 2018. Dozor vykonávaný formou vyhľadávacej činnosti pritom nebol do dňa vyjadrenia žalovaného (12. novembra 2018) ukončený, a to vzhľadom na skutočnosť, že do daného momentu daňový úrad nedostal vyžiadané stanovisko skúšobného ústavu, či ide o hazardnú hru alebo nie, a preto príslušné zápisnice ešte neboli uzavreté. Žalovaný zdôraznil, že podľa § 30 zákona o hazardných hrách je Technický skúšobný ústav Piešťany, š. p. jedinou inštitúciou oprávnenou urobiť záver o tom, či je predmetná hra hazardnou hrou. Zamestnanci daňového úradu sa pri vstupe do priestorov, v ktorých sa nachádzali „kvízomaty“ preukázali služobnými preukazmi.

10. Žalovaný tiež poukázal na rozhodnutia Krajského súdu Banská Bystrica sp. zn. 29Sa/8/2017, 24Sa/14/2017, 24Sa/15/2017, 23Sa/14/2017 a rozhodnutie Krajského súdu v Nitre sp. zn. 23Sa/2/2018, ktorými príslušné sudy obdobné žaloby odmietli ako neprípustné podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). Podľa názoru žalovaného výkon dozoru formou vyhľadávacej činnosti nepredstavuje faktický alebo okamžite vykonaný zásah, preto nejde o iný zásah podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Záznamy o pozastavení prevádzkovania hry majú podľa názoru žalovaného povahu opatrenia, navyše opatrenia predbežnej povahy, voči ktorému je správna žaloba neprípustná (§ 7 písm. e) SSP).

11. Vo svojej replike žalobkyňa zotrvala na svojej pôvodnej argumentácii. Zdôraznila, že pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry je v zmysle § 54 zákona o hazardných hrách sankciou za zistené porušenie zákona. Táto sankcia môže nasledovať až potom, ak skutočne v predmetnej veci ide o hazardnú hru a len, ak sa pri výkone dozoru zistí, že dozorovaný subjekt porušil zákon o hazardných hrách. Z vyjadrení žalovaného jednoznačne vyplýva, že doposiaľ nemá zistené, či vo veci samej ide alebo nejde o hazardnú hru a túto otázku skúma príslušný skúšobný ústav. Rovnako žalobkyňa zastávala názor, že v predmetnej veci ide o zásah do práv žalobkyne, ktorý má povahu iného zásahu a v predmetnej veci preto nie je daný dôvod na odmietnutie žaloby.

12. Žalovaný vo svojej duplike v podstatnom zotrval na argumentácii uvedenej vo vyjadrení k žalobe žalobkyne.

13. Na ústnom pojednávaní dňa 30. januára 2020 účastníci zotrvali na svojej argumentácii. Nad rámec svojej argumentácie žalovaný poukázal na skutočnosť, že v predmetnej veci bolo už vyhotovené stanovisko Technického skúšobného ústavu Piešťany, š. p., kde bolo konštatované, že softvér DIAMOND LEVEL je hazardnou hrou. V predmetnej veci bolo tiež vydané prvostupňové rozhodnutie o uložení pokuty za iný správny delikt, ktoré bolo napadnuté riadnym opravným prostriedkom. Súčasne zdôraznil, že obdobné žaloby žalobkyne boli odmietnuté rozhodnutiami Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 9Sa/23/2018 zo dňa 13. septembra 2019, Krajského súdu v Nitre sp. zn. 23Sa/75/2018 zo dňa 30. mája 2019 a Krajský súd v Banskej Bystrici rozhodnutím sp. zn. 30Sa/14/2018 zo dňa 28. februára 2019 správnu žalobu žalobkyne zamietol.

14. Na základe dožiadania správneho súdu žalovaný doložil správne mu súdu rozhodnutie žalovaného č. URHH/001672/2019-120 zo dňa 28. novembra 2019, ktorým bola uložená žalobkyni pokuta 250.000,- € za spáchanie správneho deliktu podľa § 92 ods. 1 písm. e) v spojení s § 96 ods. 1 písm. k) zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov tým, že dlhodobo a vo veľkom rozsahu prevádzkovala hazardnú hru bez udelenej individuálnej licencie. Podľa § 92 ods. 1 písm. c) predmetného zákona uložil žalovaný žalobkyni sankciu skončenia nepovolenej činnosti alebo zakázanej činnosti, spočívajúcu v povinnosti ukončiť prevádzkovanie všetkých hracích zariadení so softvérom s názvom DIAMOND LEVEL a zakázal mu prevádzkovanie hracích zariadení so softvérom s názvom DIAMOND LEVEL v lehote 5 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia.

15. Súčasne žalovaný tiež správne mu súdu doložil zápisnicu č. 1/2020/RÚ z rokovania Rady žalovaného dňa 20. januára 2020, z ktorej vyplýva, že prvostupňové rozhodnutie žalovaného bolo odvolacím orgánom potvrdené.

16. Výzvou zo dňa 4. marca 2020 správny súd vyzval žalobkyňu, aby sa vyjadrila, s ohľadom na zmenu skutkových okolností, či žiada o pripustenie zmeny negatívnej žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP

na určovací žalobu proti skončenému inému zásahu podľa § 252 ods. 2 SSP. Urobil tak preto, že k podstatnej zmene skutkového stavu došlo počas konania pred správnym súdom.

17. V nadväznosti na výzvu správneho súdu žalobkyňa požiadala o pripustenie zmeny žaloby.

18. Správny súd uznesením č. k. 47Sa/18/2018 - 210 zo dňa 31. júla 2020 (ďalej len „napadnuté uznesenie“ alebo „uznesenie správneho súdu“) určil, že „iný zásah orgánu verejnej správy - Úradu pre reguláciu hazardných hier (právny nástupca Daňového úradu Trnava), vykonaný Daňovým úradom Trnava dňa 28.06.2018, spočívajúci v zapečatení zariadení s nainštalovanou hrou DIAMOND LEVEL a pozastavení prevádzkovania predmetnej hry v prevádzkach: Krčma IRISZ, Hlboká ul. 28/1058, 930 13 Trhová Hradská, Krčma u Tondy, L. Novomestského 1587, 905 01 Senica, JOGA BAR, Továrenská 804, 908 01 Kúty, Espresso pod Gaštanmi, Gazdovský rad 30, 930 40 Štvrtok na Ostrove, Pohostinstvo Nyirfa, Holice č. 55, 930 34 Holice, HO - TR, Potočná 27, 909 01 Skalica, Hostinec na Špici, ppl. Plújšťa 56, 909 01 Skalica, bol nezákonný.“

19. V napadnutom uznesení správny súd na úvod zdôraznil, že vydanie rozhodnutia o uložení sankcií za správny delikt (bod 14 tohto rozsudku) považoval za zásadný moment, ktorý ukončoval trvanie iného zásahu napadnutého správnu žalobou. S odkazom na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (č. j. 1 Aps 3/2006-69 zo dňa 17. januára 2008) a zákaz denegatio justitiae dospel správny súd k názoru, že ak k ukončeniu iného zásahu došlo počas správneho súdneho konania, je namieste, aby správny súd umožnil žalobkyni zmenu pôvodnej negatívnej žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP na určovací žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP). Zastavenie konania podľa § 260 SSP, či rozhodnutie podľa § 99 písm. g) SSP bez ďalšieho nepovažoval správny súd za súladné s právom na spravodlivý proces. Žalobkyňa pritom využila súdom poskytnutý priestor na zmenu žaloby. Túto zmenu aj správny súd akceptoval.

20. Správny súd zastával názor, že vymedzený zásah má povahu iného zásahu a skúmal jeho zákonnosť. Nesústredil sa pritom na otázku, že prevádzkovaná hra so softvérom DIAMOND LEVEL bola hazardnou hrou. Preto podľa jeho názoru aj konečné rozhodnutie v sankčnom konaní nemohlo mať vplyv na posúdenie zákonnosti alebo nezákonnosti vymedzeného nezákonného zásahu.

21. Z vyjadrení žalovaného a z priebehu iného zásahu správny súd ustálil, že zamestnanci daňového úradu na mieste samom nevedeli posúdiť čisto technicky, či výsledok hry závisí prevažne od náhody. Preto mal správny súd za preukázané, že v čase výkonu predmetného dozoru formou vyhľadávacej činnosti (dňa 28. júna 2018) nemal žalovaný riadne zistený skutkový stav v otázke charakteru hry DIAMOND LEVEL pre účely použitia inštitútu administratívneho trestania formou uloženia sankcie pozastavením prevádzkovania technického zariadenia (§ 54 ods. 3 písm. e) zákona o hazardných hrách). Keďže žalovaný nemal jednoznačnú vedomosť o porušení zákona zo strany žalobkyne, túto len prezumoval, a napriek tomu využil oprávnenie uložiť sankciu podľa § 54 ods. 3 písm. e) zákona o hazardných hrách priamo na mieste, postupoval nezákonne.

22. Správny súd tiež zdôraznil, že procesný postup žalovaného na mieste zodpovedá svojou faktickou skôr výkonu dozoru na mieste (§ 15 ods. 1, 3 a 4 zákona o hazardných hrách), než výkonu vyhľadávacej činnosti. Orgánu dozoru pri jeho činnosti boli predkladané zmluvy, podávané vysvetlenia a následne boli zapečatené hracie automaty. Podľa názoru správneho súdu tento postup zodpovedal skôr použitiu zákonného oprávnenia orgánu dozoru zaistiť výherný prístroj a odobrať ich na ďalšie úkony súvisiace s dozorom podľa § 15 ods. 4 písm. c) zákona o hazardných hrách, ktorý však príslušný orgán môže vykonať len v rámci dozoru podľa § 15 zákona o hazardných hrách.

23. Odhliadnuc od už uvedeného správny súd konštatoval, že bolo povinnosťou žalovaného už o priebehu dozoru formou vyhľadávacej činnosti a prijatých opatreniach vyhotoviť zápisnicu. Zápisnica/zápisnice pritom neboli vyhotovené a predložené žalobkyni ani po roku od vykonania napadnutého iného zásahu. Písomné záznamy o vykonaní iného zásahu svojím obsahom a účelom plnohodnotne nenahrádzajú predmetnú zápisnicu, pretože okrem zaznamenania nedostatkov a priebehu procesného úkonu sú predmetné zápisnice aj prostriedkom procesnej obrany dozorovaného subjektu, keďže tento je v určenej lehote oprávnený predložiť písomné vyjadrenie alebo námietky proti zápisnici. Správny súd sa nestotožnil s názorom, že vyššie uvedený postup žalovaného bol zákonný, keďže zákonodarca neurčuje lehotu na vyhotovenie zápisnice z vyhľadávacej činnosti. Prípadné vypracovanie zápisnice s niekoľkomesačným odstupom od vykonania dozoru sa totiž podľa správneho súdu mýňa účinku sledovanému zákonom o hazardných hrách a zároveň porušuje procesné práva dozorovaného subjektu. Navyše zákon o hazardných hrách neviaže ukončenie dozoru na

skutočnosť vypracovania znaleckého či odborného posudku ohľadom povahy kontrolovaného technického zariadenia. Táto skutočnosť je vo vzťahu k povinnosti vypracovať zápisnicu irelevantná.

24. Bezodkladné vypracovanie zápisnice z vykonaného dozoru, ak počas neho bola uložená sankcia, podľa názoru správneho súdu tiež vyplýva zo zásady súčinnosti ako aj z požiadaviek kladených čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd na správne trestanie. V nevyhotovení zápisnice preto došlo k nezákonnosti, ktorá žalobkyni odoprela jej právo oboznámiť sa s priebehom predmetného úkonu, so zisteniami, prijatými opatreniami a k odňatiu možnosti/práva podať námietky proti zisteniam a porušeniam, ktoré boli žalovanému počas dozoru vytýkané.

25. Správny súd zhrnul, že ak by žalovaný správne využil dozor vykonávaný na mieste, mohol pre účely správneho konania a pre účely technického posúdenia charakteru hry zabezpečiť hracie prístroje. Žalovaný však nesprávne využil zisťovací inštitút (vyhľadávacia činnosť) v spojení s administratívnou sankciou, a to bez toho, že by mal na mieste riadne ustálený skutkový stav, či teda ide o hazardnú hru, a jednak z dôvodu, že súčasťou uloženia predmetnej sankcie je aj možnosť súhlasu orgánu dozoru s opätovným pokračovaním v prevádzkovaní hry v prípade, ak prevádzkovateľ odstráni vytýkané nedostatky, pre ktoré sa prevádzkovanie hry pozastavilo. Druhá nezákonnosť spočívala v nevyhotovení zápisnice.

III.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

26. Proti uzneseniu správneho súdu podal v zákonnej lehote žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) zákona SSP a navrhol, aby kasačný súd uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

27. Kasačný sťažovateľ namieta nedostatočné odôvodnenia uznesenia správneho súdu v dvoch smeroch. Na jednej strane správny súd podľa názoru sťažovateľa riadne nezodôvodnil, prečo vydanie rozhodnutia vo veci administratívneho trestania (bod 14 tohto rozsudku) v predmetnej veci nebolo dostatočným dôvodom na zastavenie konania podľa § 99 písm. g), resp. § 260 SSP. Na druhej strane sa správny súd riadne nevysporiadal s argumentáciou sťažovateľa, že zásah do práv žalobkyne nastolený uložením sankcie podľa § 54 ods. 1 písm. d) zákona o hazardných hrách nikdy nemôže mať povahu iného zásahu, aj keď nie je vykonaný formalizovaným rozhodnutím. V predmetnej veci bola sankcia uložená opatrením, a preto toto opatrenie malo/mohlo byť preskúmané len na základe žaloby podľa § 177, resp. § 194 SSP. Samotné zapečatenie hracích prístrojov nie je podľa žalovaného možné chápať oddelene od vydaného opatrenia orgánu verejnej správy. V tomto smere poukázal žalovaný aj na rozhodnutie Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 14Sa/29/2018. Nedostatočné odôvodnenie napadnutého uznesenia spočíva tiež v tom, že v kontexte s uplatneným dôvodom pre odmietnutie správnej žaloby sa správny súd nevysporiadal s rozhodnutiami Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 9Sa/23/2018 zo dňa 13. septembra 2019 a Krajského súdu v Nitre sp. zn. 23Sa/75/2018 zo dňa 30. mája 2019.

28. Nesprávne právne posúdenie veci vidí sťažovateľ v tom, že správne súdu bola podaná žaloba podľa § 252 ods. 1 SSP. Ak správny súd zistil, že v predmetnej veci už bolo vydané rozhodnutie o správnej sankcii, mal správne súdne konanie zastaviť podľa § 260 SSP, pokiaľ správnu žalobu neodmietol. Pokiaľ správny súd vyzval žalobkyňu na zmenu žaloby na žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP, porušil tak princíp rovnosti účastníkov konania. Súd totiž nemal poučovať žalobkyňu o možnosti prípadnej zmeny petitu. Žalovaný tiež zdôraznil, že lehota na podanie žaloby je 2 mesiace odo dňa, keď sa osoba dozvedela o inom zásahu a táto v čase pripustenia zmeny petitu uplynula.

29. Za nesprávne právne posúdenie veci tiež sťažovateľ považoval to, keď správny súd na vyhľadávaciu činnosť aplikoval ustanovenia § 15 ods. 10, 11 a 12 zákona o hazardných hrách napriek tomu, že v danom prípade nešlo o dozor na mieste, ale o dozor formou vyhľadávacej činnosti, na ktorý sa aplikuje § 13 ods. 9 a len primerane § 15 ods. 9 zákona o hazardných hrách.

30. Ostatne správny súd podľa sťažovateľa na vec nesprávne aplikoval § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Sťažovateľ zastáva názor, že dozor podľa zákona o hazardných hrách je odlišným pojmom od pojmu kontrola či inšpekcia, ktoré používa podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP pri vymedzení iného zásahu. V predmetnej veci preto postup žalovaného nemal byť posúdený ako iný zásah podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP.

31. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadrila aj žalobkyňa, ktorá akcentovala zákonnosť napádaného uznesenia a nestotožnila sa s kasačnou sťažnosťou žalovaného. Túto navrhovala odmietnuť, alternatívne zamietnuť.

32. Počas kasačného konania bolo kasačnému súdu doručené podanie žalobkyne zo dňa 17. februára 2022, ktorým poukázala na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v obdobnej veci žalobkyne sp. zn. 4Sžk/28/2021 zo dňa 14. decembra 2021.

33. S účinnosťou od 1. januára 2023 sa, podľa § 34a v spojení s § 40a1 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o organizácii činnosti vlády“), nástupcom Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ako ústredného orgánu štátnej správy pre územné plánovanie okrem ekologických aspektov, výstavbu a vyvlastnenie, stal Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. V súlade s § 180 ods. 1 a 3 v spojení s § 452 ods. 1 SSP preto od 1. januára 2023 nahradil Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky v postavení žalovaného v tomto kasačnom konaní Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky a s týmto právnym nástupcom aj kasačný súd ďalej konal.

IV.

Posúdenie kasačného súdu

34. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

35. Kasačný súd bol v predmetnej veci sťažovateľom vyzvaný, aby najmä zodpovedal otázku, či v danej veci skutočne boli splnené podmienky pre preskúmanie iného zásahu sťažovateľa do subjektívnych práv žalobkyne prostredníctvom žaloby proti inému zásahu, a to v tom kontexte (i) či žalovaný zásah má povahu iného zásahu podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP, (ii) či po vydaní rozhodnutia o uložení sankcie nemal správny súd zastaviť súdne konanie podľa § 99 písm. e), resp. § 260 SSP a (iii) či boli v predmetnej veci splnené podmienky pre zmenu žaloby z negatívnej žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP na určujúcu žalobcu podľa § 252 ods. 2 SSP. V tejto súvislosti mal kasačný súd preskúmať, či odôvodnenie napadnutého uznesenia správneho súdu bolo postačujúce.

IV.A Pozastavenie prevádzkovania technického zariadenia, určeného na prevádzkovanie hazardných hier, ako iný zásah

36. Podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP sa na účely SSP rozumie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

37. V súvislosti s nastolenými otázkami dáva kasačný súd do pozornosti, že sťažovateľ, resp. jeho predchodcovia obdobným spôsobom ako v predmetnej veci zasahovali proti žalobkyňi aj v iných prevádzkach v ďalších okresoch Slovenskej republiky. Voči týmto zásahom sa žalobkyňa bránila obdobnými správnymi žalobami a kasačný súd sa s týmito vecami zaoberal v rozhodnutiach Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžk/20/2019 zo dňa 26. januára 2022, sp. zn. 4Sžk/28/2021 zo dňa 14. decembra 2021 a sp. zn. 4Sžk/29/2019 zo dňa 26. januára 2022.

38. Vo všetkých týchto prípadoch dospel kasačný súd k záveru, že zásah vymedzený žalobkyňou v správnej žalobe a preskúmaný správny súdom (bod 18 tohto uznesenia) má povahu iného zásahu podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP.

39. V tomto smere poukazuje kasačný súd na právne názory uvedené v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžk/29/2019 zo dňa 26. januára 2022:

„11. Predmetom prieskumu správneho súdu v prerokovanej veci bol akt daňového úradu, ktorého podstata spočívala v tom, že 28. júna 2018 pozastavil prevádzkovanie hier, ktoré považoval za

hazardné, a v tejto súvislosti zapečatil tzv. kvízomaty, teda hracie zariadenia, na ktorých sa tieto hry hrajú a ktorých vlastníkom je žalobca. Pred samotným vecným prieskumom rozhodnutia správneho súdu je potrebné sa zaoberať právnou povahou tohto aktu. Od jeho povahy sa totiž odvíja rozsah a miera prieskumu správneho súdu.

12. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy okrem iného preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej správy. Tieto tri formy činnosti verejnej správy vymedzuje § 3 SSP takto: Podľa písmena b) je rozhodnutím správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka. Opatrením je podľa písmena c) správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Iným zásahom orgánu verejnej správy je podľa písmena e) faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

13. Z citovaných ustanovení vyplýva, že rozhodnutie orgánu verejnej správy je pomerne jednoducho odlišiteľné tým, že je buď ako rozhodnutie označené alebo existuje osobitný predpis, podľa ktorého sa určitý akt má považovať za rozhodnutie. Rozdiel medzi opatrením a iným zásahom nespočíva v takomto formálnom označení. Z porovnania ustanovení § 3 písm. c) a e) SSP vyplýva, že tieto rozdiely sú tak v procese vydávania, ako aj vo vonkajšej forme. Opatrenie orgánu verejnej správy je správny akt, ktorý sa vydáva v administratívnom konaní, ktorým - napriek takmer tautologickej definícii v § 3 písm. a) SSP - je právom upravený postup, ktorý je zavŕšený verejnomočenským prejavom vôle orgánu verejnej správy vyjadreným slovami alebo znakmi. Tento prejav sa dotýka len práv, povinností a právom chránených záujmov svojho adresáta práve obsahom toho, čo je v ňom vyslovené. Takýto správny akt sám osebe nemení faktický stav, ale len právny stav tým, že určitým spôsobom zrušuje, odníma alebo úplne alebo čiastočne mení (modifikuje) obsah či podmienky výkonu určitého práva alebo určitej povinnosti, prípadne uznáva alebo odníma určitý právom chránený záujem, resp. dovoľuje či nedovoľuje sa na jeho základe uplatňovať určitý vplyv na práva a povinnosti iných osôb.

14. Naopak, iný zásah sa takisto musí dotknúť práv, povinností a právom chránených záujmov. Na rozdiel od opatrenia však nie je vyjadrený slovami alebo znakmi, ktorými by sa vyslovilo, ako sa takéto dotknutie prejavuje. Iný zásah podľa vymedzenia v § 3 písm. e) SSP spočíva vo faktickom postupe či úkone, teda úkone, ktorý priamo zasahuje primárne do faktického stavu a pri ktorom dotknutie práv, povinností alebo právom chránených záujmov je len odrazom (reflexiou) faktickej zmeny, ku ktorej iným zásahom došlo. Okrem toho inému zásahu nepredchádza žiadne formalizované administratívne konanie, v ktorom by sa skúmalo a posudzovalo, aký má byť obsah iného zásahu. Naopak, jeho obsah je spravidla výsledkom okamžitej úvahy orgánu verejnej správy pri jeho uplatnení (porov. v tomto smere napr. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžk 3/2019). Pojem orgánov verejnej správy vymedzuje § 4 SSP a patria medzi ne okrem iného orgány štátnej správy, akým je okrem iného aj daňový úrad [§ 2 ods. 1 písm. c) zákona č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva účinného do 30. júna 2019].

15. V prerokúvanej veci postupoval Daňový úrad Banská Bystrica ako orgán dozoru [§ 11 ods. 1 písm. b) zákona o hazardných hrách] podľa § 54 citovaného zákona. Podľa ods. 1 písm. d) citovaného paragrafu platilo, že ak orgán dozoru pri výkone dozoru zistí, že dozorovaný subjekt porušil okrem iného ustanovenia zákona o hazardných hrách, uloží mu jednu alebo viacero spomedzi ustanovených sankcií, medzi nimi aj pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry. Podrobnejšie podmienky, za ktorých mohol orgán dozoru pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry, boli upravené v § 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách. Podľa § 54 ods. 4 cit. zák. o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry vyhotoví orgán dozoru písomný záznam. Pri pozastavení prevádzkovania hazardnej hry je orgán dozoru oprávnený zapečatiť výherné prístroje, prípadne iné zariadenia alebo systémy využívané pri prevádzkovaní. Podľa § 54 ods. 5 cit. zák. môže prevádzkovateľ pokračovať v prevádzkovaní hazardnej hry po súhlase orgánu dozoru, ak odstránil nedostatky, ktoré viedli k pozastaveniu. Podľa § 57 ods. 2 písm. d) cit. zák. sa na pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry podľa § 54 ods. 3 nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

16. Hoci je pozastavenie prevádzkovania jednou zo sankcií v zmysle § 54 ods. 1 zákona o hazardných hrách, z ustanovení § 54 ods. 4 a 5 a § 57 ods. 2 písm. d) je zrejmé, že sa nevyslovuje v žiadnom konaní, ktoré by sa dalo považovať za formalizované administratívne konanie. Pozastavenie prevádzkovania je výsledkom okamžitej úvahy orgánu dozoru na mieste samom a prejavuje sa faktickým úkonom, akým je zapečatenie prístrojov a zariadení. Pojmovo ide o podobnú situáciu, ako uplatnenie oprávnení policajta podľa zákona NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore Slovenskej republiky, ktoré takisto môžu byť sprevádzané ústnou výzvou alebo vysvetlením, no napriek tomu ich podstatou zostávajú samotné fyzické úkony. Nič na tom nemení ani povinnosť orgánu dozoru vyhotoviť písomný záznam podľa § 54 ods. 4 zákona o hazardných hrách. Tento záznam totiž nepredchádza vykonaniu príslušného úkonu a nie je podkladom, na základe ktorého sa tento úkon vykonáva. Je len následným písomným zachytením priebehu a výsledku faktického úkonu - pozastavenia prevádzkovania hazardnej hry, ku ktorému pristúpil orgán dozoru pri výkone svojich oprávnení podľa § 54 zákona o hazardných hrách...

18. Na základe uvedeného kasačný súd uzatvára, že pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry podľa § 54 ods. 1 písm. d) a § 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách je iným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 3 písm. e) SSP.“

40. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v rozhodnutí sp. zn. 2Sžk/20/2019 zo dňa 26. januára 2022 k vyššie uvedenému dodal:

„23. Z uvedených ustanovení zákona č. 171/2005 Z.z. je zrejmé, že uloženiu povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry podľa § 54 ods. 3 uvedeného zákona nepredchádza žiadne administratívne konanie, a už vôbec nie také, ktoré by bolo sprevádzané formalizovaným procesným postupom.

24. Uloženie povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry je prijaté ako bezprostredne vykonateľná povinnosť nadväzujúca na výkon dozoru [v práve rozhodovanej veci išlo zjavne o dozor vykonaný na mieste, i keď z predloženého administratívneho spisu nevyplýva, že by o tom bola spísaná správa podľa § 54 ods. 5 písm. c/ zákona č. 171/2005 Z.z.] v prevádzke prenajímanej žalobcom, v ktorej mal umiestnené zariadenie, na ktorom bola nainštalovaná, podľa tvrdení žalovaného, hazardná hra.

25. Uloženie takej povinnosti je neoddeliteľne spojené s faktickým úkonom, ktorým je zapečatenie príslušného zariadenia.

26. O uložení tejto povinnosti sa spisuje záznam podľa § 54 ods. 4 zákona č. 171/2005 Z.z., ktorý však možno považovať, na rozdiel od toho, čo tvrdí krajský súd v napadnutom uznesení, len za spôsob ex post dokumentácie už prebehnuvšieho faktického úkonu orgánu verejnej správy (pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011 sp.zn. 3Sžz/3/2010), a nie za opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP vopred vydané pred výkonom dozoru žalovaným, ani za opatrenie vydané po výkone dozoru, na ktoré by nadväzoval úkon jeho realizácie. Účelom predmetného záznamu teda nie je formalizovaným spôsobom upraviť rozhodovanie a právne posudzovanie prípadu vyúsťujúce do individuálneho správneho aktu, ale jeho zmyslom je skôr spísať, v spise zachytiť a zaznamenať faktické (predchádzajúce) vykonanie zásahu do práv dozorovaného subjektu.

27. Napokon úkony uvedené v predchádzajúcom odseku majú potenciál zasahovať do práv žalobcu, pretože mu na určitú dobu znemožňujú realizovať vlastnícke právo, prípadne právo na podnikanie, spojené so zapečateným zariadením.

28. Najvyšší správny súd ako podporný argument uvádza, že výkon dozoru na mieste podľa § 15 zákona č. 171/2005 Z.z. možno považovať aj za výkon kontroly alebo inšpekcie, a preto pojmovo aj za iný zásah podľa § 3 ods. 1 písm. e/ SSP. Nasvedčujú tomu mnohé indície, ako sú napr. oprávnenia orgánu dozoru podľa § 15 ods. 4 zákona č. 171/2005 Z.z. (rôzne oprávnenia dozorového orgánu) či náležitosti správy o výkone dozoru, ktoré majú obsahovať opis zistených skutočností a prípadne zistených nedostatkov podľa § 15 ods. 9 písm. e/ zákona č. 171/2005 Z.z. Označenie uloženej povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry ako sankcie, vyplývajúce aj zo systematického zaradenia príslušných ustanovení v zákone č. 171/2005 Z.z., ešte nič nevytvára o skutočnom charaktere formy činnosti žalovaného.“

41. Kasačný súd sa s vyššie uvedenými názormi stotožňuje a konštatuje, že pozastavenie prevádzkovania technického zariadenia, určeného na prevádzkovanie hazardnej hry podľa § 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách, pokiaľ je vykonané fakticky počas výkonu dozoru formou vyhľadávacej činnosti (§ 13 ods. 9 zákona o hazardných hrách), má charakter iného zásahu podľa § 3 ods. 1 písm. e)

SSP a jeho zákonnosť je preskúmateľná v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánov verejnej správy podľa § 252 ods. 1, 2 a nasl. SSP.

42. Pokiaľ žalovaný argumentuje, že dozor podľa § 11 a nasl. zákona o hazardných hrách nie je inšpekciou a ani kontrolou podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP, kasačný súd dodáva, že túto argumentáciu nemohol uznať. Z pohľadu ustanovenia § 3 ods. 1 písm. e) SSP, a teda vymedzenia iného zásahu, nie je relevantný názov kontrolnej činnosti podľa osobitných predpisov (či tieto používajú pojmy ako inšpekcia, kontrola alebo dozor), ale obsah vykonávanej činnosti. A teda či prvky, ktoré sú typické pre faktické zásahy do práv (iné zásahy) formou inšpekcie alebo kontroly vo všeobecnosti napĺňajú aj také postupy, ktoré majú podľa osobitných predpisov osobitné názvy - napr. dohľad alebo dozor.

43. Odborná literatúra k tomu uvádza (BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M.; FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s., ISBN: 978-80-7400-678-4, str. 38): „Či v konkrétnom prípade ide o kontrolnú alebo inšpekčnú činnosť, je nutné posudzovať podľa jej obsahu a nie podľa jej formálneho označenia. Obsahovo významnými prvkami takejto činnosti pritom sú oprávnenia poverených pracovníkov orgánu verejnej správy vstupovať do cudzích objektov..., preverovať dodržiavanie normatívne alebo individuálne určených podmienok fyzickými a právnickými osobami, prípadne aj zasahovať do ich majetkovej sféry. Inak povedané, za iný zásah možno považovať aj výkon takého oprávnenia orgánom verejnej správy, ktoré sa síce nenazýva kontrola alebo inšpekcia (napr. dohľad alebo dozor), ale obsahovo im zodpovedá (napr. štátny stavebný dohľad podľa § 123a StavZ)...“

44. Kasačný súd v kontexte vyššie uvedeného nemá pochybnosti o tom, že dozor formou vyhľadávacej činnosti podľa § 13 ods. 9 zákona o hazardných hrách, spôsobom ako bol vykonaný v predmetnej veci v spojení s fakticky uloženou sankciou pozastavenia prevádzkovania technického zariadenia (§ 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách), má charakter inšpekcie, resp. kontroly podľa osobitného predpisu tak, ako to má na mysli § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Má preto aj charakter iného zásahu podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Právne názory krajských súdov v iných veciach pritom nie sú pre kasačný súd v tomto smere záväzné, keďže nepredstavujú ustálenú rozhodovaciu činnosť kasačného súdu - Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (k tomu viď rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžfk/45/2020 zo dňa 24. novembra 2021, bod 24).

IV.B K zastaveniu konania o správnej žalobe z dôvodu ukončenia iného zásahu v priebehu správneho súdneho konania a z dôvodu vydania sankčného rozhodnutia

45. Podľa § 99 písm. g) SSP správny súd konanie uznesením zastaví, ak odpadol dôvod na pokračovanie v konaní a nejde o prípady ustanovené v písmenách c) a d).

46. Podľa § 252 ods. 1 a 2 SSP:

„1) Žalobca sa môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie.

2) Žalobca sa môže žalobou domáhať aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy, ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa odseku 1 a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.“

47. Podľa § 260 SSP ak žalovaný po podaní žaloby podľa § 252 ods. 1 upustil od napadnutého iného zásahu a podľa okolností odstránil jeho následky, správny súd konanie po vyjadrení žalobcu uznesením zastaví.

48. Kasačný súd sa nestotožnil ani s argumentáciou sťažovateľa, že vydanie rozhodnutia žalovaného č. URHH/001672/2019-120 zo dňa 28. novembra 2019 (bod 14 tohto uznesenia) predstavuje odpadnutie dôvodu pre ďalšie konanie správneho súdu podľa § 99 písm. g) SSP, resp. § 260 SSP. V tomto smere je potrebné dať do pozornosti argumentáciu obsiahnutú v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžk/29/2019 zo dňa 26. januára 2022:

„17. Podľa judikatúry najvyššieho súdu (porov. cit. uznesenie sp. zn. 10 Sžk 3/2019), ale aj tunajšieho súdu (porov. napr. uznesenie sp. zn. 2 Sžk 24/2019) v zásade platí, že za iný zásah sa nepovažujú úkony, ktoré slúžia len ako podklady pre vydanie rozhodnutia alebo opatrenia v následnom administratívnom konaní. Z citovaného § 54 ods. 1 zákona o hazardných hrách však vyplýva, že orgán dozoru môže uložiť jednu alebo viacero sankcií. Takisto podľa § 54 ods. 9 cit. zák. platí, že sankcie možno ukladať aj súbežne. Zo znenia § 54 ods. 3 až 5 cit. zák. pritom vyplýva, že trvanie pozastavenia prevádzkovania nie je nijakým spôsobom previazané s inými sankciami. Zákon nepredpokladá, že by

orgán dozoru v následnom administratívnom konaní potvrdil alebo zrušil uložené pozastavenie prevádzkovania. Podobne zákon nepredpokladá, že by pozastavenie zanikalo uložením inej sankcie, napríklad pokuty. Pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry je tak samostatným typom sankcie a nepredstavuje len úkon, ktorý tvorí podklad neskoršieho konania.“

49. Z vyššie uvedeného je zrejmé, že pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry podľa § 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách nebolo automaticky previazané so sankčným konaním, preto ani prípadné následné vydanie sankčného rozhodnutia (už podľa novej právnej úpravy) nemohlo predstavovať opadnutie dôvodu na pokračovanie v súdnom konaní podľa § 99 písm. g) SSP.

50. Je síce pravdou, že v dôsledku rozhodnutia o uložení sankcie podľa § 92 ods. 1 písm. c) zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, teda už podľa nového zákona o hazardných hrách, sa faktický zásah pozastavenia prevádzkovania hazardnej hry zmenil na uloženie povinnosti ukončenia a zákazu prevádzkovania hracích zariadení so spornou hazardnou hrou formou rozhodnutia. Inými slovami, došlo k faktickému ukončeniu iného zásahu a tento bol nahradený právoplatným sankčným rozhodnutím. Táto skutočnosť však nemohla odôvodňovať zastavenie súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP, resp. § 260 SSP, keďže v dôsledku zmeny žalobného návrhu z negatívnej žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP na určovaciu žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP sa aj súdne konanie posunulo do inej roviny.

51. Dôvodom súdneho konania tak už nebolo ukončenie nezákonného iného zásahu, ale stalo sa ním samotné konštatovanie nezákonnosti už skončeného iného zásahu, ako podklad pre prípadné uplatňovanie škody spôsobenej nezákonným zásahom do práv žalobkyne. Sankčné rozhodnutie sťažovateľa (bod 14 tohto uznesenia) pritom nepredstavuje rozhodnutie, ktorým by bola konštatovaná nezákonnosť už skončeného iného zásahu, a preto ani nemôže predstavovať opadnutie dôvodu konania o žalobe proti inému zásahu podľa § 252 ods. 2 SSP v kontexte zmeneného žalobného návrhu.

52. Keďže v danej fáze už išlo o súdne konanie podľa § 252 ods. 2 SSP, teda o určenie nezákonnosti už skončeného iného zásahu, upustenie/ukončenie iného zásahu už ex lege ani nie je dôvodom na zastavenie súdneho konania podľa § 260 SSP.

IV. C K zmene žalobného návrhu v žalobe proti inému zásahu z dôvodu skončenia iného zásahu počas prebiehajúceho súdneho konania

53. Podľa § 25 SSP ak tento zákon neustanovuje inak, použijú sa na konanie pred správny súdom primerane ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku okrem ustanovení o intervencii. Ak niektorá otázka nie je riešená ani v Civilnom sporovom poriadku, správny súd postupuje primerane podľa základných princípov konania tak, aby sa naplnil účel správneho súdництва.

54. Podľa § 140 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „CSP“):

1) Zmena žaloby je návrh, ktorým sa rozširuje uplatnené právo alebo sa uplatňuje iné právo.

2) Zmenou žaloby je i podstatná zmena alebo doplnenie rozhodujúcich skutočností tvrdených v žalobe.

3) Za zmenu žaloby sa nepovažuje úkon žalobcu, ktorým mení uplatnený nárok, ak určitý spôsob usporiadania vzťahu medzi stranami vyplýva z osobitného predpisu.

55. Podľa § 62 ods. 1 SSP žalobca môže meniť rozsah a dôvody žaloby len do uplynutia lehoty určenej zákonom na podanie žaloby na správny súd.

56. Podľa § 256 SSP žaloba musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov odo dňa, keď sa osoba dotknutá iným zásahom orgánu verejnej správy o ňom dozvedela, najneskôr do dvoch rokov odo dňa vykonania iného zásahu orgánom verejnej správy.

57. Pokiaľ sťažovateľ namieta nesprávny procesný postup a právne posúdenie správneho súdu spočívajúce v tom, že v predmetnej veci pripustil zmenu žalobného návrhu z negatívnej žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP na určovaciu žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP, ani s touto argumentáciou sa kasačný súd nestotožnil.

58. Kasačný súd dáva do pozornosti, že žalobkyňa sa správne dovoľavala ochrany svojich práv proti inému zásahu orgánu verejnej správy v čase, keď tento iný zásah trval, negatívnou žalobou podľa § 252 ods. 1 SSP. Počas súdneho konania, v dôsledku jeho dĺžky, však nastal stav, keď tento zásah skončil.

59. Skončenie iného zásahu v predmetnej veci nebolo dôsledkom toho, že by sťažovateľ vyhovel argumentácií žalobkyne a uznal nezákonnosť svojho postupu. Žalobkyňa tak aj po skončení iného zásahu mohla mať naďalej legitímny záujem na pokračovaní súdneho konania, konkrétne na deklarovaní nezákonnosti iného zásahu za účelom uplatnenia nároku na náhradu škody ním spôsobenej. V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti, že procesný predpis pozná aj určovaciu žalobu proti inému už skončenému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 ods. 2 SSP. Účelom tejto žaloby je práve poskytnúť možnosť osobe dotknutej iným zásahom domáhať sa deklarácie jeho nezákonnosti, a to za účelom uplatnenia nároku na náhradu škody.

60. Kasačný súd je preto v zhode so správnym súdom toho názoru, že ak by správny súd zastavil súdne konanie o žalobe proti inému zásahu podľa § 252 ods. 1 SSP s odkazom na § 99 písm. g), resp. § 260 SSP, a to bez ďalšieho len z dôvodu, že počas súdneho konania bol iný zásah ukončený, dopustil by sa denegatio iustitiae a porušil by právo žalobkyne na spravodlivý proces. Bolo preto povinnosťou správneho súdu, vyplývajúcou z ústavnokonformného výkladu ustanovenia § 256 a nasl. SSP, ak došlo k ukončeniu trvajúceho iného zásahu orgánu verejnej správy počas súdneho konania o žalobe podľa § 252 ods. 1 SSP, umožniť žalobkyňi zmeniť navrhovaný výrok negatívnej žaloby na určujúci výrok podľa § 252 ods. 2 SSP (napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 8Sžk/26/2021 zo dňa 30. júna 2021).

61. Kasačný súd dáva do pozornosti v týchto súvislostiach aj svoju ustálenú rozhodovaciu činnosť prezentovanú rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžk/28/2021 zo dňa 14. decembra 2021, publikované v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky ako ZNSS 20/2022, podľa ktorej:

„I. V konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy sa správny súd s odkazom na § 135 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku ocitá v postavení skutkového súdu a musí reflektovať prípadnú zmenu skutkových okolností pojednávanej veci a to až do momentu meritórneho rozhodnutia. Zákonnosť zásahu však správny súd posudzuje podľa právneho stavu v čase, keď k zásahu došlo, resp. keď zásah trval.

II. Ak nastane v priebehu správneho súdneho konania o negatívnej zásahovej žalobe zmena skutkového stavu, je správny súd povinný pripustiť zmenu žalobného návrhu zo strany žalobcu, t. j. zo žaloby negatívnej na žalobu určovaciu (deklaratórnu). Uvedené má svoj význam aj pri negatívnej zásahovej žalobe počas konania, o ktorej sa už iný zásah skončil.“

62. Správny súd preto postupoval správne, pokiaľ po zistení, že iný zásah bol ukončený počas trvania správneho súdneho konania, vyzval žalobkyňu na vyjadrenie, či požaduje zmenu žalobného návrhu podľa § 252 ods. 1 v spojení s § 262 SSP na žalobný návrh podľa § 252 ods. 2 v spojení s § 263 SSP a po jej vyjadrení konal o jej žalobe ako o žalobe podľa § 252 ods. 2 v spojení s § 263 SSP. Tento postup nepredstavuje porušenie princípu rovnosti zbraní v neprospech žalovaného/sťažovateľa.

63. Sťažovateľ tiež namieta, že zmena žalobného návrhu zo žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP na žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP nemala byť pripustená, keďže bola podaná po lehote podľa § 62 ods. 1 v spojení s § 256 SSP.

64. Kasačný súd v tomto smere dáva do pozornosti, že výklad zvolený sťažovateľom by vo svojej podstate de facto znamenal nemožnosť zmeny žalobného návrhu podľa § 252 ods. 1 v spojení s § 262 SSP na žalobný návrh podľa § 252 ods. 2 v spojení s § 263 SSP. Je tomu tak preto, že lehota na podanie žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy je počítaná od odo dňa, keď sa osoba dotknutá iným zásahom o ňom dozvedela. Je teda logické, že ak k ukončeniu iného zásahu došlo počas súdneho konania, nič to nemení na skutočnosti, že moment oboznámenia sa s iným zásahom nastal v čase pred začatím súdneho konania. K ukončeniu iného zásahu by tak fakticky došlo spravidla až po uplynutí lehoty na podanie návrhu na zmenu žaloby. Takýto prístup a výklad právnych predpisov, zastávaný sťažovateľom, možno považovať opätovne za denegatio iustitiae vo vzťahu k právam žalobkyne, ktorých ochranu od správneho súdu požadovala.

65. Podľa názoru kasačného súdu preto zmenu žalobného návrhu podľa § 252 ods. 1 v spojení s § 262 SSP na žalobný návrh podľa § 252 ods. 2 v spojení s § 263 SSP z dôvodu, že počas súdneho konania došlo k ukončeniu iného zásahu, nemožno považovať za zmenu žaloby podľa § 25 SSP v spojení s § 140 ods. 1 a 2 SSP, resp. podľa § 62 ods. 1 SSP.

66. Je tomu tak preto, že (i) v predmetnej veci aj po zmene žalobného návrhu ide stále o žalobu proti inému zásahu ako osobitný typ správneho súdneho konania podľa § 252 a nasl. SSP, (ii) predmetom žaloby je naďalej posúdenie zákonnosti toho istého iného zásahu, (iii) za účelom poskytnutia ochrany

tým istým právam žalobkyne (či už v primárnej rovine ako zákaz v ďalšom porušovaní alebo v sekundárnej rovine ako podklad pre uplatnenie nároku na náhradu škody), (iv) pričom k preskúmaniu zákonnosti iného zásahu dochádza podľa právneho stavu v čase, keď iný zásah bol uskutočnený, resp. trval (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžk/28/2021 zo dňa 14. decembra 2021, publikované v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky ako ZNSS 20/2022).

67. Zmena žalobného návrhu tak v zásade len formulačne mení navrhovaný výrok predmetného uznesenia, avšak podstatne nerozširuje uplatnené hmotné práva a ani nedochádza k uplatneniu iných práv, teda inými slovami nemení rozsah žaloby (nedochádza k rozšíreniu žaloby o požiadavku preskúmať ďalšie iné zásahy či ten istý zásah vo väčšom rozsahu) a ani podstatne nemení a nerozširuje žalobné body. Na prekvalifikovanie žalobného návrhu podľa § 252 ods. 1 v spojení s § 262 SSP na žalobný návrh podľa § 252 ods. 2 v spojení s § 263 SSP, pokiaľ k tomu došlo z dôvodu skončenia iného zásahu počas trvania správneho súdneho konania, sa preto neuplatní § 62 ods. 1 v spojení s § 256 SSP. Nejde teda o zmenu žaloby, ale len o formulačnú úpravu petitu tej istej (vo svojej podstate nezmenenej) žaloby.

68. Kasačný súd sa preto ani s touto námietkou sťažovateľa nestotožnil.

IV.D K nesprávnej aplikácii ustanovení o dozore na mieste na vyhládavaciu činnosť

69. Podľa § 13 ods. 9 zákona o hazardných hrách vyhládavacou činnosťou je získavanie a vyhodnocovanie informácií a podkladov o skutočnostiach, ktoré sa týkajú dozorovaného subjektu a jeho činnosti alebo iných osôb, ktorých postavenie, obchody alebo iná činnosť súvisí s dozorovaným subjektom, inak ako dozorom na mieste a dozorom na diaľku, najmä získavaním a vyhodnocovaním informácií a podkladov miestnym zisťovaním vykonaným osobami poverenými výkonom dozoru, a to aj pod utajenou identitou; takto získané informácie a podklady možno použiť aj na účely konaní v oblasti hazardných hier vedených orgánmi štátnej správy v oblasti hazardných hier a obcami. Vyhládavacou činnosťou nie je získavanie a vyhodnocovanie informácií a podkladov miestnym zisťovaním v konaní vedenom podľa § 57 ods. 1. O vykonanej vyhládavacej činnosti osoba poverená výkonom dozoru spíše zápisnicu, na ktorú sa vzťahuje § 15 ods. 9 primerane.

70. Podľa § 15 ods. 9 zákona o hazardných hrách:

Správa obsahuje

- a) názov a sídlo orgánu dozoru a meno a priezvisko osôb poverených výkonom dozoru, ktoré vykonali dozor na mieste a meno a priezvisko prizvanej osoby, ak bola súčasťou dozoru technická kontrola,
- b) názov alebo obchodné meno a sídlo dozorovaného subjektu, ak ide o právnickú osobu, alebo meno, priezvisko a adresu dozorovaného subjektu, ak ide o fyzickú osobu,
- c) miesto, dátum začatia a dobu trvania výkonu dozoru na mieste,
- d) predmet vykonaného dozoru na mieste a dozorované obdobie, ak bolo určené,
- e) opis skutkového stavu a nedostatkov zistených pri vykonanom dozore vrátane uvedenia písomných podkladov a iných skutočností, ktoré tieto zistenia preukazujú, a právnych predpisov, ktorých porušenie bolo zistené, a to aj nedostatkov zistených počas výkonu dozoru na mieste nad rámec predmetu dozoru,
- f) lehotu určenú pre dozorovaný subjekt na predloženie písomných námietok voči údajom uvedeným v správe,
- g) mená, priezviská a podpisy osôb, ktoré vykonali dozor, a meno, priezvisko a podpis fyzickej osoby, ak je dozorovaným subjektom fyzická osoba; ak je dozorovaným subjektom právnická osoba, uvádza sa meno, priezvisko a podpis jej štatutárneho zástupcu alebo jeho oprávneného zástupcu,
- h) miesto a dátum vyhotovenia správy.

71. Podľa ustanovenia § 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách orgán dozoru môže pozastaviť prevádzkovanie technického zariadenia, určeného na prevádzkovanie hazardných hier, prevádzky, herne alebo hazardnej hry, ak pri výkone dozoru zistil

- a) nedostatky, ktoré môžu ovplyvniť riadne prevádzkovanie hazardnej hry, a to až do ich odstránenia,
- b) nesplnenie niektorej z podmienok prevádzkovania hazardnej hry ustanovených v tomto zákone alebo určených v licencií,
- c) porušovanie podmienok prevádzkovania hazardnej hry ustanovených v tomto zákone alebo určených v licencií,

d) nedodržanie povinnosti podľa schváleného herného plánu vrátane pravidiel hazardných hier alebo
e) nedodržanie ustanovení tohto zákona, osobitných zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na prevádzkovanie hazardných hier alebo propagovanie hazardných hier.

72. Konečne sťažovateľ vidí nesprávne právne posúdenie napadnutého uznesenia správneho súdu tiež v tom, že správny súd pri posudzovaní nezákonnosti iného zásahu v predmetnej veci nesprávne na vec aplikoval § 15 ods. 10, 11 a 12 zákona o hazardných hrách, ktoré sa neaplikujú na vyhľadávaciu činnosť, ale len na dozor na mieste. Na vyhľadávaciu činnosť sa aplikuje len § 15 ods. 9 v spojení s § 13 ods. 9 zákona o hazardných hrách.

73. Kasačný súd dáva do pozornosti, že správny súd v napadnutom uznesení dal sťažovateľovi do pozornosti, že hoci svoj postup nazval vyhľadávacou činnosťou podľa § 13 ods. 9 zákona o hazardných hrách, tak faktický prístup žalovaného nasvedčoval tomu, že išlo de facto o výkon dozoru na mieste (§ 13 ods. 6 zákona o hazardných hrách; bod 168 napadnutého uznesenia). Následne na viacerých miestach správny súd komparoval právnu úpravu a postupy v prípade vyhľadávacej činnosti a dozoru na mieste (napr. body 172 či 184 napadnutého uznesenia). Toto obchádzanie inštitútu dozoru na mieste však nebolo zo strany správneho súdu komunikované ako dôvod nezákonnosti vymedzeného iného zásahu (a contrario bod 190 napadnutého uznesenia).

74. Dôvodmi pre konštatovanie nezákonnosti vymedzeného iného zásahu však boli (i) nedostatočné zistenie skutkového stavu pre využitie kompetencie podľa § 54 ods. 3 zákona o hazardných hrách a (ii) nevyhotovenie zápisnice o vyhľadávacej činnosti bezodkladne po vykonaní dozoru formou vyhľadávacej činnosti (§ 13 ods. 9 v spojení s § 15 ods. 9 zákona o hazardných hrách; bod 190 napadnutého uznesenia).

75. Kasačný súd konštatuje, že na vyhľadávaciu činnosť sa nepochybne aplikuje § 13 ods. 9 v spojení s § 15 ods. 9 zákona o hazardných hrách, a teda aj požiadavka vyhotovenia zápisnice z vyhľadávacej činnosti. Táto aplikácia príslušných právnych predpisov v rozhodujúcich otázkach preto bola správna, čo nerozporuje ani sťažovateľ. Prípadné úvahy správneho súdu a komparácie medzi dozorom vykonaným formou vyhľadávacej činnosti a dozorom na mieste, či prípadné chybné uvádzanie príslušných ustanovení zákonov v zátvorkách preto nemohlo mať dopad na zákonnosť a správnosť výroku rozhodnutia správneho súdu založeného na nevyhotovení zápisnice z vyhľadávacej činnosti a nedostatočnom zistení skutkového stavu. Tieto formálne vady, bez vplyvu na výrok napadnutého uznesenia, preto nemôžu byť ani dôvodom na zrušenie napadnutého uznesenia.

IV.E K namietanému nedostatočnému odôvodneniu uznesenia správneho súdu

76. Kasačný súd v súvislosti s kasačnými námietkami sťažovateľa uvádza, že napriek rozsiahlemu odôvodneniu napadnutého uznesenia, toto je skutočne nedostatočne odôvodnené v časti, v ktorej sa mal správny súd vysporiadať s otázkami (i) prečo v danej veci ide o iný zásah podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP a (ii) prečo vydanie rozhodnutia v sankčnom konaní nebolo dôvodom na zastavenie konania podľa § 99 písm. g), resp. § 260 SSP v predmetnej veci.

77. Na druhej strane však kasačný súd musel brať do úvahy skutočnosť, že tieto nedostatky v odôvodnení sa týkajú otázok, ktoré boli medzičasom v rozhodovacej činnosti kasačného súdu jednoznačne ustálené (časti IV.A, IV.B a IV.C tohto uznesenia). A to spôsobom, ktorý potvrdzuje vecnú správnosť prístupu správneho súdu. Kasačný súd preto v tomto smere nepovažoval za efektívne zrušiť napadnuté uznesenie správneho súdu a vrátiť mu ho na doodôvodnenie, keďže takýto postup by nemohol priniesť žalovanému/sťažovateľovi ani v potenciálnej rovine výhodnejšie rozhodnutie. Preto kasačný súd, s odkazom na svoju ustálenú rozhodovaciu činnosť, doplnil odôvodnenie napadnutého uznesenia v smere napadnutom vyššie.

IV.F Poznámka k rozsahu prieskumu kasačného súdu

78. Pre úplnosť kasačný súd dodáva, že kasačná sťažnosť sťažovateľa sa týkala v zásade len procesných otázok v predmetnej veci. Predmetom posudzovania kasačného súdu, ktorý bol viazaný kasačnou sťažnosťou (jej rozsahom a bodmi) tak, ako ju vymedzil sťažovateľ (§ 453 ods. 2 SSP), teda nebolo posudzovanie vecnej správnosti argumentov správneho súdu, ktoré viedli ku konštatovaniu nezákonnosti iného zásahu v predmetnej veci. Inými slovami, kasačný súd sa nemohol zaoberať a ani

sa nezaoberal otázkou, či je správny záver správneho súdu o nezákonnosti uskutočneného iného zásahu.

V.

Záver

79. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa. Uznesenie správneho súdu považuje za vychádzajúce zo správneho právneho posúdenia veci a po doplnení vykonanom kasačným súdom aj za v postačujúcej miere odôvodnené. Preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

80. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že plne úspešnej žalobkyni priznal nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania voči procesne neúspešnému sťažovateľovi.

81. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

82. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s § 147 ods. 2 a § 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.