

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Svk/53/2022
Identifikačné číslo spisu: 1021202065
Dátum vydania rozhodnutia: 29. marca 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1021202065.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: CBG MR, spol. s r.o., IČO: 52 017 435, Stará Prievozská 2, Bratislava, zastúpeného advokátskou kanceláriou: Benkóczki, Baláž - advokáti, s.r.o., IČO: 35 917 148, 29. augusta 36A, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre reguláciu hazardných hier, Križkova 949/9, Bratislava, o preskúmanie prípisu z 25. októbra 2021, č. URHH/00331/2021-160, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 352/2021-27 z 25. februára 2022 takto

rozhodol:

I. Kasačná sťažnosť sa zamieta.

II. Účastníkom sa nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Postup žalovaného a konanie pred správnym súdom

1. Z príloh pripojených k správnej žalobe vyplýva, že žalobca - obchodná spoločnosť je držiteľom licencie na prevádzkovanie hazardných hier, a tak musel podľa § 67 až 69 zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách v znení neskorších predpisov zložiť finančnú zábezpeku, ktorej suma sa určuje v závislosti od druhu vydanej licencie. Žalovaný preskúmaným prípisom z 25. októbra 2021 vyzval žalobcu (a aj ostatných držiteľov licencií), aby najneskôr do 15. decembra 2021 zaplatili všetky záväzky voči štátnemu rozpočtu. Zároveň pohrozil, že v opačnom prípade od 1. januára 2022 na úhradu týchto záväzkov použije zloženú zábezpeku v súlade s § 67 ods. 5 písm. f) zákona č. 30/2019 Z. z. Rovnako pohrozil, že ak následne zábezpeku nedoplní, pozastaví mu žalovaný prevádzkovanie licencie a začne konanie o jej odňatie.

2. Žalobca podal proti tomuto prípisu správnu žalobu, v ktorej tvrdil, že ide o opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP. Namietol, že prípis nezodpovedá zákonu, ako aj neprimeranosť vyžadovaného doplnenia zábezpeky, pretože žalovaný nezohľadnil výpadky v príjmoch z prevádzkovania hazardných hier počas pandémie ochorenia Covid-19. Povinnosť odvodu podľa zákona č. 30/2019 Z. z. považoval za rozpornú s čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky, a preto žiadal, aby správny súd prerušil konanie a

podal návrh podľa čl. 144 ústavy. Správny súd tu napadnutým uznesením č. k. 5 S 352/2021-27 žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP a zároveň zamietol návrh na prerušenie konania. Dospel k záveru, že preskúvaný prípis môže byť opatrením podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, ale len predbežnej povahy v zmysle § 7 písm. e) SSP, ktoré nezasahuje do subjektívnych práv žalobcu. Opatrenie neukladá žalobcovi žiadne povinnosti, len ho upozorňuje na zákonné povinnosti a následky, ktoré môžu od 1. januára 2022 hroziť. Do subjektívnych práv žalobcu môže zasiahnuť až následný postup podľa § 67 ods. 5 zákona č. 30/2019 Z. z. alebo rozhodnutie o odňatí licencie. Keďže správny súd nepristúpil k hmotnoprávnemu prieskumu, neaplikoval právne normy, ktorých neústavnosť žalobca namietal, a tak nevidel dôvod na prerušenie konania.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

3. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto uznesenia a vrátenia veci na ďalšie konanie. Namietol, že správny súd sa zaoberal správnu žalobou len povrchne a ani nezistil, čo je podstatou žalobných bodov a skutočností, ktoré sťažovateľ namietal. Ponechal bez povšimnutia námietku sťažovateľa proti uloženej povinnosti o navýšenie finančnej zábezpeky na úroveň výšky 50 % predpokladaných celoročných odvodov sťažovateľa z prevádzkovania hazardných hier v roku 2021. Táto časť prípisu bola samostatná a nesúvisela s časťou, v ktorej žalovaný vyzval žalobcu na vyrovnanie všetkých finančných povinností. Sťažovateľ zopakoval, že napadnutý prípis sa priamo dotýka jeho práv, právom chránených záujmov a povinností v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP, pretože ním žalovaný autoritatívne ukladá konkrétnu povinnosť navýšenia finančnej zábezpeky. Na tento postup žalovaný nemá zákonné oprávnenie, a preto s jeho prípisom vyslovila nesúhlas aj Asociácia zábavy a hier, ktorá ako záujmové združenie zastrešuje prevádzkovateľov hazardných hier. Prípis tak mal podliehať preskúmaniu správnymi súdmi, k čomu odkázal na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a právo Európskej únie. Preto nesúhlasil ani s tým, že správny súd nepodal návrh podľa čl. 144 ústavy.

4. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť. Preskúvaným prípisom len identifikoval výrazný nesúlad medzi výškou ročných odvodov a výškou finančnej zábezpeky. Ustanovenie § 69 zákona č. 30/2019 Z. z. ustanovuje len minimálnu výšku zábezpeky, a preto žalovaný vyzval jednotlivých prevádzkovateľov jej na dobrovoľné navýšenie. Jeho prípis je len bežnou korešpondenciou medzi orgánom verejnej správy a regulovaným subjektom a nebol koncipovaný ako rozhodnutie alebo opatrenie, keďže neobsahuje ani možnosti žalovaného na „silové presadenie svojho návrhu“. Preto tento prípis nijako nezasiahol do zákonných práv prevádzkovateľov. Na záver doplnil, že ani jeden prevádzkovateľ finančnú zábezpeku nenavýšil, a toto ich rozhodnutie žalovaný plne akceptuje.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

5. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

6. V prerokúvanej veci správny súd odmietol žalobu proti prípisu - oznámeniu žalovaného z 25. októbra 2021, pretože ho považoval za vylúčené z prieskumu správnymi súdmi v zmysle § 7 písm. e) SSP, podľa ktorého správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia a opatrenia predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Tunajší súd sa vo svojej nedávnej judikatúre zaoberal preskúmateľnosťou tohto prípisu žalovaného, avšak na základe kasačnej sťažnosti iného žalobcu. Dospel pritom k záveru, že formulácia „nemohli mať za následok“ v § 7 písm. e) SSP jasne napovedá, že zo súdneho prieskumu sú vylúčené len také rozhodnutia, u ktorých je vylúčená akákoľvek možnosť, že by mohli zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka. Úlohou správneho súdu pri skúmaní podmienok konania uvedených v § 98 ods. 1 písm. g) SSP je posúdiť, či takéto subjektívne právo žalobcovi môže patriť a či rozhodnutie alebo opatrenie je vôbec spôsobilé do tohto práva zasiahnuť. Ak tieto podmienky nie sú splnené, správna žaloba nemôže byť prípustná. Preskúvaný prípis nie je konečným opatrením, ale nanajvýš opatrením predbežnej povahy, ktoré len sprostredkuje informácie o zákonných povinnostiach prevádzkovateľom hazardných hier. Prevádzkovatelia ním neboli zviazaní k zvýšeniu zábezpeky. Povinnosť doplniť prípadne spotrebovanú zábezpeku zasa vyplýva priamo z ustanovenia § 67 ods. 2 zákona č. 30/2019 Z. z. Preto

preskúmané opatrenie nie je spôsobilé zasiahnuť do subjektívneho práva žalobcu (porov. uznesenie sp. zn. 7 Svk 52/2022).

7. Tieto závery zodpovedajú aj doterajším záverom judikatúry, ktorá sa špecificky zaoberala právomocou správnych súdov preskúmať rôzne výzvy orgánov verejnej správy na splnenie určitých povinností. Najvyšší súd už napríklad zdôraznil, že výzvou, ktorou orgán verejnej správy žiada od dotknutého subjektu, aby vrátil určitý finančný príspevok, tento orgán neuplatňuje rozhodovaciu právomoc, ale len notifikuje (oznamuje) tomuto subjektu svoje zistenia. Pri tomto akte chýba donucovacia zložka verejnej moci, a preto je len výzvou na „dobrovoľné“ splnenie toho, čo v ňom orgán žiada. Takýto akt tak možno považovať za akt predbežnej povahy (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 Sžf 87/2015, judikát R 57/2018). Na uvedené závery nadviazal vo svojej judikatúre aj tunajší súd, ktorý takisto zastal názor, že výzvy podobného typu (napr. na vrátenie plnení) sú len správnymi aktami predbežnej povahy v zmysle § 7 písm. e) SSP a samy osebe nie sú spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov iných osôb. Takú spôsobilosť majú až následne vydané rozhodnutia, ktoré dotknutému subjektu uložia sankciu alebo povinnosť zaplatiť finančné prostriedky (porov. napr. uznesenie sp. zn. 10 Sžfk 27/2020 alebo 2 Sfk 13/2021).

8. Ako už kasačný súd uviedol, obsahom preskúmaného prípisu je len informácia žalovaného o tom, aké zákonné povinnosti podľa jeho názoru zaťažujú žalobcu, a tiež odporúčenie, aby navýšil finančnú zábezpeku nad minimálnu zákonnú hranicu. Táto výzva nie je spôsobilá vyvolať bezprostredné právne účinky voči žalobcovi, zmeniť jeho právne postavenie, a nevyplýva z nej žiadna povinnosť, ktorá by bola voči žalobcovi priamo vynútiteľná (či už brachiálnou mocou alebo napríklad ukladaním pokút). Hoci žalobca na viacerých miestach opakuje, že táto výzva zasahuje do jeho práv, v skutočnosti tento zásah vidí až v následných krokoch žalovaného, ktoré by podľa výzvy mali nasledovať (použitie zábezpeky a v prípade jej nedoplnenia pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry alebo odňatie licencie). Podľa kasačného súdu však všetky tieto kroky nie sú následkom oznámenia z 25. októbra 2021, ale uplatňovaním oprávnení žalovaného, ktoré mu vyplýva z § 67 ods. 2, ods. 5 písm. f), ods. 6, § 91 ods. 1 alebo § 92 ods. 2 písm. h) zákona č. 30/2019 Z. z. a ktoré by mohol uplatniť bez ohľadu na toto oznámenie.

9. Kasačný súd len pre úplnosť dodáva, že je pochopiteľné, že dôsledkom prípisu žalovaného môže byť určitá zmena jeho postavenia. Predovšetkým môže byť spojená s určitými trovami žalobcu (na právne zastúpenie a pod.), prípade jej dôsledkom môže byť povinnosť predložiť na kontrolu určité dokumenty a podrobiť sa určitým kontrolným úkonom (napr. § 81 a nasl. zákona č. 30/2019 Z. z.). Podľa jasného znenia ustanovenia § 7 písm. e) SSP však výnimka, kedy opatrenie predbežnej povahy nie je vylúčené z preskúmania správnymi súdmi, predpokladá, že opatrenie mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Nestačí teda ujma na ekonomických alebo iných záujmoch, ale musí ísť vyslovene o ujmu na subjektívnych právach (porov. uznesenia tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 87/2021 alebo 7 Ssk 107/2022). Ako už bolo uvedené, po samotnom oznámení môže nasledovať výkon dozoru a prípadné správne konanie, ani to však neznamená, že by výzva zasahovala do subjektívnych práv žalobcu. Zákon č. 30/2019 Z. z. v žiadnom svojom ustanovení nezaručuje subjektívne právo prevádzkovateľa hazardnej hry na to, aby nebol zaťažovaný dozorom alebo spoluprácou s orgánmi dozoru. Naopak, ako dozorovaný subjekt je v zmysle § 80 písm. a) cit. zák. aj z § 81 ods. 4 cit. zák. výslovene povinný poskytnúť počas dozoru potrebnú súčinnosť.

IV.

Záver

10. Zo všetkých uvedených dôvodov kasačný súd dospel k záveru, že správny súd rozhodol správne, keď žalobu žalobcu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, pretože preskúmané opatrenie je vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Kasačná sťažnosť žalobcu tak nie je dôvodná, a preto ju kasačný súd podľa § 461 SSP zamietol.

11. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca bol v kasačnom konaní neúspešný a žalovaný síce úspech mal, no kasačný súd nezistil výnimočné dôvody, aby mu nárok na náhradu trov priznal.

12. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.