

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Sžk/16/2019
Identifikačné číslo spisu: 1017200160
Dátum vydania rozhodnutia: 16.12.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Příbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017200160.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): SWAN Mobile, a.s., so sídlom Landererova 12, Bratislava, IČO: 35 680 202, zastúpeného BORLOKOVA & ASSOCIATES s. r. o., so sídlom Jakubovo nám. 19, Bratislava, IČO: 47 243 805, proti žalovanému: Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, so sídlom Továrenská 7, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Metodického pokynu č. 1/OŠD/2016, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/23/2017-121 zo 7. novembra 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/23/2017-121 zo 7. novembra 2018 z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením č.k. 2S/23/2017-121 zo 07.11.2018 podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti Metodického pokynu č. 1/OŠD/2016 a podľa § 170 písm. a/ SSP rozhodol, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. V odôvodnení uznesenia krajský súd uviedol, že predmetný Metodický pokyn nebol vydaný v administratívnom konaní s náležitosťami rozhodnutia, nakoľko vo svojej podstate ide o interný akt, ktorý upravuje postup na vyhodnocovanie splnenia rozvojových kritérií, ktoré na seba prevzali podniky v priebehu výberového konania, stanovených v podmienkach účelného využívania frekvencií v rámci „Výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie“. S poukazom na obsah a účel Metodického pokynu je podľa krajského súdu zrejmé, že nejde v pravom zmysle slova o rozhodovanie o právach resp. právom chránených záujmoch žalobcu. O takýto zásah môže ísť až v prípade faktickej alebo rozhodovacej činnosti žalovaného pri výkone dohľadu. Samotný Metodický pokyn, ktorý upravuje postup na vyhodnocovanie splnenia rozvojových kritérií, ktoré na seba prevzali

podniky v priebehu výberového konania, nič nemení na subjektívnych právach žalobcu a nejde o spôsobilý predmet súdneho prieskumu. Podľa krajského súdu Metodický pokyn predstavuje štandardný interný akt upravujúci vnútorné pomery žalovaného, ktorý nemá povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej resp. právnickej osoby (§ 7 písm. b/ SSP).

3. Proti uzneseniu krajského súdu podal v zákonnej lehote žalobca kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. j/ SSP, teda že žaloba bola nezákonne odmietnutá. Navrhol, aby kasačný súd uznesenie krajského súdu zmenil tak, že Metodický pokyn zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie.

4. V dôvodoch žalobca poukázal na nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. III. ÚS 183/2003, sp. zn. I. ÚS 354/08 a uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8Sžf/29/2010, podľa ktorých môžu byť predmetom preskúmania súdom aj rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú predpísané formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Súdna prax ustálila, že rozhodnutím orgánu verejnej správy je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia, alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb.

5. V tejto súvislosti žalobca uviedol, že Metodický pokyn vzhľadom na svoj obsah materiálne predstavuje rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktorým sa mení a dopĺňa individuálne povolenie vydané žalovaným dňa 30.12.2013 pre žalobcu (licencia). Licencia bola žalobcovi vydaná ako jednému zo štyroch úspešných účastníkov výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie v roku 2013. Metodický pokyn z hľadiska svojho účelu a obsahu materiálne predstavuje spätné doplnenie tak podmienok výberového konania, ako aj výsledkov výberového konania, konkrétne doplnenie časti týchto rozhodnutí s názvom „Záväzky, ktoré na seba prevzal podnik v priebehu výberového konania“. Túto skutočnosť výslovne uvádza aj žalovaný vo vyššie špecifikovaných ustanoveniach Metodického pokynu, čím potvrdzuje, že ustanovenia Metodického pokynu sa dotýkajú práv a právom chránených záujmov žalobcu. Žalobca poukázal najmä na § 2 ods. 1, § 5 až 7 a § 9 Metodického pokynu, ktoré podľa neho technicky predstavujú zmenu ustanovení licencie. Metodický pokyn v § 2 ods. 1 stanovuje, že predstavuje postup pri výkone kontroly pokrytia signálom, teda stanovuje postup orgánu verejnej správy vždy navonok vo vzťahu k žalobcovi ako kontrolovanému subjektu. Navyše § 23 ods. 5 Metodického pokynu priamo predpokladá práve a iba na základe postupu žalovaného podľa Metodického pokynu ďalšie úkony orgánu verejnej správy podľa § 38 ods. 5 písm. e/ a ods. 8 zákona č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách (ZEK), teda úkony bezprostredne dopadajúce na žalobcu ako kontrolovanú osobu. Metodický pokyn podľa žalobcu materiálne bez právneho dôvodu a v rozpore so ZEK zmenil podmienky licencie aj vykonávacích rozhodnutí o určení podmienok, za ktorých je možné frekvencie pridelené licenciou používať, ktoré boli vydané orgánom verejnej správy podľa § 32 ods. 1 ZEK na vykonanie licencií v období od marca do júla 2014. S ohľadom na uvedené mal žalobca za to, že Metodický pokyn spadá do právomoci správnych súdov ako objekt súdneho prieskumu.

6. Ďalej žalobca zopakoval dôvody nezákonnosti Metodického pokynu špecifikované už v podanej žalobe (Metodický pokyn vydal neoprávnený orgán, nesprávne právne posúdenie, nedostatočné zistenie skutkového stavu a rozpor s administratívnymi spismi, podstatné porušenie ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy).

7. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že považuje uznesenie krajského súdu za vecne správne a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol. Poukázal na to, že nestačí, ak práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby sú len dotknuté, ale musia byť dotknuté priamo. Táto požiadavka v zásade odlišuje rozhodnutie priamo ovplyvňujúce konkrétny subjekt od interných, prípadne organizačných právnych aktov. Práve túto zásadnú podmienku sa podľa názoru žalovaného žalobcovi preukázať nepodarilo. Žalobca nielenže nešpecifikuje, ktoré konkrétne záväzné povinnosti vyplývajúce z ním spomenutých ustanovení mali byť Metodickým pokynom priamo zmenené, zrušené alebo inak zasiahnuté, aby bolo možné hovoriť o rozhodnutí v materiálnom slova zmysle, ale žalobca sám tvrdí, že postupy uvedené v

Metodickom pokyne môžu viesť k ďalším úkonom žalovaného, a až tieto ďalšie úkony bezprostredne dopadnú na žalobcu. Zjavne sa preto podľa žalobcu jedná o nepriame dotknutie na subjektívnych právach, na ktoré sa však právna ochrana vyplývajúca z možnosti brániť sa ako pred priamym dotknutím nevzťahuje. Ostatné námietky žalobcu považoval žalovaný vzhľadom na vyššie uvedené za právne irelevantné.

8. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „kasačný súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 SSP), vec prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná.

9. Predmetom kasačného konania bolo uznesenie krajského súdu č.k. 2S/23/2017-121 z 07.11.2018, ktorým podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP odmietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti Metodického pokynu č. 1/OŠD/2016 na vyhodnocovanie splnenia rozvojových kritérií, ktoré na seba prevzali podniky v priebehu výberového konania, stanovených v podmienkach účelného využívania frekvencií v rámci „Výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie“ (ďalej len „Metodický pokyn“) s odôvodnením, že ide o interný akt upravujúci vnútorné pomery žalovaného, ktorý nemá povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach žalobcu (§ 7 písm. b/ SSP).

10. Podľa § 1 ods. 1 Metodického pokynu úrad vydáva tento dokument, ktorým stanovuje postup vyhodnocovania pokrytia obyvateľstva signálmi vysokorychlostných mobilných sietí vo frekvenčných pásmach 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz.

11. Podľa § 1 ods. 2 Metodického pokynu tento dokument upravuje jednotný postup pri plnení úloh kontroly pokrytia stanoveného percentuálneho počtu obyvateľov Slovenskej republiky, ktorým je dostupná služba poskytovaná prostredníctvom signálov prenášaných prostredníctvom frekvencií pridelených na základe výsledkov výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie pre mobilné elektronicke komunikačné siete (ďalej len „úroveň pokrytia“), ktorú v súlade s § 33 ods. 15 ZEK na seba záväzne prevzal úspešný účastník výberového konania (ďalej len „podnik“). Predmetná povinnosť bola podniku stanovená vo výroku príslušného individuálneho povolenia (ďalej len „IP“) v časti „Záväzky, ktoré na seba prevzal podnik v priebehu výberového konania“, ktorým úrad rozhodol o pridelení frekvencií dotknutému podniku.

12. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

13. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

14. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

15. Podľa § 7 písm. b/ SSP správne súdy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak.

16. Rozsah preskúmvacej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúmvaniu podliehajú zásadne všetky rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Predmetom preskúmania musí byť právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach. Súdna prax trvá na tom, že k ukráteniu musí dôjsť na subjektívnych právach žalobcu. Pojem „svojich právach“ treba vysvetľovať reštriktívne. Musí ísť o práva, a nie o záujmy alebo oprávnené záujmy. Toto subjektívne právo sa opiera alebo vychádza zo všeobecne záväzného právneho predpisu. Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6Sžk/7/2017 z 28. júna 2017).

17. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, čo znamená, že súdnemu prieskumu zákonnosti podliehajú v zásade všetky rozhodnutia alebo opatrenia vydané orgánmi verejnej správy s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomoci pri preskúvaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmvajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmvajú sú taxatívne vymedzené v § 7 SSP.

18. Aj po nadobudnutí účinnosti SSP teda naďalej platí, že v systéme správneho súdnictva vychádza právna úprava prístupu k súdnemu preskúmvaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby z princípu generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmvajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje.

19. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, právom chránených záujmov alebo povinností subjektov, ktorým sú určené. Súdnemu preskúmvaniu preto podliehajú aj také správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nespĺňajú formálne náležitosti rozhodnutia, za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú.

20. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmvajú, sú vymedzené v § 7 SSP. Predmetné ustanovenie v písmene a/ až h/ obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych aktov, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu. Dôvody pre vyňatie vecí uvedených v § 7 SSP zo súdneho prieskumu sú predovšetkým procesného charakteru. Ide najmä o aplikáciu zásady subsidiarity súdneho prieskumu a negáciu tých verejnosprávnych vecí, pri ktorých nie je daný priamy dotyk na subjektívnych právach alebo sú spojené s inými než právnymi odbornými otázkami.

21. V § 7 písm. b/ SSP sú vymedzené správne akty, ktoré sú síce vydané orgánmi verejnej správy a týkajú sa alebo sa môžu týkať výkonu ich pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ale absentuje u nich priamy dotyk na subjektívnych právach fyzických osôb alebo právnických osôb. Ide najmä o rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal.

22. V širšom chápaní možno pod úpravu vnútorných pomerov zaradiť aj vnútorné riadiace akty (napr. usmernenia, stanoviská, metodické návody), ktoré už síce nemusia mať len čisto abstraktnú podobu a môžu sa dotýkať vecí určitého druhu alebo aj konkrétnej veci, no ich adresátom nie je účastník administratívneho konania, resp. fyzická osoba a právnická osoba stojaca mimo štruktúry orgánov verejnej správy, ale orgán verejnej správy (Baricová, J., Fečík, M., Filová, A. a kol. Správny súdny

poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 124 s.).

23. V tejto súvislosti poukazuje kasačný súd aj na nález sp.zn. PL. ÚS 21/08, v ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky zdôraznil, že nie je podstatné to, ako je príslušný individuálny právny akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie a pod.), ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva, a zakladá im priamo alebo aj sprostredkovane práva alebo povinnosti.

24. Kasačný súd sa na základe vyššie uvedeného a s prihliadnutím na účel a obsah žalobou napadnutého Metodického pokynu stotožnil s právnym názorom krajského súdu, že Metodický pokyn ako taký nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sám o sebe nepredstavuje zásah do práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu. Žalobca nie je adresátom Metodického pokynu, tento upravuje postup žalovaného pri plnení úloh kontroly splnenia rozvojových kritérií, ktoré na seba prevzali podniky v priebehu výberového konania, stanovených v podmienkach účelného využívania frekvencií v rámci „Výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie“. Metodický pokyn žalovaného právne záväzným spôsobom nezakladá, nemení ani neruší práva alebo povinnosti žalobcu a ani sa ich priamo nedotýka. Ako už uviedol krajský súd, o zásah do práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu môže ísť až v prípade faktickej alebo rozhodovacej činnosti žalovaného pri výkone dohľadu.

25. Vzhľadom k tomu, že kasačný súd dospel k záveru, že v prípade žalobou napadnutého Metodického pokynu ide o vnútorný riadiaci akt žalovaného, ktorý nemá povahu rozhodnutia alebo opatrenia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach žalobcu, z ktorého dôvodu súdnemu preskúmaniu v správnom súdnictve nepodlieha, považoval kasačný súd námietky žalobcu týkajúce sa nezákonnosti Metodického pokynu a postupu pri jeho vydaní za irelevantné.

26. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zmenu alebo zrušenie napadnutého uznesenia krajského súdu, kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP.

27. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že žalobcovi, ktorý v kasačnom konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP). Žalovanému kasačný súd náhradu trov kasačného konania nepriznal, lebo neboli splnené podmienky podľa § 168 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP.

28. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 139 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.