

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 8Svk/21/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1023200517  
Dátum vydania rozhodnutia: 06. 08. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Kristína Babiaková  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1023200517.2

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne JUDr. Anity Filovej a sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD. v právnej veci žalobcu: Orange Slovensko, a.s., so sídlom Metodova 8, 821 08 Bratislava, IČO: 35 697 270, právne zastúpeného advokátskou kanceláriou BORLOKOVA & ASSOCIATES s. r. o., so sídlom Jakubovo námestie 19, 811 09 Bratislava, IČO: 47 243 805, proti žalovanému: Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, so sídlom Továrenská 7, P. O. BOX 40, 828 55 Bratislava 24, IČO: 42 355 818, o preskúmanie zákonnosti Všeobecného povolenia č. 1/2023 na poskytovanie elektronických komunikačných sietí alebo elektronických komunikačných služieb zo dňa 31. januára 2023, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Správneho súdu v Bratislave, č.k. BA-6S/93/2023-72 zo dňa 31. augusta 2023, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Správneho súdu v Bratislave, č. k. BA-6S/93/2023-72 zo dňa 31. augusta 2023 zrušuje a vec vracia Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

### odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania a konania pred správnym súdom

1. Žalovaný vydal dňa 31. januára 2023 Všeobecné povolenie č. 1/2023 na poskytovanie elektronických komunikačných sietí alebo elektronických komunikačných služieb (ďalej ako „Všeobecné povolenie“) podľa § 4 ods. 1 písm. b) a ods. 5 písm. a) bod 1 a § 9 ods. 2 zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej ako „zákon o elektronických komunikáciách“).

2. Proti Všeobecnému povoleniu žalovaného podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Bratislave a žiadal, aby krajský súd zrušil ustanovenia čl. III, bod 3, ods. 2 písm. j) a k) a ods. 3, čl. IV, bod 3 Všeobecného povolenia. Napadnuté ustanovenia považoval v podstatnom za nezákonné z dôvodu, že žalovaný konal nad rámec právomoci danej mu v § 8 ods. 3 zákona o elektronických komunikáciách v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Žalobca ďalej tvrdil, že žalovaný neaplikoval § 9 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách, keď určil neprimeranú lehotu na implementáciu predmetných ustanovení.

3. Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uznesením č.k. BA-6S/93/2023-72 zo dňa 31. augusta 2023 správnu žalobu žalobcu podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „SSP“) odmietol. Na úvod poukázal na to, že žalobca v žalobe nepreukázal, že Všeobecné povolenie bolo vo Vestníku žalovaného zverejnené dňa 1. februára 2023. Rovnako žalobcovi vytkol, že správna žaloba bola podaná dňa 31. marca 2023, a to pred nadobudnutím účinnosti Všeobecného povolenia (dňa 1. apríla 2023).

4. Správny súd odmietnutie odôvodnil tým, že žalobca neuviedol v akom konkrétnom administratívnom konaní bolo Všeobecné povolenie vydané a ako konkrétne sú subjektívne práva žalobcu ako účastníka riadne identifikovaného administratívneho konania dotknuté. Podľa správneho súdu Všeobecné povolenie žalovaného nie je rozhodnutím ani opatrením orgánu verejnej správy vydaným v administratívnom konaní, ktoré by zakladalo, menilo, zrušovalo alebo deklarovalo práva,

právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu. Všeobecné povolenie vydané žalovaným nie je individuálnym správny aktom a nie je adresované konkrétnemu subjektu ako účastníkovi administratívneho konania. Všeobecné povolenie sa týka neurčitého okruhu osôb, ktoré by potenciálne mali záujem o poskytovanie elektronických komunikačných sietí alebo elektronických komunikačných služieb.

II. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

5. Proti napadnutému uzneseniu správneho súdu podal žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodu, že napadnuté uznesenie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a že správny súd nezákonne odmietol správnu žalobu podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP. Žiada napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť správny súdu na ďalšie konanie.

6. Sťažovateľ poukazuje na to, že Všeobecné povolenie vydal žalovaný na základe zákonného oprávnenia vyplývajúceho z § 4 ods. 5 písm. f) bod 1 zákona o elektronických komunikáciách v spojení s § 8 tohto zákona. Doplnil, že proces vydávania Všeobecného povolenia je stanovený ustanovením § 9 zákona o elektronických komunikáciách. Podľa sťažovateľa je preto Všeobecné povolenie opatrením vydaným orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, teda vydaným v rámci výkonu pôsobnosti žalovaného a ako také podlieha súdnemu prieskumu podľa SSP. Poukázal na to, že z obsahu žaloby vyplýva, že ním špecifikované ustanovenia všeobecného povolenia považuje za kolidujúce s jeho ústavne garantovaným právom vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, čo špecifikoval v článkoch (C) až (F) žaloby.

7. Sťažovateľ tiež namieta, že napadnuté uznesenie je v rozpore s judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky. Odkázal na nález sp. zn. I. ÚS 354/08-50 zo dňa 22. januára 2009, z ktorého vyplýva, že Všeobecné povolenie je špecifický správny akt obsahujúci v sebe prvky normatívnych a individuálnych správnych aktov, ide o akt tzv. zmiešanej povahy a vyžaduje vyššiu úroveň právnej ochrany proti jeho účinkom v porovnaní s úrovňou, aká sa v individuálno-právnej perspektíve základných práv a slobôd poskytuje fyzickým a právnickým osobám proti účinkom normatívnych správnych aktov. Podľa sťažovateľa preto Všeobecné povolenie podlieha súdnemu prieskumu správnych súdov.

8. Nezákonnosť odmietnutia podanej žaloby videl sťažovateľ v tom, že ak by správny súd posudzoval jeho žalobu podľa obsahu, bol by jednoznačne dospel k záveru, že Všeobecné povolenie je zásahom do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa, a preto nemôže byť podľa čl. 46 ods. 2 ústavy vyňaté z prieskumu správnych súdov. Odkázal aj na protest prokurátora Krajskej prokuratúry v Bratislave sp.zn. Kd 140/23/1100-6 zo dňa 30. júna 2023, v ktorom prokurátor v zhode s obsahom žaloby namieta rozpor napadnutých ustanovení Všeobecného povolenia so zákonom. Podľa prokurátora je Všeobecné povolenie správny akt, ktorý v sebe nesie prvky normatívnych a individuálnych správnych aktov.

9. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti plne stotožnil s dôvodmi odmietnutia žaloby. Podľa žalovaného je Všeobecné povolenie akt vydaný na základe zákona, avšak nie ako jeho vykonávací predpis. Abstraktný charakter Všeobecného povolenia je daný tým, že je adresované neurčitému počtu osôb a nemá presne určeného adresáta. Prostredníctvom Všeobecného povolenia nedochádza ku konkretizácii priznaných subjektívnych práv alebo uložených povinností, a to konštitutívnym spôsobom, prípadne uznaných práv deklaratórnym spôsobom. Je vydávané v osobitnom legislatívnom konaní podľa § 9 zákona o elektronických komunikáciách a nie je výsledkom rozhodovacieho procesu a výsledkom správneho konania podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). Určuje všeobecné podmienky pre výkon určitej činnosti a je ho povinný dodržiavať každý, kto poskytuje verejné siete alebo služby. Žalovaný žiadal kasačnú sťažnosť zamietnuť.

III. Posúdenie kasačného súdu

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

11. Úlohou kasačného súdu bolo v predmetnej veci na základe kasačnej sťažnosti posúdiť otázku prípustnosti správnej žaloby.

12. Námietku týkajúcu sa záveru správneho súdu o neprípustnosti správnej žaloby proti Všeobecnému povoleniu vydanému podľa zákona o elektronických komunikáciách musel kasačný súd vyhodnotiť ako dôvodnú. O prípustnosti správnej žaloby proti tomuto tzv. hybridnému (zmiešanému) aktu sa pritom ani nevedie polemika. Prípustnosť správnej žaloby proti Všeobecnému povoleniu vydanému podľa zákona o elektronických komunikáciách jasne judikoval Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 354/2008 zo dňa 22. januára 2009, ktorý bol v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky publikovaný pod č. 11/2009 s touto právnou vetou:

Aj keď v slovenskom právnom systéme nemožno hovoriť o typoch zmiešaných správnych aktov majúcich znaky opatrení obecnej povahy vo formálnom zmysle slova, pretože právna úprava takýto typ správnych aktov nezakotvuje, nesporne zmiešané správne akty z hľadiska obsahového existujú, čoho dôkazom je práve napr. aj všeobecné povolenie podľa zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov. Charakter všeobecného povolenia (správny akt zmiešanej povahy majúci i prvky individuálneho správneho aktu) podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vyžaduje vyššiu úroveň právnej ochrany proti jeho účinkom v porovnaní s úrovňou, aká sa v individuálno-právnej perspektíve základných práv a slobôd poskytuje fyzickým a právnickým osobám proti účinkom normatívnych správnych aktov.

V okolnostiach danej veci je v právomoci všeobecných súdov vecne posúdiť žalobu sťažovateľa, a to v súlade s ústavne konformným výkladom jednotlivých ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku („rozhodnutie“, „postup“, resp. „zásah“ orgánu verejnej správy), a to v záujme dôsledného uplatňovania čl. 46 ods. 2 druhej vety Ústavy Slovenskej republiky, ktoré nemôže byť závislé od formálnych kritérií obsiahnutých v právnom predpise sily zákona.

13. V súlade s citovaným nálezom už postupoval aj Najvyšší súd Slovenskej republiky a prípustnosť súdneho prieskumu Všeobecného povolenia judikoval napr. v rozhodnutí sp. zn. 6SŽ/21/2014 zo dňa 27. januára 2016 či sp. zn. 3SŽ/9/2009 zo dňa 17. júna 2010, v ktorom zrušil jeho časť.

14. Ak ústavný súd v citovanom rozhodnutí odkazuje na zákon č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách účinný do 31. októbra 2011, ktorý bol zrušený zákonom č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách účinným do 31. januára 2022 a tento bol následne zrušený v súčasnosti účinným zákonom č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách, a tieto zmeny nemali žiaden zásadný vplyv na charakter a proces prijímania Všeobecného povolenia, sú závery ústavného súdu plne aplikovateľné aj na Všeobecné povolenie vydávané podľa zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách. Rovnako, ak bol v čase účinnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok príslušným na prejednanie a rozhodnutie danej veci Najvyšší súd Slovenskej republiky, od účinnosti SSP je na konanie a rozhodnutie príslušný správny súd - Správny súd v Bratislave.

15. Záver správneho súdu o tom, že Všeobecné povolenie nespadá do prieskumu správneho súdu bol preto nesprávny.

16. Kasačný súd v súlade s vyššie uvedeným zhŕňa, že Všeobecné povolenie vydávané Úradom pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb na základe § 4 ods. 5 písm. f) bod 1 a § 8 zákona o elektronických komunikáciách (akt vydaný na základe zákona) je potrebné považovať za tzv. hybridný (zmiešaný) správny akt. Ide o individuálny právny akt (upravujúci konkrétne podmienky na poskytovanie elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb) s prvkami normatívneho právneho aktu, keď normatívny prvok spočíva vo všeobecne určenom okruhu adresátov tohto aktu (všetci (aj budúci) poskytovatelia elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb) (mutatis mutandis rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 459/2020). Z hľadiska možnosti prieskumu tento správny akt zodpovedá kategórii „opatrenie“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP.

17. Hoci žalovaný pri vydávaní Všeobecného povolenia nepostupuje podľa všeobecného predpisu o správnom konaní, konanie, v ktorom vydáva Všeobecné povolenie, je potrebné zahrnúť pod pojem „administratívne konanie“ (pochybnosť o tomto nemal ani ústavný súd či najvyšší súd vo vyššie citovaných rozhodnutiach). Pod pojem „administratívne konanie“ podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP možno totiž subsumovať nielen postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ale aj normatívnych správnych aktov. To je v dotknutom kontexte potrebné vyložiť ako postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ako aj individuálnych správnych aktov s normatívnym prvkom (teda hybridných), keďže výlučne normatívne správne akty sa v konaní podľa SSP nepreskúmajú (rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 131/2023-31, bod 16). Keďže ustanovenie § 9 zákona o elektronických komunikáciách upravuje špeciálny postup žalovaného - orgánu štátnej správy v odvetví elektronických komunikácií (§ 4 zákona o elektronických komunikáciách) - pri vydávaní Všeobecného povolenia (napr. zverejnenie návrhu, lehoty na pripomienky, povinnosť sa s nimi vysporiadať, vyhlásenie), tento je potrebné považovať za administratívne konanie podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP.

18. Rovnako, z dôvodu osobitej povahy opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, pokiaľ má právnu povahu tzv. hybridného správneho aktu, je pri vymedzení žalobnej legitimácie fyzickej osoby alebo právnickej osoby na podanie správnej žaloby proti opatreniu potrebné ustanovenie § 178 ods. 1 SSP vykladať a uplatňovať vo vzťahu k tam použitej kategórii „účastník administratívneho konania“ ústavne konformným spôsobom. Obsahom formulovanej požiadavky je dôkladné zohľadnenie čl. 46 ods. 2 ústavy garantujúceho právo každého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia (opatrenia). Zároveň

výklad a uplatnenie podústavného práva (v tomto prípade Správneho súdneho poriadku) nesmie viesť k výsledku, ktorý by spočíval vo vylúčení rozhodnutí (opatrení) orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd zo súdneho prieskumu (rozhodnutie Ústavného súdu SR I. ÚS 131/2023-31, bod 16). Kasačný súd v súvislosti s postavením sťažovateľa a jeho aktívnou legitímáciou konštatuje, že tento v správnej žalobe tvrdil, že ako poskytovateľ elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb, je dotknutý Všeobecným povolením na svojich právach, napr. práve pokojne užívať majetok.

19. Ak tiež správny súd v napadnutom uznesení, bez bližších záverov, polemizuje nad včasnosťou podania správnej žaloby, tieto jeho úvahy kasačný súd považuje za nedôvodné. Medzi základné povinnosti správneho súdu patrí totiž skúmať, či sú splnené podmienky konania (§ 97 SSP), pričom jednou z týchto procesných podmienok je, že správna žaloba bola podaná v zákonom stanovenej lehote. Zmeškanie lehoty na podanie správnej žaloby je neodstrániteľnou vadou konania, ktorá má za následok odmietnutie správnej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. d) SSP bez jej meritórneho prejednanía. Ak mal správny súd pochybnosti o dodržaní lehoty na podanie správnej žaloby, bolo jeho povinnosťou splnenie tejto podmienky skúmať, pričom len uvedenie úvah bez akýchkoľvek záverov považoval kasačný súd za zmätočné.

20. Ustanovenie § 181 ods. 1 SSP jasne stanovuje, že správna žaloba sa podáva v lehote dvoch mesiacov od oznámenia opatrenia orgánu verejnej správy (kedy sa s ním žalobca mohol oboznámiť), proti ktorému smeruje, preto úvaha správneho súdu o viazaní začatia plynutia lehoty na podanie správnej žaloby na dátum účinnosti Všeobecného povolenia, bola zjavne nesprávna. Lehotu na podanie správnej žaloby bolo potrebné počítať od oznámenia Všeobecného povolenia vo Vestníku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (§ 9 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách). Kasačný súd mal za preukázané, že sťažovateľ podal správnu žalobu dňa 31. marca 2023, pričom tvrdil, že žalované Všeobecné povolenie bolo vydané dňa 1. februára 2023 vo Vestníku žalovaného. Ak mal správny súd pochybnosti o začatí plynutia lehoty na podanie správnej žaloby (sťažovateľ dátum oznámenia nepodložil dôkazom), mohol jednak z verejne dostupných zdrojov túto skutočnosť overiť, keďže Vestník žalovaného je verejne dostupný na internete (z Vestníka vyplýva oznámenie dňa 1. februára 2023) alebo mal požiadať sťažovateľa o preukázanie dodržania lehoty na podanie správnej žaloby. Úvahy správneho súdu o nedodržaní lehoty na podanie správnej žaloby bez ich ďalšieho vyhodnotenia považoval kasačný súd za narušajúce právnu istotu účastníkov konania.

#### IV. Záver

21. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci správnym súdom rozhodol o zrušení napadnutého uznesenia podľa § 462 ods. 1 SSP a vrátení veci správnemu súdu na ďalšie konanie. Úlohou správneho súdu bude v ďalšom konaní vecne posúdiť správnu žalobu sťažovateľa. Vyjadrenými právnymi názormi kasačného súdu je správny súd viazaný (§ 469 SSP).

22. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že jeho podanie (správna žaloba) bolo nezákonne odmietnuté v zmysle § 440 ods. 1 písm. j) SSP, kasačný súd uvádza, že tento kasačný dôvod mieri na odmietnutie z rôznych dôvodov formálne a obsahovo nekorektného podania postupom podľa § 59 ods. 3 SSP, pričom ak bolo podanie (žaloba) odmietnuté napr. pre neoprávnenosť osoby alebo vylúčenie napádaného aktu zo súdneho prieskumu, takéto odmietnutie sa skúma primárne ako otázka správneho právneho posúdenia, čo platí aj pre tu posudzovanú vec (pozri v tomto smere rozhodnutie tunajšieho súdu sp. zn. 2 Asan 25/2019 z 30. septembra 2021, bod 37, alebo rozhodnutie sp. zn. 5 Svk 12/2023 z 22. júna 2023, bod 28). Keďže kasačný súd dospel k záveru o nesprávnom právnom posúdení veci správnym súdom, tejto námietke sa už ďalej nevenoval.

23. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

24. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.