

Súd: Krajský súd Bratislava  
Spisová značka: 1S/145/2018  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018201469  
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 02. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marta Barková  
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2023:1018201469.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Krajský súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Marty Barkovej a členiek senátu JUDr. Jeannette Hajdinovej a JUDr. Dany Jelinkovej Dudzíkovej, LL.M., v právnej veci žalobcu: JUDr. M. B., P., B. B. Y. XX, XXX XX K., J.: XX XXX XXX, proti žalovanému: Národný bezpečnostný úrad, so sídlom Budatínska 30, 850 07 Bratislava, IČO: 36 061 701, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. 02719/2018/KÚ/OLP-013 zo dňa 21.09.2018 a o návrhu žalobcu na prerušenie konania, takto

### rozhodol:

- I. Krajský súd v Bratislave návrh žalobcu na prerušenie konania **z a m i e t a** .
- II. Krajský súd v Bratislave žalobu **z a m i e t a** .
- III. Súd žalovanému voči žalobcovi právo na náhradu trov konania **n e p r i z n á v a** .

### o d ô v o d n e n i e :

I.  
Pribeh administratívneho konania

1. Žalovanému bolo dňa 21.02.2018 doručené podanie žalobcu označené ako „Návrh na začatie konania o spáchaní správneho deliktu“ (ďalej len „podneta“). Z podnetu vyplývalo, že zo strany Krajského súdu v Bratislave mohlo dôjsť k porušeniu povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z. z. tým, že odmietol prijať odvolanie proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, sp. zn.: 12C/2/2016 zo dňa 21.11.2017, ktoré bolo zaslané žalobcom a podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom vo formáte v súlade s prílohou vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/1506 z 8. septembra 2015, ktorým sa ustanovujú špecifikácie týkajúce sa formátov zdokonalených elektronických podpisov a zdokonalených elektronických pečatí, ktoré môžu subjekty verejného sektora uznávať podľa článkov 27 ods. 5 a 37 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 910/2014. Žalovaný ako správny orgán posúdil skutočnosti uvedené v podnete a dospel k záveru, že zo strany Krajského súdu v Bratislave mohlo dôjsť k porušeniu § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z., nie však k porušeniu § 14 ods. 6 zákona č. 272/2016 Z.z. tak, ako to vo svojom podnete uviedol žalobca. Na základe uvedeného a za účelom získania podkladov dôležitých pre zistenie a objasnenie skutkového stavu veci, začal listom č. 02719/2018/KÚ/OLP-002 zo dňa 01.03.2018 voči Krajskému súdu v Bratislave správne konanie o uložení pokuty za porušenie povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z., a zároveň ho podľa § 33 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) vyzval na vyjadrenie sa ku skutočnostiam uvádzaným v podnete a k predloženiu dôkazov. V rámci správneho konania žalovaný ako správny orgán vyhodnotil všetky zhromaždené listinné dôkazy jednotlivito i v súhrne vo vzťahu k aplikácii ustanovení čl. 27 nariadenia (EÚ) č. 910/2014, čl. 1 a prílohy vykonávacieho rozhodnutia komisie (EÚ) č. 2015/1506, § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z., § 29 ods. 1 a § 60 ods. 1 zákona č. 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov

verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) a mal za preukázané, že podanie žalobcu tak, ako bolo doručené Krajskému súdu v Bratislave na emailovú adresu: W.sk nebolo podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom, a teda Krajský súd v Bratislave nepochybil pri odmietnutí podania iba z dôvodu chýbajúceho kvalifikovaného elektronického podpisu. Zároveň žalovaný ako správny orgán sa podnetom v časti, v ktorej žalobca namietal porušenie ustanovenia § 14 ods. 6 zákona č. 272/2016 Z.z. ďalej nezaoberal, nakoľko Krajský súd v Bratislave nie je poskytovateľom kvalifikovaných dôveryhodných služieb podľa nariadenia (EÚ) č. 910/2014 a nemá udelený samostatný kvalifikovaný štatút. Vzhľadom na predmetné skutočnosti žalovaný ako správny orgán Rozhodnutím o zastavení správneho konania č. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018 zastavil podľa § 30 ods. 1 písm. h/ zákona č. 71/1967 Zb. konanie o uložení pokuty za porušenie povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z., nakoľko zo strany Krajského súdu v Bratislave nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z. a ani k inému porušeniu zákona č. 272/2016 Z.z..

2. Voči Rozhodnutiu o zastavení správneho konania č. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018 podal žalobca rozklad, nakoľko predmetné rozhodnutie považoval za nezákonné a svojvoľné, pričom žalobca namietal aj skutočnosť, že nebolo s ním konané ako s účastníkom konania. Žalovaný vo svojom liste „Odpoveď na: Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp.zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018“, č. 02719/2018/KÚ/OLP-013 zo dňa 21.09.2018 žalobcovi oznámil, že v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 272/2016 Z.z. a zákona č. 71/1967 Zb. žalobca nemá postavenie účastníka konania, a podľa § 30 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. sa proti rozhodnutiu o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. h zákona č. 71/1967 Zb. nemožno odvolať, resp. podať rozklad.

## II. Žaloba

3. Žalobca sa včas podanou žalobou doručenu tunajšiemu súdu dňa 15.10.2018 domáhal preskúmania opatrenia žalovaného č. 02719/2018/KÚ/OLP-013 zo dňa 21.9.2018, jeho zrušenia spolu s prvostupňovým rozhodnutím č. 02719/2018/KÚ/OLP-009 z 08.08.2018 a vrátenia veci orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. Žalobca považuje opatrenie žalovaného za nezákonné a svojvoľné, nakoľko správny orgán mal povinnosť posudzovať, či systém použitý na validáciu zdokonaleného elektronického podpisu poskytoval spoľiehajúcej sa strane správny výsledok procesu validácie a umožňuje spoľiehajúcej sa strane odhaliť akékoľvek problémy súvisiace s bezpečnosťou a či subjekt poskytujúci takúto službu bol oprávnený poskytovať kvalifikovanú službu validácie kvalifikovaných elektronických podpisov, či spĺňal podmienky nariadenia Európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 910/2014 z 23.07.2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/E k poskytovaniu takýchto služieb, a či krajský súd bol oprávnený poskytovať kvalifikovanú službu validácie kvalifikovaných elektronických podpisov. Nezákonnosť napadnutého opatrenia podľa žalobcu tiež spočíva v tom, že správny orgán nekonal so žalobcom ako s účastníkom konania napriek tomu, že sa za účastníka konania označil. Žalobca nezískal primerané informácie o neplatnosti elektronického podpisu, a preto utrpel vážnu umu na právach na bezpečnosť a integritu v elektronickej komunikácii. Nezákonnosť spočíva aj v tom, že žalovaný nerozhodol o rozklade.

4. V návrhu na začatie konania žalobca tvrdil, že vzhľadom na to, že utrpel vážnu ujmu na právach, je účastníkom správneho konania o prejednaní správneho deliktu, a preto žiadal, aby bol o vykonaných opatreniach v plnej miere upovedomený a aby sa mohol v konaní vyjadriť. Napriek tejto skutočnosti správny orgán nekonal so žalobcom ako s účastníkom konania. Žalovaný nevydal právoplatné rozhodnutie, že žalobca nie je účastníkom správneho konania. Keďže žalobca sa označil za účastníka konania, bolo povinnosťou správneho orgánu konať so žalobcom ako s účastníkom konania, a to od okamihu, keď sa za účastníka správneho konania označil, až do právoplatného rozhodnutia, že nie je účastníkom správneho konania. Žalovaný v danom prípade bez toho, aby žalobca - poškodený predložil dôkazy o narušení bezpečnosti a integrity v elektronickej komunikácii, nemohol zistiť skutočný stav veci. Žalobca namietá, že v predmetnej veci bolo povinnosťou žalovaného doručiť opatrenie o začatí konania ako aj rozhodnutie o zastavení konania, ale aj všetkých podkladov pre rozhodnutie žalobcovi tak, aby

sa mohol k podkladom na rozhodnutie vyjadriť. Došlo preto k porušeniu ustanovenia § 3 ods. 2, § 14 ods. 1, § 18 ods. 3 zákona o správnom konaní č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov.

5. Možnosti validácie podpisu musia potvrdzovať platnosť elektronického podpisu za predpokladu, že systém použitý na validáciu zdokonaleného elektronického podpisu poskytuje spoľiehajúcej sa strane správny výsledok procesu validácie a umožňuje spoľiehajúcej sa strane odhaliť akékoľvek problémy súvisiace s bezpečnosťou. V danej veci žalobca ako spoľiehajúca sa strana mal za to, že súd včas oznámi akékoľvek problémy súvisiace s validáciou podpisu. Podľa žalobcu došlo k porušeniu bodu 38 nariadenia (EÚ) č. 910/2014, ktorý ustanovuje, že oznamovanie narušení bezpečnosti a posúdení bezpečnostných rizík je zásadné pre poskytnutie primeraných informácií zúčastneným stranám v prípade narušenia bezpečnosti alebo integrity v spojení s čl. 2 ods. 2 písm. c/ bod 8 vykonávacieho rozhodnutia komisie (EÚ) 2015/1506 z 08.09.2015, ktorým sa ustanovujú špecifikácie týkajúce sa formátov zdokonalených elektronických podpisov a zdokonalených elektronických pečatí, ktoré môžu subjekty verejného sektora uznávať. Došlo preto k naplneniu pojmových znakov správneho deliktu podľa § 14 ods. 5 písm. c/ zákona o dôveryhodných službách (žalovaný v danom prípade nemal voľnú úvahu či pokutu uloží alebo nie, ale bol povinný pokutu uložiť).

6. Žalobca tvrdí, že nebol upovedomený o neplatnosti elektronického podpisu krajským súdom. Rovnako žalobcovi nebola doručená elektronická doručka v súlade s ust. § 30 zákona o e-Governmente. Nakoľko žalobca nebol upovedomený o neplatnosti zaručeného elektronického podpisu elektronickou formou, má zato že došlo k porušeniu § 3 ods. 3 vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 410/2015 Z.z. o podrobnostiach výkonu správy registratúry orgánov verejnej moci a o tvorbe spisu a ust. § 30 ods. 1, 2 zákona č. 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente). Došlo preto k naplneniu pojmových znakov správneho deliktu podľa § 14 ods. 5 písm. c/ zákona č. 272/2016 Z.z. o dôveryhodných službách. Vzhľadom k tomu, že konanie začalo na návrh žalobcu, bol žalobca oprávnený proti rozhodnutiu žalovaného sp.zn. 02719/2018/KÚ/OLP z 08.08.2018 podať rozklad.

III.

Vyjadrenie žalovaného

7. Žalovaný v písomnom vyjadrení zo dňa 28.02.2019 navrhol žalobu zamietnuť. Uviedol, že žalobca podal tiež návrh na obnovu konania, ktoré skončilo rozhodnutím žalovaného o zastavení správneho konania č. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018 z dôvodu jeho nezákonnosti a svojvoľnosti, ako aj z dôvodu, že sa s ním nekonalo ako s účastníkom konania. Žalovaný vo svojom liste „Odpoveď na: Návrh na obnovu konania“, č. 02719/2018/KÚ/OLP-015 zo dňa 21.09.2018 žalobcovi opätovne uviedol, že v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 272/2016 Z.z. a zákona č. 71/1967 Zb. nemá postavenie účastníka konania, a teda v uvedenom prípade nie je možné postupovať podľa § 62 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. Zároveň žalovaný uviedol, že rovnako nie je zákonný dôvod umožňujúci nariadenie obnovy konania podľa § 62 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb..

8. Žalobca nebol v predmetnom konaní účastníkom konania, ale iba podal podnet vo veci. Nemohol byť rozhodnutím žalovaného ako správneho orgánu žiadnym spôsobom ukrátený na svojich právach, nebola mu rozhodnutím uložená žiadna povinnosť, oprávnenie alebo sankcia a neboli dotknuté žiadne jeho právom chránené záujmy. Vzhľadom na uvedené nie je žalobca oprávnený na podanie žaloby, nakoľko tu absentuje aktívna procesná legitímácia.

9. V súvislosti s tvrdeniami žalobcu uvedenými v predmetnej žalobe, ktoré sa týkajú poskytovania kvalifikovaných dôveryhodných služieb, považuje za potrebné uviesť, že Krajský súd v Bratislave nebol a ani nie je poskytovateľom kvalifikovaných dôveryhodných služieb podľa nariadenia (EÚ) č. 910/2014, nemá udelený samostatný kvalifikovaný štatút, a z tohto dôvodu sa žalovaný ako správny orgán podnetom v časti, v ktorej žalobca vo svojom podnete namietal porušenie ustanovenia § 14 ods. 6 zákona č. 272/2016 Z.z. ďalej nezaoberal. Pre potreby výkonu dohľadu žalovaným preukazujú kvalifikovaní poskytovatelia dôveryhodných služieb splnenie požiadaviek v zmysle nariadenia (EÚ) č. 910/2014. Žalovaný vedie v dôveryhodnom zozname len poskytovateľov dôveryhodných služieb s udeleným alebo odňatým kvalifikovaným štatútom, alebo poskytovateľov dôveryhodných služieb uznaných na národnej úrovni národnou legislatívou.

10. Okruh účastníkov správneho konania o uložení pokuty za porušenie povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z. je vymedzený v uvedenom ustanovení, ktorým môže byť iba orgán verejnej moci. Zákon č. 272/2016 Z.z. ako lex specialis teda taxatívne vymedzuje okruh účastníkov konania, preto nie je možné na určenie okruhu účastníkov konania aplikovať všeobecný predpis o správnom konaní, a teda ani právnu úpravu ustanovenú v § 14 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. (obdobne aj Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.07.2012, sp.zn. 10Sžr/162/2011). Správny orgán súd v zásade nemôže na návrh súkromnej fyzickej alebo právnickej osoby uložiť povinnosť začať konanie vo veciach, ktoré nie sú podľa platných právnych predpisov návrhovými konaniami. Správny poriadok v ust. § 18 ods. 1 rozlišuje dva spôsoby začatia konania, 1/ na návrh účastníka konania a 2/ na podnet správneho orgánu. V prípade začatia konania na podnet správneho orgánu sa na skutočnosť, či konanie bude začaté, vzťahuje správna úvaha správneho orgánu (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. apríla 2007, sp.zn. 3 Sžnč 3/2006).

11. Konanie o uložení pokuty možno začať len z úradnej moci (ex officio), keďže ide o konanie, na ktorom je celospoločenský (verejný) záujem. Toto konanie o uložení sankcie sa nezačína na návrh oznamovateľa podozrenia, že bol spáchaný správny delikt. Z teórie správneho práva, ako aj z rozhodovacej činnosti súdov vyplýva, že oznamovateľ nemôže v správnom konaní o uložení sankcie vystupovať ako účastník konania, keďže sa v danom prípade rozhoduje len o právach, resp. povinnostiach účastníka konania (v tomto konkrétnom išlo o Krajský súd v Bratislave) a žiadnym spôsobom sa nedeclaruje, nekonštituuje, nemení ani neruší žiadne právo alebo povinnosť oznamovateľa. Z uvedeného možno konštatovať, že v konaní o uložení pokuty podľa zákona č. 272/2016 Z.z. Krajskému súdu v Bratislave nemohol mať žalobca postavenie účastníka konania. Podanie, ktoré podal žalobca vo veci, nie je návrhom na začatie konania, ale považuje sa iba za podnet vo veci (Uznesenie Krajského súdu Bratislava zo dňa 25.10.2011, sp. zn. 3S/205/2010).

12. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti považuje žalovaný napadnuté Rozhodnutie o zastavení správneho konania č. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018 za zákonné, vecne správne, odôvodnené a vydané v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 71/1967 Zb. a v súlade s § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z.. Žalovaný považuje tvrdenie žalobcu o nezákonnosti a svojvoľnosti predmetného rozhodnutia za neodôvodnené, účelové a nevychádzajúce z reálneho skutkového a právneho stavu.

#### IV.

##### Replika žalobcu

13. Žalobca v písomnej replike k vyjadreniu žalovaného zo dňa 13.09.2019 zotrval na svojich argumentoch uvedených v žalobe a navrhol súdu konanie prerušiť a podať návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ na výklad čl. 3 ods. 6, čl. 13 a čl. 33 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23.07.2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronicke transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/E.

#### V.

##### Právne posúdenie veci

14. Krajský súd v Bratislave, ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa ust. § 10, § 13 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) preskúmal napadnuté opatrenie žalovaného v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe a dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná. O žalobe rozhodol bez nariadenia pojednávania dňa 27.02.2023 podľa § 137 ods. 4 SSP, nakoľko žalobca a ani žalovaný netrvali na nariadení pojednávania. Oznámenie o verejnom vyhlásení rozsudku bolo zverejnené na úradnej tabuli súdu od 17.02.2023.

15. 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.

16. 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.

17. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“) tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

18. Podľa § 14 SP účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak (ods. 1). Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva (ods. 2).

19. Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z. o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách) Úrad uloží pokutu do 3 000 eur orgánu verejnej moci, ktorý sa dopustí správneho deliktu tým, že odmietne prijať kvalifikovaný elektronický podpis alebo kvalifikovanú elektronickú pečať vo formáte, ktorý je v súlade s prílohou vykonávacieho aktu Komisie vydaného podľa čl. 27 ods. 5 a čl. 37 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 910/2014.

20. Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 272/2016 Z.z. na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

21. Úlohou správneho súdu v tomto konaní bolo preskúmať v rozsahu uplatnených žalobných bodov zákonnosť opatrenia žalovaného č. 02719/2018/KÚ/OLP-013 zo dňa 21.09.2018, ktoré je nazvané ako „Odpoveď na: Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp.zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018“ adresované žalobcovi. Z obsahu uvedeného opatrenia žalovaného vyplýva, že žalovanému bolo do elektronickej schránky dňa 06.09.2018 doručené podanie žalobcu označené ako „Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp.zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 z 08.08.2018.“ Žalovaný opatrením č. 02719/2018/KÚ/OLP-013 zo dňa 21.09.2018 oznámil žalobcovi v súvislosti so žalobcom podaným Rozkladom proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu sp.zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018, že podľa § 30 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. sa proti rozhodnutiu o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. h/ zákona č. 71/1967 Zb. nemožno odvolať, resp. podať rozklad.

22. Správny súd sa najskôr zaoberal návrhom žalobcu na prerušenie konania a podanie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru EÚ. Žalobca navrhol správne súdu podať Súdnemu dvoru EÚ prejudiciálnu otázku podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEU“) zameranú na výklad čl. 3 ods. 6, čl. 13 a čl. 33 nariadenia EÚ č. 910/2014. Žalobca pritom nešpecifikoval znenie prejudiciálnej otázky, ani akú konkrétnu situáciu by mal Súdny dvor EÚ vysvetliť.

23. Správny súd obligatórne preruší konanie, ak v konkrétnej právnej veci, ktorú prejednáva, vznikne pochybnosť o výklade práva EÚ, ktorú možnosť riešiť prostredníctvom prejudiciálnej otázky podanej Súdnemu dvoru EÚ (§ 100 ods. 1 písm. c/ SSP). Tomu korešponduje aj právomoc Súdneho dvora EÚ v zmysle čl. 267 ZFEU vydať predbežný nález o otázkach, ktoré sa týkajú výkladu zmlúv (písm. a/); platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie (písm. b/). Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia, môže sa obrátiť na Súdny dvor EÚ, aby o nej rozhodol. Ak sa však takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor EÚ s výnimkou prípadov, že položená otázka je irelevantná, alebo dotknuté ustanovenie komunitárneho práva už bolo Súdnym dvorom vyložené, alebo správna aplikácia komunitárneho práva je tak jednoznačná, že o nej nie sú žiadne pochybnosti (napríklad rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci C-283/81, CILFIT).

24. Podľa názoru krajského súdu krajský súd ako správny súd konajúci podľa SSP nie je tým súdom, ktorý by bol povinný položiť predbežnú otázku Súdnemu dvoru EÚ, pretože proti jeho rozhodnutiu je v zásade prípustná kasačná sťažnosť (§ 439 ods. 1 SSP). V čl. 267 ods. 3 ZFEÚ sa v súvislosti s povinnosťou položiť prejudiciálnu otázku spomína „opravný prostriedok“ a *expressis verbis* nešpecifikuje, či má ísť o riadny alebo mimoriadny opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu krajského súdu sa možno domáhať nápravy kasačnou sťažnosťou na súde vyššej inštancie - kasačnom súde - ktorým je Najvyšší správny súd SR a až jeho rozhodnutie nemožno napadnúť ďalšou kasačnou sťažnosťou (§ 439 ods. 1 SSP a *contrario*). Inými slovami, po rozhodnutí krajského súdu existuje ešte ďalšia súdna inštancia preskúmavajúca posúdenie veci krajským súdom a až táto ďalšia súdna inštancia (Najvyšší správny súd SR) je tou, ktorá rozhoduje vo veci s konečnou platnosťou (k tomu pozri napríklad rozsudok Súdného dvora EÚ vo veci C-210/06, *Cartesio*, odseky 75-79). Z uvedených dôvodov krajský súd dospel k záveru, že súdom, ktorý je povinný podať predbežnú otázku na Súdny dvor EÚ, pokiaľ vyhodnotí dôvodnosť a relevantnosť jej podania, je Najvyšší správny súd SR ako kasačný súd (C-93/78, *Mattheus*).

25. Súdny dvor EÚ v zmysle svojej ustálenej judikatúry nemá právomoc vyjadrovať sa k výkladu vnútroštátneho práva, pretože táto úloha prináleží výlučne vnútroštátnemu súdu (rozsudky vo veciach C-53/04 - bod 54, C-250/09 a C-268/09 - bod 75, C-307/18 - bod 25, C-610/19-body 68 až 70). Odôvodnením návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je formulovanie poradných názorov na všeobecné alebo hypotetické otázky, ale potreba, ktorá je vnútorne spätá s efektívnym riešením určitého sporu (rozsudok vo veciach C-558/18 a C-563/18-bod 44), nesmie ísť ani o otázku akademickú (C-428/93, C-286/88). Žalobca v návrhu na prerušenie konania nešpecifikoval, v čom konkrétnom vznikajú rozpory pri výklade práva EÚ, preto správny súd považuje jeho návrh za všeobecný, ktorý má viesť k zodpovedaniu len všeobecnej a hypotetickej otázky, čo však nepatrí do právomoci Súdného dvora EÚ v zmysle čl. 267 ZFEÚ. Z uvedených dôvodov správny súd zamietol návrh žalobcu na prerušenie konania a položenie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru EÚ ako nedôvodný, podľa § 162 ods. 3 CSP v spojení s § 25 SSP a § 100 ods. 1 písm. c/ SSP.

26. Predmetom meritórneho preskúmania správnym súdom je opatrenie žalovaného o nezaobzeraní sa rozkladom žalobcu z dôvodu, že nie je účastníkom konania, a rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy, ktorým bolo zastavené sankčné konanie voči účastníkovi - Krajskému súdu v Bratislave.

27. Z ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napríklad rozsudok vo veci R. proti Slovenskej republike z 02.09.1998, č. sťažnosti 26138/95; vo veci Ö. proti SRN z 21.02.1984, číslo sťažnosti 8544/79; vo veci Č. proti Slovenskej republike zo 16.11.2004, č. sťažnosti 53371/99, atď.) vyplýva, že priestupky a správne delikty sú vecami trestného charakteru. Pre posúdenie otázky, či sa na účely Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.) protiprávne konanie kvalifikuje ako trestné, sú dôležité nasledovné Engelove kritériá: a) či text právnej normy definujúci protiprávne konanie patrí alebo nepatrí v právnom systéme príslušného štátu do trestného práva, b) povaha protiprávneho konania, c) povaha a stupeň prísnosti sankcie, ktorej uloženie hrozí príslušnej osobe. Význam vnútroštátnej kvalifikácie protiprávneho konania na trestné a správne delikty je iba relatívny. Faktormi väčšieho významu sú povaha protiprávneho konania a povaha a stupeň prísnosti sankcie, ktorá hrozí príslušnej osobe. Povaha protiprávneho konania a povaha a stupeň prísnosti sankcie, ktorej uloženie hrozí, sú alternatívne a nie kumulatívne: na to, aby sa článok 6 Dohovoru aplikoval z dôvodu slov „trestné obvinenie“ stačí, aby predmetné protiprávne konanie bolo vo svojej podstate „trestné“ z pohľadu Dohovoru alebo aby zodpovednej osobe mohla byť uložená sankcia, ktorá pre svoju povahu a stupeň prísnosti patrí vo všeobecnosti do „trestnej“ sféry. Na základe toho konanie o priestupku aj správnom delikte zahŕňa rozhodovaní o „trestnom obvinení“, a preto sa naň vzťahuje článok 6 Dohovoru.

28. Medzi účastníkmi súdneho konania je sporné, či žalobca bol účastníkom administratívneho konania o uložení sankcie podľa zákona č. 272/2016 Z.z. a či bol žalovaný povinný rozhodnúť o jeho rozklade proti prvostupňovému rozhodnutiu. Od posúdenia tejto otázky závisí ďalší postup v konaní a posúdenie ďalších námietok žalobcu.

29. Žalovanému bolo dňa 21.02.2018 doručené podanie žalobcu označené ako „Návrh na začatie konania o spáchaní správneho deliktu“, z ktorého vyplývalo, že zo strany Krajského súdu v Bratislave

mohlo dôjsť k porušeniu povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z. tým, že odmietol prijať odvolanie proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, sp. zn.: 12C/2/2016 zo dňa 21.11.2017.

30. Konanie o správnom delikte podľa § 14 zákona č. 272/2016 Z.z. nie je návrhovým konaním, pretože to zákon č. 272/2016 Z.z. neupravuje. Pre porovnanie dáva správny súd do pozornosti znenie § 68 ods. 1 a § 72 písm. d/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorých sa niektoré priestupkové začínajú na návrh postihnutej osoby, poškodenej osoby, ich zákonného zástupcu alebo opatrovníka, tieto subjekty sú aj účastníkom priestupkového konania. Ostatné priestupky sa nezačínajú na návrh, ale z podnetu správneho orgánu (ex offa), ktorý sa o priestupku dozvedel. Ak by aj prišlo správne mu orgánu podanie nazvané ako „návrh na začatie priestupkového konania“, správny orgán by ho vyhodnotil podľa jeho obsahu ako podnet na začatie priestupkového konania. Tak je tomu aj v prípade priestupkov a správnych deliktov podľa zákona č. 272/2016 Z.z., ktorý neupravuje možnosť začať sankčné konanie na návrh. Ak aj bol podaný „návrh na začatie konania“, správny orgán ho vyhodnotil podľa obsahu ako podnet na začatie konania o uložení sankcie a na základe neho začal správne konanie. Preto platí, že konanie o uložení sankcie podľa zákona č. 272/2016 Z.z. možno začať len ex offa na základe podnetu správneho orgánu. Žalovaný uvedeným spôsobom postupoval a dodržal ustanovenia zákona č. 272/2016 Z.z. a Správneho poriadku.

31. Okruh účastníkov konania upravuje osobitne § 14 zákona č. 272/2016 Z.z.; v konaní o správnom delikte je účastníkom orgán verejnej správy, ktorý odmietol prijať kvalifikovaný elektronický podpis alebo kvalifikovanú elektronickú pečať vo formáte, ktorý je v súlade s prílohou vykonávacieho aktu Komisie vydaného podľa čl. 27 ods. 5 a čl. 37 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 910/2014. Žalobca takýmto orgánom verejnej správy nie je. Prvostupňový správny orgán preto postupoval správne, keď vyhodnotil postavenie žalobcu ako podávateľa podnetu na začatie konania o uložení sankcie, a nie ako účastníka konania.

32. Žalobca nie je ani poškodeným. Poškodeným v sankčnom konaní by mohol byť hypoteticky účastník konania v konaní pred Krajským súdom v Bratislave v zastúpení žalobcu. Ak bol tento účastník konania právne zastúpený žalobcom, neznamená to, že jeho práva sa preniesli na žalobcu ako jeho právneho zástupcu. Advokát totiž v konaní sp. zn. 12C/2/2016 nekonal vo svojom vlastnom mene (ako účastník konania), ale konal v mene svojho klienta - účastníka konania. Z uvedeného vyplýva, že žalobca JUDr. M. B. ako právny zástupca nemohol byť dotknutý na svojich subjektívnych právach a právom chránených záujmoch rozhodnutím žalovaného o uložení alebo neuložení pokuty Krajskému súdu v Bratislave alebo zastavením konania voči Krajskému súdu v Bratislave; dotknutým mohol byť výlučne jeho klient v konaní vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 12C/2/2016. Jeho klient však v administratívnom konaní vôbec nevystupoval a ani nepodal správnu žalobu na súd proti opatreniu žalovaného č. 02719/2018/KÚ/OLP-013 zo dňa 21.09.2018. A ako už správny súd uviedol, subjektívne práva klienta žalobcu v konaní vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 12C/2/2016 nie sú prenositeľné na žalobcu ako jeho právneho zástupcu.

33. Žalobca preto nemohol byť a ani nebol ukrátený na svojich subjektívnych právach, ktorých ochrany by sa mohol domáhať v konaní pred správnym orgánom a následne aj pred správnym súdom. Okruh účastníkov určuje správny orgán v zmysle zákona č. 272/2016 Z.z., preto aj keď sa žalobca označil za účastníka administratívneho konania, bez ďalšieho to ešte neznamená, že týmto účastníkom sa stáva, a že správny orgán je povinný s ním konať. Správny poriadok ani zákon č. 272/2016 Z.z. neukladajú správne mu orgánu povinnosť právoplatne rozhodnúť o tom, že niektorý subjekt je alebo nie je účastníkom konania. Ide o otázku, ktorá sa prejudiciálne rieši pred rozhodnutím vo veci samej a premieta sa do okruhu účastníkov uvedených v rozhodnutí vo veci samej alebo v konečnom rozhodnutí procesného charakteru. Ak teda správne orgány oboch stupňov právoplatne nerozhodli o tom, že žalobca nie je účastníkom administratívneho konania, neporušili Správny poriadok ani zákon č. 272/2016 Z.z..

34. Správny súd na záver dodáva, že sa zaoberal žalobou meritórne, hoci žalovaný namietal aktívnu vecnú legitimitáciu žalobcu. Sporom medzi účastníkmi je primárne otázka účastníka konania o správnom delikte podľa zákona č. 272/2016 Z.z. a odmietnutím žaloby pre nedostatok aktívnej vecnej legitimitácie, tak ako navrhoval žalovaný, by táto otázka zostala nezodpovedaná.

35. Správny súd dodáva, že neušlo jeho pozornosti, že žalobca podal voči žalovanému obdobné správne žaloby na tunajšom súde v konaniach vedených pod sp. zn.6S/168/2018, sp. zn. 5S/147/2018, sp. zn.

2S/172/2018, v ktorých správny súd už rozhodol meritórne tak, že žalobca nebol úspešný. V uvedených konaniach boli podané kasačné sťažnosti, o ktorých nebolo dosiaľ rozhodnuté. Správny súd nevidí žiaden rozumný dôvod na odklonenie sa od rozhodovacej činnosti tunajšieho súdu v skutkovo a právne totožných veciach.

36. Vzhľadom na uvedené skutočnosti a citované právne predpisy správny súd dospel k záveru, že orgány verejnej správy oboch stupňov dostatočne zistili skutkový stav a vec správne právne posúdili v súlade so zákonom č. 272/2016 Z.z. a Správnym poriadkom a svoje rozhodnutie a opatrenie riadne a zrozumiteľne odôvodnili. Preto správny súd žalobu žalobcu ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 SSP.

37. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 168 SSP a úspešnému žalovanému náhradu trov konania nepriznal, pretože nezistil dôvody na to, aby bolo možné spravodlivo požadovať od žalobcu náhradu účelne vynaložených trov.

38. Toto rozhodnutie senát Krajského súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 147 ods. 2 SSP v spojení s §139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od jeho doručenia na Krajský súd v Bratislave. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (písm. a/); ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c/ a d/ (písm. b/); je žalovaným Centrum právnej pomoci (písm. c/).