



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 228/2024-25

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Miroslava Duriša v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/11/2022 z 27. októbra 2023 takto

### **r o z h o d o l :**

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 26. januára 2024 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa čl. 36 ods. 1 a 2 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva podľa čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) sp. zn. 3Stk/11/2022 z 27. októbra 2023 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“). Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správnenému súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať finančné zadosťučinenie a náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľ vykonávajúci činnosť advokáta 21. februára 2018 podal Národnému bezpečnostnému úradu návrh na začatie konania vo veci správneho deliktu podľa § 14 ods. 6 písm. s) a t) zákona č. 272/2016 o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dôveryhodných službách“) proti Okresnému súdu Košice II (ďalej len „okresný súd“) tvrdiac, že mu neposkytol validáciu kvalifikovaného elektronického podpisu alebo kvalifikovanej elektronickej pečate podľa čl. 33 ods. 1 písm. a) nariadenia (EÚ) č. 910/2014 a že mu neumožnil získať výsledok procesu validácie podľa čl. 33 ods. 1 písm. b) nariadenia (EÚ) č. 910/2014.

3. Národný bezpečnostný úrad rozhodnutím č. 02718/2018/KÚ/OLP-010 z 8. augusta 2018, konanie zastavil podľa § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), keďže zo strany okresného súdu nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty uvedeného správneho deliktu a ani k inému porušeniu zákona o dôveryhodných službách.

4. Proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu sťažovateľ podal rozklad, ktorý Národný bezpečnostný úrad vybavil listom č. 02718/2018/KÚ/OLP-017 z 21. septembra 2018 označeným ako „*Odpoveď na: Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp. zn. 02718/2018/KÚ/OLP-010 zo dňa 08. 08. 2018*“, v ktorom mu oznámil, že v zmysle príslušných ustanovení zákona o dôveryhodných službách a správneho poriadku sťažovateľ nemá postavenie účastníka konania, ako aj to, že proti uvedenému rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu nemožno podať odvolanie ani podať rozklad.

5. Všeobecnou správnu žalobou v správnom súdnictve sa sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia oznámenia Národného bezpečnostného úradu č. 02718/2018/KÚ/OLP-017 z 21. septembra 2018 (bod 4), považujúc ho za opatrenie orgánu verejnej správy [§ 2 ods. 2 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)], ktorým bol ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch a ktoré považoval za nezákonné a svojvoľné.

6. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 6S/168/2018-38 z 27. januára 2022 žalobu sťažovateľa odmietol ako podanú zjavne neoprávnenou osobou a ako neprípustnú v zmysle § 98 ods. 1 písm. e) a písm. g) SSP. Podľa názoru krajského súdu v danom prípade neboli naplnené podmienky na preskúmanie napadnutého listu Národného bezpečnostného úradu v rámci správneho súdnictva jednak preto, že sťažovateľ nemá aktívnu legitimáciu na podanie predmetnej žaloby v zmysle § 178 SSP, ako aj preto, že uvedený list Národného bezpečnostného úradu nie je možné pokladať za „rozhodnutie“ podliehajúce súdnemu prieskumu. V nadväznosti na uvedené krajský súd zamietol návrh sťažovateľa na prerušenie konania a podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie.

7. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnil tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces [§ 440 ods. 1 písm. f) SSP], že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP] a že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu – uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžp/1/2010 zo 17. augusta 2010 vydaného vo veci tzv. „pezinskej skládky“ [§ 440 ods. 1 písm. h) SSP].

8. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP). Vychádzajúc z toho, že kľúčovou právnou otázkou v predmetnej veci bolo „*či sťažovateľ mal žalobnú legitimáciu v zmysle § 178 ods. 1 SSP na podanie žaloby proti napadnutému opatreniu žalovaného, prípadne či takú legitimáciu mal mať s ohľadom na svoje tvrdenie, že mal byť účastníkom administratívneho konania pred žalovaným, hoci ním formálne nebol a žalovaný ho za takého účastníka konania nepovažoval*“, najvyšší správny súd nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa. Uznesenie správneho súdu najvyšší správny súd považoval za vecne správne, náležite odôvodnené, vychádzajúce zo správneho právneho posúdenia veci a súladné s ustálenou rozhodovacou činnosťou kasačného súdu –

uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1SVs/1/20222 z 30. júna 2022, ako aj uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 10 Asan 11/2021 z 28. júna 2022 týkajúcim sa rovnakého sťažovateľa a rovnakej právnej otázky, s ktorým sa v plnej miere stotožnil s poukazom na to, že uvedené uznesenie najvyššieho správneho súdu sťažovateľ napadol ústavnou sťažnosťou, ktorú ústavný súd uznesením sp. zn. II. ÚS 579/2022 zo 14. decembra 2022 odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

## **II.**

### **Argumentácia sťažovateľa**

9. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] s poukazom na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 22/02 zo 16. apríla 2003, v ktorom (okrem iného) uviedol, že „Do obsahu práva byť účastníkom správneho konania patrí aj právo každého domáhať sa práva byť účastníkom za splnenia zákonom ustanovených predpokladov a právo na rozhodnutie (hoci procesnej povahy) o tom, či osoba domáhajúca sa tohto postavenia v konkrétnom procese je alebo nie je podľa orgánu inej právnej ochrany účastníkom konania pred ním. V prípade negatívneho rozhodnutia je súčasťou tohto práva aj právo podať proti nemu odvolanie.“, opakovane vyjadruje presvedčenie, že mal aktívnu legitimáciu na podanie všeobecnej správnej žaloby, keďže mu okresný súd neposkytol validáciu kvalifikovaného elektronického podpisu alebo kvalifikovanej elektronickej pečate podľa čl. 33 ods. 1 písm. a) nariadenia (EÚ) č. 910/2014 ani mu neumožnil získať výsledok procesu validácie podľa čl. 33 ods. 1 písm. b) nariadenia (EÚ) č. 910/2014. V tomto kontexte sťažovateľ považuje napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu za arbitrárne a nedostatočne odôvodnené, keďže najvyšší správny súd nereagoval na kasačné námietky sťažovateľa spočívajúce v tom, že sa podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku označil za účastníka konania a Národný bezpečnostný úrad rozhodnutie o tom, že mu nepatrí postavenie účastníka konania, nevydal.

## **III.**

### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

10. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 a 2 a čl. 38 ods. 2 listiny, práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 13 dohovoru a práva podľa čl. 47 charty uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Stk/11/2022 z 27. októbra 2023 (bod 8), ktoré sťažovateľ považuje za arbitrárne a nedostatočne odôvodnené v otázke jeho žalobnej legitimácie (bod 9).

11. Za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd je na prvom mieste zodpovedný všeobecný súd. Ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05, III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

12. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že východiská rozhodovania ústavného súdu o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy sú sťažovateľovi známe (I. ÚS 57/2019 a II. ÚS 579/2022), preto ich v danom prípade nepovažoval za potrebné opakovať.

13. Len na doplnenie ústavný súd uvádza, že otázkou aktívnej legitimácie na podanie žaloby v správnom súdnictve sa zaoberal už v uznesení sp. zn. II. ÚS 259/2011 zo 4. júla 2012, v ktorom (okrem iného) uviedol, že „Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania napadnutým rozhodnutím, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe (*actio popularis*), ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe tvrdené a podložené a aspoň potenciálne možné. Samotné postavenie účastníka v správnom konaní ešte k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu nevedie...“.

14. Na tomto závere ústavného súdu nič nezmenilo ani prijatie novej právnej úpravy správneho súdneho konania Správnym súdnym poriadkom (účinným od 1. júla 2016), ktorý na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy tohto konania v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (účinného do 30. júna 2016), dôsledne rozlišuje pojmy rozhodnutie a opatrenie orgánu verejnej správy (§ 2 ods. 2 SSP), pričom opatrenie orgánu verejnej správy ďalej definuje ako 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 [§ 3 ods. 1 písm. c) SSP].

15. To znamená, že „preskúmaniu v správnom súdnictve tak už výslovne nebráni, ak orgán verejnej správy použije formu, ktorá neobsahuje všetky inak predpísané náležitosti správneho rozhodnutia podľa všeobecných alebo osobitných procesných predpisov upravujúcich administratívny proces, prípadne použije formu obyčajného listu, prípisu alebo obdobného spôsobu informovania o svojom rozhodnutí o právach alebo povinnostiach právnickej osoby alebo fyzickej osoby... Ak nejde o rozhodnutie, ale len o úkon orgánu verejnej správy, ktorého obsah nemá autoritatívny vzťah k žiadnej osobe, taký úkon súdnemu prieskumu nepodlieha. Základným rozlišovacím znakom takého úkonu je to, že orgán verejnej správy nevystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, ale len v pozícii oznamovateľa, inštruktora alebo orgánu zodpovedného za agendu sťažností, potvrdení, overení a pod. Klasifikácia takýchto úkonov je vecou konkrétnej súdnej praxe a vzhľadom na mnohorakosť a variabilitu býva niekedy problematické bližšie vymedziť znaky úkonov a postupov, ktoré im predchádzajú.“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 1 – 32.).

16. Ústavný súd konštatuje, že aj v posudzovanom prípade bolo potrebné vychádzať z toho, že zákon o dôveryhodných službách je osobitným právnym predpisom upravujúcim podmienky poskytovania dôveryhodných služieb, povinnosti poskytovateľov dôveryhodných služieb, pôsobnosť Národného bezpečnostného úradu v oblasti dôveryhodných služieb a sankcie za porušenie povinností podľa tohto zákona a nariadenia č. 910/2014 (§ 1 zákona). Podľa § 17 zákona o dôveryhodných službách sa na konanie podľa tohto zákona vzťahuje správny poriadok ako všeobecný predpis o správnom konaní, pokiaľ tento zákon neustanovuje inak. Ustanovenie § 14 zákona o dôveryhodných službách vymedzuje okruh účastníkov konania o správnom delikte,

ktorým môže byť iba orgán verejnej moci, resp. poskytovateľ dôveryhodných služieb. V administratívnom konaní sa rozhodovalo o deliktuálnej zodpovednosti iného subjektu ako sťažovateľa, a teda predmetom tohto konania bolo zisťovanie, či konaním iného subjektu došlo k porušeniu zákona o dôveryhodných službách, resp. nariadenia č. 910/2014. Nekonal sa a ani sa nerozhodovalo o práve alebo povinnosti sťažovateľa a akýmkoľvek rozhodnutím Národného bezpečnostného úradu by postavenie sťažovateľa nebolo iné ako pred jeho vydaním.

17. Relevantnou skutočnosťou pred najvyšším správny súdom (ako aj krajským súdom) bolo teda posúdenie aplikácie subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku (v danom prípade vymedzenie okruhu účastníkov správneho konania) k osobitným predpisom o správnom konaní (v danom prípade k osobitným ustanoveniam o vymedzení účastníkov v konaní o správnom delikte v oblasti poskytovania dôveryhodných služieb). Podľa názoru ústavného súdu najvyšší správny súd (ako aj krajský súd) k tejto námietke sťažovateľa podal v napadnutom uznesení adekvátnu odpoveď, ktorú podrobne a jednoznačne odôvodnil, pričom ústavný súd ju vyhodnotil ako ústavne udržateľnú. Zásadu *lex specialis derogat legi generali* (t. j. špeciálny zákon ruší generálny zákon) aplikoval najvyšší správny súd na základe zákonného zmocnenia (§ 17 zákona o dôveryhodných službách) a svoje právne úvahy aj náležite vysvetlil. Najvyšší správny súd správne uzavrel, že odpoveď na posúdenie účastníctva v tom-ktorom konaní dávajú predpisy hmotného práva – v posudzovanom prípade zákon o dôveryhodných službách. V tomto kontexte záver najvyššieho správneho súdu v ničom neodporuje nálezu ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 22/02 zo 16. apríla 2003 (týkajúceho sa skutkovo a právne odlišnej veci), na ktorý sťažovateľ poukázal v ústavnej sťažnosti.

18. Napriek tomu, že ústavný súd už v liste č. k. Rvp 1944/2017-17 zo 7. novembra 2017 sťažovateľovi „vysvetlil“, že samotné tvrdenie o tom, že došlo k ukráteniu na jeho právach opatrením orgánu verejnej správy, automaticky nezakladá jeho aktívnu legitímáciu na podanie všeobecnej správnej žaloby, sťažovateľ v posudzovanom prípade odmieta pripustiť, že list Národného bezpečnostného úradu č. 02718/2018/KÚ/OLP-017 z 21. septembra 2018 (bod 4) nemá autoritatívny vzťah k jeho osobe (bod 15).

19. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že námietky sťažovateľa proti napadnutému uzneseniu najvyššieho správneho súdu neobstoja a napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu nesignalizuje takú príčinnú súvislosť medzi jeho obsahom a označenými právami sťažovateľa garantovanými ústavou a dohovorom, resp. chartou, ktorá by zakladala reálnu možnosť vysloviť ich porušenie po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie. Z uvedených dôvodov odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľa pri jej predbežnom prerokovaní ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

20. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 25. apríla 2024**

**Miloš Maďar**  
**predseda senátu**