

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Stk/18/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018201271
Dátum vydania rozhodnutia: 26. 09. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1018201271.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD., vo veci žalobcu (sťažovateľ): O.. K. S., nar. X. A. XXXX, s adresou trvalého pobytu K. X, XXX XX. D., adresa na doručovanie: F. XX, XXX XX D., proti žalovanému: Národný bezpečnostný úrad, so sídlom Budatínska 30, 851 05 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. 05198/2018/KÚ/OLP-002 z 21. júna 2018, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 147/2018-52 z 28. júna 2022, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh na prerušenie kasačného konania **z a m i e t a** .
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť **z a m i e t a** .
- III. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky účastníkom konania právo na náhradu trov konania pred kasačným súdom **n e p r i z n á v a** .

odôvodnenie:

I.

Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Žalobca, ktorý je advokátom, podal elektronicky Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky vo viacerých dňoch v auguste a septembri 2017 rôzne podnety. Tieto podania podpísal elektronickým podpisom s mandátnym certifikátom advokáta. Na tieto podania nedostal žiadnu odpoveď.

2. Majúc za to, že svoje podania riadne podal elektronicky a že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky ich mala ako také prijať, ako aj že porušila iné povinnosti ustanovené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (Ú. v. EÚ L 257, 28. 8. 2014) a vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) č. 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 Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 235, 9. 9. 2015), sa žalobca dňa 7. marca 2018 obrátil s podnetom na začatie konania o správnom delikte podľa § 14 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) (ďalej len „zákon o dôveryhodných službách“) na žalovaného.

3. Žalovaný začal dňa 22. marca 2018 na základe podnetu žalobcu správne konanie proti Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky o uložení pokuty za porušenie povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona o dôveryhodných službách, teda že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky mala odmietnuť prijať podanie žalobcu podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom.

4. V správnom konaní Generálna prokuratúra Slovenskej republiky argumentovala, že žalobcom uvedené podania neboli riadne podpísané elektronicky, pričom dôvodom absencie odpovede bolo aj to, že išlo o ďalšie opakované podnety, na ktoré už príslušní prokurátori nemuseli odpovedať, lebo sa na ne neprihliada.

5. S touto argumentáciou sa žalovaný stotožnil a konanie dňa 4. mája 2018 rozhodnutím č. 03444/2018/KÚ/OLP-004 zastavil s poukazom na § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), pretože nebola naplnená skutková podstata správneho deliktu podľa § 14 ods. 3 zákona o dôveryhodných službách, keď dôvodom absencie odpovede na podania žalobcu bolo to, že sa na jeho podnety podľa prokurátorských predpisov neprihliada, a nie odmietnutie prijať podanie s elektronickým podpisom. Žalovaný ďalej uviedol, že pokiaľ podávateľ podnetu naznačoval, že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky je poskytovateľom kvalifikovaných dôveryhodných služieb podľa nariadenia č. 910/2014, uvedené tvrdenie nie je pravdivé, pretože táto prokuratúra používa služby externých poskytovateľov kvalifikovaných dôveryhodných služieb.

6. Žalobca sa domáhal doručenia tohto rozhodnutia, no s poukazom na to, že nebol účastníkom konania, mu žalovaný listom z 20. júna 2018 oznámil, že mu predmetné rozhodnutie nie je možné doručiť, pretože nebol účastníkom konania (iba podal žalovanému podnet) a konanie o uložení pokuty možno začať len z úradnej moci.

7. Proti rozhodnutiu zo 4. mája 2018 podal žalobca tiež rozklad, ktorý bol napadnutým opatrením (listom) vybavený tým spôsobom, že žalovaný zopakoval svoju argumentáciu z rozhodnutia zo 4. mája 2018 a uviedol, že podľa § 30 ods. 2 Správneho poriadku sa nemožno odvolať (podať rozklad) proti rozhodnutiu o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. h) Správneho poriadku. Žalobca rozhodnutie zo 4. mája 2018 rovnako napadol návrhom na obnovu konania, žalovaný ale listom z 21. septembra 2018 z dôvodu, že žalobca nie je účastníkom konania, uzavrel, že nie je možné postupovať podľa § 62 ods. 1 Správneho poriadku, a rovnako, že tu nie je zákonný dôvod na postup podľa § 62 ods. 2 Správneho poriadku.

8. Žalobca podal proti opatreniu žalovaného dňa 10. septembra 2018 správnu žalobu, ktorú krajský súd napadnutým uznesením s poukazom na ustanovenie § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol z dôvodu, že ju podala neoprávnená osoba.

9. Krajský súd v odôvodnení poukázal na to, že aktívna procesná legitímácia sa skúma podľa jednotlivých typov konaní (§ 6 ods. 2 SSP), v ktorých je ustanovené, kto môže žalobu podať. Ide o účastníka administratívneho konania, voči ktorému bolo vydané napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, ktorým bol ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Žalobná legitímácia je procesnou podmienkou, nedostatok ktorej nie je odstrániteľný (§ 98 ods. 1 písm. e) SSP). Ďalej dôvodil, že aktívne procesne legitímovaná osoba na podanie žaloby je len tá osoba, ktorá tvrdí, že ako účastník správneho konania bola ukrátená na svojich právach rozhodnutím správneho orgánu a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia.

10. Poukázal tiež na to, že žalobca sa predmetnou správnu žalobou domáhal preskúmania opatrenia žalovaného týkajúceho sa konania o správnom delikte, ktorým bolo konanie o uložení pokuty zastavené. Ide teda o rozhodnutie v rámci správneho trestania, kedy sa žalobca cítil byť účastníkom tohto konania a tak rozkladom napadol rozhodnutie o zastavení správneho konania. Krajský súd sa v rámci svojej argumentácie odvolal aj na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (vec sp. zn. 8 Asan 3/2019), podľa ktorého v konaní pri správnom trestaní nie je podávateľ podnetu či navrhovateľ aktívne legitímovaný na podanie žaloby vo vzťahu k posudzovaniu viny a eventuálnemu ukladaniu sankcie z dôvodu absencie dotyku na subjektívnych právach. Uvedené sa vzťahuje aj na žalobcu, pretože nebol napadnutým opatrením dotknutý na svojich subjektívnych právach a nebol ani účastníkom správneho konania.

11. Záverom krajský súd uviedol, že ak sa žalobca domnieval, že mal byť účastníkom správneho konania pred žalovaným, mal podať žalobu opomenutého účastníka podľa § 179 SSP, pričom v rámci takéhoto súdneho konania by správny súd za splnenia podmienok vymedzených v ustanovení § 179

SSP posudzoval otázku, či žalobca mal byť účastníkom predmetného správneho konania a teda, či mu má byť konečné rozhodnutie doručené.

II.

Argumentácia účastníkov kasačného konania

12. Žalobca podal proti uzneseniu krajského súdu kasačnú sťažnosť. Uplatňuje v nej dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f), g), h) a j) SSP.

13. Argumentuje, že krajský súd sa nevysporiadal s jeho tvrdením, že sa označil za účastníka správneho konania v zmysle § 14 ods. 1 Správneho poriadku a správny orgán rozhodnutie, že účastníkom správneho konania nie je, nevydal. Ďalej tvrdil, že v rozpore s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy SR a čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd mu bol upretý prístup k súdu, hoci tvrdil, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy. Pripomenul, že v súlade s judikatúrou (napr. vec sp. zn. 1 Sžp 1/2010) bol účastníkom správneho konania, pretože žalovaný nerozhodol o opaku. Žalobca rovnako tvrdí, že bol účastníkom správneho konania, lebo v prípade správneho trestania ide akoby o trestné konanie, a preto je analogicky podľa § 46 ods. 1 Trestného poriadku poškodeným. Žalobca namietá, že krajský súd mal rozhodovať rozsudkom, a nie uznesením, pretože nenastali situácie taxatívne vymedzené v § 147 ods. 1 SSP.

14. Napokon žalobca požaduje, aby bolo konanie prerušené a aby boli Súdnemu dvoru EÚ položené tieto prejudiciálne otázky: „Je v súlade s 3 ods. 6, čl. 13 a čl. 33 NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES ak vnútroštátny právny poriadok SR vylučuje z konania o uložení sankcie spoliehajúcu stranu ako účastníka konania z dôvodu porušenia povinnosti kvalifikovaného poskytovateľa dôveryhodných služieb vznikla škoda? - Sú sankcie stanovené v zákone č. 272 z 20. septembra 2016 o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách) stanovené za porušenie povinnosti NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES účinné, primerané a odrádzajúce?“.

15. Sťažovateľ navrhuje zrušiť napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

16. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zotrval na názore, že sťažovateľ nebol účastníkom predmetného správneho konania, ktoré je konaním vo veciach správneho trestania, ktoré chráni celospoločenský (verejný) záujem. Sťažovateľ podal žalovanému len podnet na to, aby konal z úradnej moci. Účastníctvo v predmetnom správnom konaní sťažovateľovi zo zákona nevyplýva a zákon o dôveryhodných službách je lex specialis k Správnomu poriadku, pokiaľ ide o okruh účastníkov konania. Ani analogická aplikácia ustanovení trestných procesných predpisov nemôže sťažovateľovi založiť legitimitáciu v konaní. Žalovaný tiež poukázal na uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Asan 11/2021, ktoré potvrdzuje jeho názor. Žalovaný dodal, že pri odmietaní žaloby § 98 SSP ustanovuje, že sa tak deje uznesením. Ak mal sťažovateľ za to, že bol účastníkom správneho konania vedeného pred žalovaným, mal podať žalobu opomenutého účastníka podľa § 179 SSP. Pokiaľ ide o návrh sťažovateľa na prerušenie konania, tento je podľa žalovaného všeobecný a týka sa výkladu vnútroštátneho práva, nie práva Únie.

III.

Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

17. Vec bola predložená Najvyššiemu správnomu súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) dňa 11. novembra 2022. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a v tomto senáte bola pridelená ako sudkyňi spravodajkyňi sudkyňi JUDr. Anite Filovej. Na základe § 27a ods. A rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu v znení jeho opatrenia č. 5 bola vec prerozdelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto uznesenia pod pôvodnou spisovou značkou.

18. Najvyšší správny súd, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

19. Otázkou, ktorú bolo potrebné posúdiť v tomto konaní, je, či sťažovateľ mal žalobnú legitímáciu v zmysle § 178 ods. 1 SSP na podanie žaloby proti napadnutému opatreniu žalovaného, prípadne či takú legitímáciu 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.

III.A

K splneniu podmienok podľa § 178 ods. 1 SSP

20. Najvyšší správny súd musí v prvom rade súhlasiť so záverom krajského súdu, že žalobca nebol účastníkom predmetného administratívneho konania, a preto nemohol podať žalobu v zmysle § 178 ods. 1 SSP, podľa ktorého žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Po správnosti preto krajský súd žalobu odmietol pre neoprávnenosť osoby podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP.

21. V tomto smere odkazuje kasačný súd tiež na závery svojho skoršieho uznesenia týkajúceho sa sťažovateľa a rovnakej právnej otázky, a to sp. zn. 10 Asan 11/2021 z 28. júna 2022, s ktorými sa stotožňuje:

Kasačný súd poukazuje na § 14 ods. 3 zákona [o dôveryhodných službách], ktorý je lex specialis oproti Správneho poriadku, v ktorom je jasne vymedzený okruh účastníkov administratívneho konania, a teda môže ním byť iba orgán verejnej moci. Z dôvodu, že [uvedený zákon] je lex specialis, nie je možné aplikovať na určenie okruhu účastníkov administratívneho konania všeobecný predpis o správnom konaní tak, ako to namieta sťažovateľ. Správny poriadok síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, ale odpoveď na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú až predpisy hmotného práva, v danom prípade § 14 ods. 3 zákona [o dôveryhodných službách]. Z uvedeného dôvodu kasačný súd vyhodnotil námietky sťažovateľa ohľadom odklonu krajského súdu od ustálenej judikatúry týkajúcej sa účastníctva v administratívnom konaní ako nedôvodné.

22. Uvedené uznesenie bolo napadnuté aj ústavnou sťažnosťou, no Ústavný súd SR ju odmietol uznesením sp. zn. II. ÚS 579/2022 zo 14. decembra 2022 ako zjavne neopodstatnenú, pričom konkrétne uviedol:

Z uvedeného výkladu a chápania čl. 46 ods. 1 ústavy pre ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tomto konaní pred ústavným súdom vyplýva, že na to, aby sa stal účastníkom konania vedeného pred krajským súdom a najvyšším správnym súdom, musel splniť predpoklady ustanovené zákonom. (bod 13)

Možno konštatovať, že vo všeobecnosti sa na správne konanie vo veciach správnych deliktov podľa zákona vzťahuje všeobecný predpis, teda správny poriadok (§ 41 ods. 1), ak osobitný zákon neustanovuje inak. [...] Zákon [o dôveryhodných službách] je osobitným právnym predpisom [...] 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 [predpisov]. Nekonal sa a ani sa nerozhodovalo o práve alebo povinnosti sťažovateľa a akýmkoľvek rozhodnutím [žalovaného] by postavenie sťažovateľa nebolo iné ako pred jeho vydaním. (bod 14)

Relevantnou skutočnosťou pred správnymi súdmi 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, rovnako ako aj krajský súd k tejto námietke sťažovateľa podali v napadnutom uznesení adekvátnu odpoveď, ktorú podrobne a jednoznačne odôvodnili, 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 č. [o dôveryhodných službách]) a svoje právne úvahy aj náležite vysvetlil. Najvyšší správny súd tiež výstižne uzavrel, že odpoveď na posúdenie účasti v tom-ktorom konaní dávajú až predpisy hmotného práva. (bod 15)

23. Sťažovateľ teda nebol účastníkom administratívneho konania vedeného pred žalovaným, a preto mu ani nesvedčila žalobná legitimácia podľa § 178 ods. 1 SSP.

III.B

K splneniu eventuálnych podmienok podľa § 179 SSP

24. Kasačný súd sa ďalej musel pre úplnosť svojej odpovede vysporiadať aj s otázkou, či by (teoreticky) mohol byť sťažovateľ úspešný s tvrdením, že mal byť účastníkom administratívneho konania, a teda či by mohol byť úspešný so žalobou podľa § 179 SSP (žalobou opomenutého účastníka). Kasačný súd zdôrazňuje, že náznak siahnutia po takomto žalobnom type uviedol v odôvodnení napadnutého uznesenia krajský súd.

25. Kasačný súd v tomto smere odkazuje na závery uznesenia svojho veľkého senátu sp. zn. 1 SVs 1/2022 z 30. júna 2022:

Podľa názoru veľkého senátu skutočnosť, že podávateľ podnetu, resp. navrhovateľ (v priestupkovom konaní) nemá aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby na prieskum meritórneho výroku rozhodnutia o priestupku nemôže byť sporná a predstavuje dlhodobú, resp. ustálenú rozhodovaciu prax najvyšších súdnych autorít. V podrobnostiach je možné poukázať napr. na právne názory ústavného súdu vyslovené napr. v nasledovných veciach: č. k. I. ÚS 166/2011-12 - zo dňa 9. júna 2011 [...] príp. č. k. II. ÚS 259/2011-34 - zo dňa 4. júla 2012 [...] alebo - č. k. IV. ÚS 242/2011-9 - zo dňa 9. júna 2011 [...]. (bod 36)

[Z]ákonná požiadavka ukrátenia na právach alebo právom chránených záujmoch (ako podmienky pre status žalobcu v správnom súdnom konaní) platí identicky aj podľa právnej úpravy účinnej v súčasnosti (t. j. v prípade konaní podľa Správneho súdneho poriadku). (bod 37)

V zhode so skoršími rozhodnutiami najvyššieho súdu, resp. ústavného súdu, aj podľa názoru veľkého senátu je nesporné, že rozhodnutím o zastavení priestupkového konania sa nevstupuje do právnej sféry podávateľa podnetu, resp. navrhovateľa (v priestupkovom konaní). Veľký senát v tejto súvislosti dopĺňa, že v procesnom postavení podávateľa podnetu (oznamovateľa priestupku) a navrhovateľa (v prípade návrhových priestupkov) nepochybne existuje kvalitatívny rozdiel, tento však nie je takej povahy, že by negoval právne názory vyslovené najvyššími súdnymi autoritami spojené s tým, že rozhodnutím o priestupku (vrátane zastavenia konania) sa nevstupuje do práv a právom chránených záujmov týchto subjektov. Výrok o uznaní osoby za vinnú z priestupku, príp. o zastavení priestupkového konania totiž vo svojej podstate dopadá na práva a právom chránené záujmy obvineného z priestupku. (bod 38)

26. Kasačný súd k citovanému rozhodnutiu veľkého senátu dodáva, že závery v ňom uvedené boli vyslovené v situácii, keď sťažovateľka v danej veci bola navrhovateľkou v konaní o priestupku. Veľký senát však nevidel priestor na priznanie žalobnej legitimácie pre ňu proti iným výrokom administratívneho rozhodnutia, než bol výrok o povinnosti uhradiť trovy priestupkového konania.

27. O to viac musia platiť závery o absencii žalobnej legitimácie na strane sťažovateľa, ktorý ani nebol navrhovateľom (ani ním byť nemohol, pretože mu takéto oprávnenie zo zákona nevyplýva) v konaní o správnom delikte, ale iba podával podnet na začatie konania žalovaného z úradnej moci.

28. Je preto v zhode s ustálenou rozhodovacou praxou kasačného súdu (uznesenie sp. zn. 2 Sžfk 45/2020 z 24. novembra 2021, bod 19) prijatý záver, že sťažovateľ podľa platného a účinného práva nemal byť účastníkom administratívneho konania o správnom delikte, ktoré viedol žalovaný, a na ktoré dal sťažovateľ podnet.

29. Na uvedenom závere nič nemení ani argumentácia sťažovateľa, že (v podstate) bolo napadnutým uznesením krajského súdu zo súdneho prieskumu vylúčené administratívne rozhodnutie v rozpore s čl. 46 ods. 2 Ústavy či v rozpore s ekvivalentom v Listine, a to preto, že (ako bolo vysvetlené vyššie), zásah do žiadnych práv sťažovateľa v administratívnom konaní žalovaného nemohol nikdy nastať.

30. Pokiaľ sťažovateľ argumentoval, že žalovaný nerozhodol o tom, že nebol účastníkom administratívneho konania, tak je potrebné uviesť, že sťažovateľom prezentovaný argument sa týka konaní, kde by fyzická alebo právnická osoba mohla byť (pojmovo) účastníkom konania; v práve rozhodovanej veci by však takáto osoba nemohla byť nikdy účastníkom administratívneho konania vedeného žalovaným. Rovnako so zreteľom na § 179 SSP a možnosť osoby, ktorá o sebe tvrdí, že mala byť účastníkom administratívneho konania, podať žalobu opomenutého účastníka, sú argumenty sťažovateľa irelevantné.

31. Ak sťažovateľ napokon tvrdí, že bol účastníkom správneho konania, lebo v prípade správneho trestania ide v podstate o trestné konanie, a preto je poškodeným v zmysle trestných procesných predpisov, tak uvedené tvrdenie nie je podporené žiadnym ďalším presvedčivým argumentom. Pokiaľ mal sťažovateľ na mysli judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, v zmysle ktorej sa na správne trestanie spĺňajúce konkrétne vymedzené atribúty, pokiaľ sa rozhoduje o obvinení trestnej povahy (ku kritériám posudzovania protiprávneho konania ako „trestného“ v zmysle čl. 6 Dohovoru pozri rozsudok vo veci Engel a ďalší proti Holandsku z 8. júna 1976, č. sťažností 5100/71 až 5102/71, 5354/72 a 5370/72, body 82 a 83) majú uplatňovať zásady trestného konania (rozsudok vo veci Öztürk proti Nemecku z 21. februára 1984, č. sťažnosti 8544/79, bod 56), obdobne je to upravené aj v ustanovení § 195 SSP, tak uvedené sa na sťažovateľa nevzťahuje práve s poukazom na to, že mu nesvedčalo postavenie poškodeného v rámci daného administratívneho konania, ktoré v podstate postavenie poškodeného ani nepredpokladá.

32. Pre uvedené dôvody, aj keby sťažovateľ podal žalobu podľa § 179 SSP, eventuálne ak by správne súdy čítali žalobu podanú v práve rozhodovanej veci ako žalobu podľa § 179 SSP, nebol by v konaní úspešný. Výrok napadnutého uznesenia krajského súdu je preto vecne správny a krajský súd rozhodné právne otázky správne právne posúdil.

III.C

K potrebe predložiť prejudiciálne otázky a riešenie veci podľa práva Únie

33. Kasačný súd rovnako nezistil, že by mu vznikla povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie v zmysle čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

34. Kasačný súd dospel k záveru, že v prípade otázok navrhovaných sťažovateľom ide sčasti o zjavne nerelevantné otázky, ktoré nemajú žiaden vzťah k práve rozhodovanej veci, a to v rozsahu, v akom pracujú s premisou, že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky je (kvalifikovaným) poskytovateľom dôveryhodných služieb podľa nariadenia č. 910/2014. Uvedené tvrdenie je mylné, pretože takýmto poskytovateľom je podľa čl. 3 bodov 19 a 20 nariadenia č. 910/2014 iba fyzická alebo právnická osoba, nie orgán verejnej moci:

«19. „poskytovateľ dôveryhodných služieb“ je fyzická alebo právnická osoba poskytujúca jednu alebo viacero dôveryhodných služieb buď ako kvalifikovaný alebo nekvalifikovaný poskytovateľ dôveryhodných služieb;

20. „kvalifikovaný poskytovateľ dôveryhodných služieb“ je poskytovateľ dôveryhodných služieb, ktorý poskytuje jednu alebo viacero kvalifikovaných dôveryhodných služieb a ktorému orgán dohľadu udelil kvalifikovaný štatút;». Generálna prokuratúra Slovenskej republiky teda používa služby externých poskytovateľov (kvalifikovaných) dôveryhodných služieb.

35. Pokiaľ by sťažovateľ argumentoval, že výklad uvedených noriem je sporný, tak kasačný súd uvádza, že ustanovenia čl. 3 bodov 19 a 20 nariadenia č. 910/2014 považuje za natoľko jasné, že neexistuje priestor na žiadne dôvodné pochybnosti o tom, že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky nie je osobou súkromného práva, ale orgánom verejnej moci. Z toho dôvodu nevzniká kasačnému súdu povinnosť podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (rozsudok vo veci Consorzio Italian

Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi zo 6. októbra 2021, C-561/19, bod 39 a tam citovaná judikatúra).

36. Navrhované prejudiciálne otázky teda v časti zjavne nemajú žiadnu relevanciu pre práve posudzovanú vec (rozsudok vo veci Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi, bod 34 a tam citovaná judikatúra), a Najvyšší správny súd je v tejto časti otázok navrhovaných sťažovateľom zbavený povinnosti podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

37. Pokiaľ ide o možný výklad sankčnej splnomocňujúcej normy uvedenej v čl. 16 nariadenia č. 910/2014, ktorého sa materiálne sťažovateľ dovoľával, a to v rozsahu „účinnosti“ sankcie uvedenej v tomto článku, kasačný súd má za to, že otázka, či má osoba, ktorá o sebe tvrdí, že je dotknutá protiprávnym činom (obeť takéhoto činu) právo podať návrh na začatie konania, v ktorom by sa vyvodila zodpovednosť za takýto čin, už bola v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie vyriešená. V rozsudku vo veci X z 21. decembra 2011, C-507/10, v bode 43, totiž Súdny dvor Európskej únie uviedol, že:

„Ustanovenia rámcového rozhodnutia ani článok 47 Charty základných práv Európskej únie (pozri, čo sa týka článku 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného 4. novembra 1950 v Ríme, najmä Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok Asociación de Víctimas del Terrorismo v. Španielsko) však obeti trestného činu nezaručujú právo začať trestné stíhanie proti tretej osobe na účely jej odsúdenia.“

38. Vzhľadom na tento záver je zrejmé, že sa už Súdny dvor Európskej únie vyjadril k otázke, ktorú predkladá sťažovateľ, a to dokonca pokiaľ ide o obete trestných činov. Argumentom a maiori ad minus takéto závery potom musia platiť i pre obeť „len“ administratívnych deliktov. V tomto smere je potrebné uviesť, že čl. 16 nariadenia č. 910/2014 je potrebné vnímať v súvislosti s celým systémom práva Únie, a osobitne, pokiaľ sa sťažovateľ dovoľáva svojho práva na prístup k súdu, s Chartou základných práv Európskej únie a jej čl. 47, ktorý zakotvuje právo na prístup k súdu. Preto považuje kasačný súd rozsudok v už citovanej veci X za relevantný a príliehavý.

39. Keďže bol výklad relevantnej normy už podaný (rozsudok vo veci Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi, bod 36 a tam citovaná judikatúra), Najvyšší správny súd je aj vo zvyšku otázok navrhovaných sťažovateľom zbavený povinnosti podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

40. Na tomto mieste Najvyšší správny súd pripomína, že disponuje istým uvážením pri tom, či bude postupovať podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, čo potvrdil i Súdny dvor Európskej únie v rozsudku v už citovanej veci Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi v bode 48:

„Samotná možnosť vykladať ustanovenie práva Únie jedným alebo viacerými inými spôsobmi, pokiaľ sa žiaden z týchto iných výkladov nezdá byť dotknutému vnútroštátnemu súdu dostatočne hodnoverný, najmä s ohľadom na kontext a cieľ daného ustanovenia, ako aj normatívny systém, ktorého je súčasťou, nedovoľuje domnievať sa, že existuje dôvodná pochybnosť o správnom výklade tohto ustanovenia.“

41. Najvyššiemu správne súdu sa výklad, podľa ktorého by čl. 16 nariadenia č. 910/2014 zakladal sťažovateľovi účasť v administratívnom sankčnom konaní pred žalovaným, nezdal hodnoverný, a to vo svetle už citovaného rozsudku vo veci X.

42. Kasačný súd neidentifikoval ani žiadne ďalšie otázky, ktoré by v zmysle citovaného čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie potreboval predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie z vlastného podnetu.

43. Na dôvažok a po zistení, že výklad relevantným noriem práva Únie bol už objasnený súdom na to určeným, kasačný súd uvádza, že sťažovateľ by neuspel ani podľa práva Únie, keď otázku, či má právo podať návrh na začatie administratívneho sankčného konania, zodpovedal Súdny dvor Európskej únie v analogickej veci negatívne. Následne, keďže sťažovateľ nemal právo byť účastníkom konania pred žalovaným ani podľa práva Únie, nemohol by uspieť ani so žalobou podľa § 179 SSP.

III.D

Ostatné námietky a záver

44. Pokiaľ ide o kasačný dôvod spočívajúci v odklone od ustálenej rozhodovacej praxe, tak kasačný súd uvádza, že sťažovateľ neoznačil žiadnu judikatúru kasačného súdu, ktorá by mu účastníctvo v konaní za okolností, aké sú vo veci samej (v prípade správneho trestania) zakladala. Naopak, existuje judikatúra kasačného súdu, ktorá tvrdí presný opak, teda že sťažovateľ takéto účastníctvo nemá.

45. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že jeho podanie (žaloba) bolo nezákonné odmietnuté, kasačný súd uvádza, že tento kasačný dôvod mieri na odmietnutie z rôznych dôvodov formálne a obsahovo nekorektného podania postupom podľa § 59 ods. 3 Správneho súdneho poriadku, pričom ak bolo podanie (žaloba) odmietnuté napríklad pre neoprávnenosť osoby alebo vylúčenie napádaného aktu zo súdneho prieskumu, takéto odmietnutie sa skúma primárne ako otázka správneho právneho posúdenia, čo platí aj pre posudzovaný prípad (rozsudok z 30. septembra 2021 sp. zn. 2 Asan 25/2019, bod 37; uznesenie z 22. júna 2023 sp. zn. 5 Svk 12/2023, bod 28).

46. Pokiaľ ide o porušenie pravidiel spravodlivého procesu v konaní pred krajským súdom, túto námietku sťažovateľ nijako bližšie nekonkretizoval, a neuviedol, čím konkrétne malo dôjsť k porušeniu pravidiel takéhoto procesu. Pod porušenie pravidiel spravodlivého procesu potom možno azda podradiť námietku, že krajský súd nerozhodol rozsudkom. Ako však výstižne uviedol žalovaný, že pri odmietaní žaloby podľa § 98 SSP sa rozhoduje uznesením, pretože to priamo § 98 ustanovuje, bola naplnená hypotéza § 147 ods. 1 písm. b) SSP.

47. Preto kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP a zamietol i návrh na prerušenie konania, a to osobitným výrokom podľa § 25 a § 100 ods. 1 písm. c) SSP, a to v spojení s § 162 ods. 3 Civilného sporového poriadku (uznesenie z 30. septembra 2021 sp. zn. 7 Sžsk 133/2020, č. 3/2022 ZNSS, bod 8).

48. Nad rámec už uvedeného ešte Najvyšší správny súd dodáva, že konanie na krajskom súde trvalo bez meritórneho posúdenia približne 3 roky a 9 mesiacov. Aj keď si je kasačný súd vedomý, že Krajský súd v Bratislave, keď bol ešte správnym súdom, bol mimoriadne zaťažený množstvom nerozhodnutých vecí, bolo by dôvodné očakávať, že veci, v ktorých podľa názoru krajského súdu nie sú splnené podmienky konania súdu, budú rozhodované oveľa rýchlejšie (podobne uznesenie z 27. októbra 2022 sp. zn. 3 Svk 27/2022, bod 25).

49. O trovách kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd podľa § 467 ods. 1 a 2 SSP v spojení s § 167 ods. 1, keď žalobca (sťažovateľ) nebol v konaní pred kasačným súdom úspešný. Kasačný súd nezistil ani výnimočné dôvody, prečo by mal úspešnému žalovanému podľa § 168 SSP priznať právo na akúkoľvek náhradu trov konania.

50. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.