

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 4Stk/7/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018201469  
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 03. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1018201469.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobcu: Q.. M. B., advokát, so sídlom v K., Y. Č.. XX, proti žalovanému: Národný bezpečnostný úrad, so sídlom v Bratislave, Budatínska č. 30, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného z 21. septembra 2018, číslo 02719/2018/KÚ/OLP-013, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 27. februára 2023, č. k. 1S/145/2018-46, t a k t o

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh žalobcu na prerušenie kasačného konania z a m i e t a .

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a .

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

### odôvodnenie:

I.

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) napadnutým rozsudkom z 27. februára 2023, č. k. 1S/145/2018-46 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti opatrenia - listu žalovaného z 21. septembra 2018, číslo 02719/2018/KÚ/OLP-013, nazvaného cit.: „Odpoveď na: Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp. zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018“, ktorým žalovaný žalobcovi oznámil, že voči rozhodnutiu o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. h/ zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) sa nemožno odvolať / podať rozklad a doplniac, že vo veci uloženia pokuty za správny delikt podľa § 14 zákona č. 272/2016 Z. z. o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 272/2016 Z. z.“) žalobca nemá postavenie účastníka konania.

2. Krajský súd zákonnosť preskúmaného opatrenia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách § 1 ods. 1, § 14 Správneho poriadku, § 14 ods. 3, § 17 ods. 1 zákona č. 272/2016 Z. z. a postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej Správnym súdnym poriadkom a dospel k záveru o nedôvodnosti podanej správnej žaloby.

3. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že konanie o správnom delikte podľa § 14 zákona č. 272/2016 Z. z. nie je návrhovým konaním, pretože to predmetný zákon neupravuje. Pokiaľ žalobca podal „návrh na začatie konania“, správny orgán takýto návrh správne 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 offo. Žalovaný uvedeným spôsobom postupoval a dodržal ustanovenia zákona č. 272/2016 Z. z. a Správneho poriadku. 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. 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. Žalobca tiež nemal postavenie poškodeného s tým, že hypoteticky poškodeným v sankčnom konaní by mohol byť 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.

4. Krajský súd tiež nevyhovел návrhu žalobcu na prerušenie konania za účelom podania prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie z dôvodu, že žalobca nešpecifikoval znenie prejudiciálnej otázky, ani akú konkrétnu situáciu by mal Súdny dvor Európskej únie vysvetliť, nešpecifikoval, v čom konkrétne vznikajú rozpory pri výklade práva Európskej únie, návrh považoval za všeobecný vedúci k zodpovedaniu len všeobecnej a hypotetickej otázky, čo však nepatrí do právomoci Súdného dvora Európskej únie v zmysle článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Dodal, že nie je súdom, ktorý by bol povinný položiť predbežnú otázku Súdnemu dvoru Európskej únie, pretože proti jeho rozhodnutiu je v zásade prípustná kasačná sťažnosť.

5. Účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal.  
II.

6. Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

7. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP) a tiež, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP).

8. Konkrétne uvádzal, že na konanie podľa zákona č. 272/2016 Z. z. sa podporne vzťahuje Správny poriadok, ktorý v § 14 vymedzuje okruh účastníkov konania (okrem iného) aj tak, že cit.: „ (...) 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“, teda účastníkom môže byť ktokoľvek, kým správny orgán nerozhodne o opaku. Správny orgán má povinnosť tieto osoby vnímať ako účastníkov konania už len na základe ich tvrdenia. Mal za to, že bol účastníkom konania vedeného podľa zákona č. 272/2016 Z. z., nakoľko žalovaný nerozhodol o tom, že ním nie je. S odkazom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. apríla 2003, sp. zn. II. ÚS 22/02 uviedol, že do obsahu práva byť účastníkom správneho konania patrí aj právo každého domáhať sa práva byť účastníkom konania za splnenia zákonom ustanovených predpokladov. Či ide o účastníka konania, skúma správny orgán z úradnej povinnosti počas celého konania, ak zistí, že niekto účastníkom nie je, vydá o tom rozhodnutie. Podporne tiež odkázal na závery plynúce z rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžp/1/2010, sp. zn. 10Sžo/57/2016, sp. zn. 4Sž/88/95, sp. zn. 9Sžsk/122/2018. Ďalej uviedol, že žalovaný nezačal správne konanie na základe vlastného podnetu, nakoľko žiadne informácie nemal, konanie bolo začaté na základe návrhu žalobcu. Keďže konanie začalo na návrh žalobcu, bol potom tento oprávnený podať voči rozhodnutiu o zastavení konania rozklad, o ktorom malo byť rozhodnuté.

9. V ďalšej časti podanej kasačnej sťažnosti žalobca tvrdil, že v danej veci vystupuje v procesnom postavení poškodeného, keď z dôvodu nedoručenia oznámenia o neplatnosti elektronického podpisu Krajský súd v Bratislave nekonal o jeho podaní a z tohto dôvodu uplatnil aj nárok na náhradu škody. Nedoručením potvrdenia o neplatnosti elektronického podpisu došlo k zásahu do jeho práv a povinností advokáta a založilo u neho objektívnu zodpovednosť. S ohľadom na to, že správne orgány rozhodujúce o postihu za tieto delikty musia analogicky aplikovať základné zásady zakotvené v Trestnom zákone a v Trestnom poriadku uviedol, že došlo k porušeniu § 46 ods. 1 Trestného poriadku, nakoľko boli porušené jeho práva tým, že štátny orgán s ním nekonal ako s poškodeným z dôvodu porušenia povinnosti subjektu poskytujúceho dôveryhodné služby doručiť potvrdenie o neplatnosti elektronického podpisu,

čím bolo zasiahnuté do jeho práva vyjadrovať a predkladať dôkazy ako poškodený v konaní o správnom delikte.

10. Namietal tiež, že krajský súd sa nedostatočne vysporiadal jednak s námietkou žalobcu, že v návrhu na začatie konania sa označil za účastníka konania a svojvoľne ignoroval znenie § 14 Správneho poriadku a jednak so zamietnutím návrhu na prerušenie konania. Namietal procesné pochybenie krajského súdu, keď žalobcu neupovedomil o termíne vyhlásenia rozsudku na ním v správnej žalobe oznámenú e-mailovú adresu. V tomto smere poukázal na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (Campbell a Fell proti Spojenému kráľovstvu, Sutter proti Švajčiarsku, Pretto a iní proti Taliansku, Axen proti Nemecku, Brezová proti Chorvátsku, Hakansson a Stuesson proti Švédsku, Schuler Zraggen proti Švajčiarsku, Martinie proti Francúzsku), Ústavného súdu Slovenskej republiky (sp. zn. I. ÚS 5/02, II. ÚS 8/97, II. ÚS 91/99, PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, II. ÚS 55/98, II. ÚS 76/97, II. ÚS 47/96, II. ÚS 332/2018) a tiež Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 5 Cdo 120/2009, 3 Cdo 179/2010, 3 Cdo 236/2010, 7 Cdo 38/2012, 5 Cdo 227/2013, 7 Cdo 192/2013, 3 Cdo 714/2015, 5 Cdo 14/2018).

11. Ďalej poukázal na to, že žalovaný neuviedol, či Krajský súd v Bratislave je kvalifikovaný poskytovateľ dôveryhodných služieb, ktorý je oprávnený poskytovať kvalifikovanú službu validácie kvalifikovaných elektronických podpisov, mal za to, že došlo k naplneniu pojmových znakov správneho deliktu podľa § 14 ods. 6 písm. s/, t/ zákona č. 272/2016 Z. z. Namietal tiež, že nebol upovedomený o neplatnosti elektronického podpisu Krajským súdom v Bratislave a ako poškodený správnym deliktom len on má k dispozícii dôkazy o nesplnení povinnosti subjektu poskytujúcemu dôveryhodné služby a len on môže tento subjekt usvedčiť zo spáchania správneho deliktu.

12. V závere kasačnej sťažnosti žalobca navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky prerušil konanie a obrátil sa na Súdny dvor Európskej únie s dvomi prejudiciálnymi otázkami cit.:

- „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?“

13. Nakoniec navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

14. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 2. mája 2023. Plne sa stotožnil so závermi plynúcimi z rozsudku krajského súdu. Zotrval na názore, že žalobca nebol účastníkom správneho konania vedeného podľa zákona č. 272/2016 Z. z. Žalobca iba podal podnet vo veci a nie návrh na začatie konania s tým, že konanie podľa menovaného zákona možno začať len z úradnej moci (ex offa). Vydaným rozhodnutím nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť, oprávnenie alebo sankcia a neboli dotknuté žiadne jeho právom chránené záujmy. Odkázal tiež na závery plynúce z rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 28. júna 2022, sp. zn. 10Asan/11/2021 týkajúce sa rovnakého právneho a skutkového stavu a tých istých účastníkov konania. Dodal, že krajský súd sa tiež zaoberal príslušným návrhom žalobcu na prerušenie konania a jeho zamietnutie riadne odôvodnil. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

IV.

15. K vyjadreniu žalovaného sa žalobca vyjadril podaním z 22. mája 2023; zotrval na dôvodoch plynúcich z kasačnej sťažnosti. K vyjadreniu žalobcu sa žalovaný vyjadril podaním z 21. augusta 2023 uvádzajúc, že žalobca neuviedol žiadne nové skutočnosti a odkázal na svoje predchádzajúce vyjadrenie.

V.

16. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal kasačnú sťažnosť postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

17. Vec vedená pod sp. zn. 4Stk/7/2023 bola pridelená podľa Opatrenia evidovaným pod číslom 5/2024 k Rozvrhu práce na rok 2024 senátu „6S“.

18. 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.

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

20. 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.

21. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti opatrenia - listu žalovaného z 21. septembra 2018, číslo 02719/2018/KÚ/OLP-013, nazvaného cit.: „Odpoveď na: Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp. zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018“, ktorým žalovaný žalobcovi oznámil, že voči rozhodnutiu o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. h/ Správneho poriadku sa nemožno odvolať / podať rozklad a doplniac, že vo veci uloženia pokuty za správny delikt podľa § 14 zákona č. 272/2016 Z. z. žalobca nemá postavenie účastníka konania.

22. Zákon č. 272/2016 Z. z. upravuje podmienky poskytovania dôveryhodných služieb,1) povinnosti poskytovateľov dôveryhodných služieb,2) pôsobnosť Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „úrad“) v oblasti dôveryhodných služieb a sankcie za porušenie povinností podľa osobitného predpisu3) a tohto zákona.

23. Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z. z., 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.

24. Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 272/2016 Z. z., na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní,42) (odkaz na Správny poriadok; pozn.), ak tento zákon neustanovuje inak.

25. Podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku, 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.

26. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho, ako aj pripojeného administratívneho spisu žalovaného mal preukázané, že

- žalobca dňa 21. februára 2018 doručil žalovanému cit.: „Návrh na začatie konania o spáchaní správneho deliktu“

[v návrhu žalobca navrhol, aby žalovaný začal konanie o prejednaní správneho deliktu podľa § 14 ods. 6 písm. s/ a t/ zákona č. 272/2016 Z. z., keď Krajský súd v Bratislave neposkytol validáciu kvalifikovaného elektronického podpisu alebo kvalifikovanej elektronickej pečate podľa článku 33 ods. 1 písm. a/ 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 neumožnil spoliehajúcej sa strane získať výsledok procesu validácie podľa článku 33 ods. 1 písm. b/ tohto nariadenia],

- žalovaný následne listom z 1. marca 2018 oznámil Krajskému súdu v Bratislave začatie správneho konania o uložení pokuty za porušenie povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z. z., keď z oznámenia žalobcu bolo možné usúdiť, že Krajský súd v Bratislave tým, že odmietol prijať odvolanie proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave vo veci vedenej pod sp. zn. 12C/2/2016, ktoré bolo zaslané žalobcom a podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom,

- žalovaný následne po vyjadrení Krajského súdu v Bratislave z 13. marca 2018 a dodatočnom zaslaní originálu elektronického podania urobeného žalobcom rozhodnutím z 8. augusta 2018, číslo 02719/2018/KÚ/OLP-009 zastavil konanie vo veci uloženia pokuty za porušenie povinnosti podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z. z.

[po preskúmaní veci dospel žalovaný k záveru, že podanie žalobcu - odvolanie voči rozsudku Krajského súdu v Bratislave nebolo podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom, a teda krajský súd nepochybil, keď príslušné podanie z tohto dôvodu odmietol],

- žalobca proti predmetnému rozhodnutiu podal rozklad namietajúc primárne ten fakt, že mal byť účastníkom konania s odkazom na § 14 Správneho poriadku v spojení s § 17 ods. 1 zákona č. 272/2016 Z. z.,

- žalovaný listom nazvaným cit.: „Odpoveď na: Rozklad proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu o zastavení konania sp. zn. 02719/2018/KÚ/OLP-009 zo dňa 08.08.2018“ oznámil žalobcovi, že proti rozhodnutiu o zastavení konania sa nemožno v súlade s § 30 ods. 1 písm. h/ Správneho poriadku odvolať / podať rozklad a dodajúc, že žalobca v konaní o uložení pokuty za správny delikt podľa § 14 zákona č. 272/2016 Z. z. nemal postavenie účastníka konania.

27. Najvyšší správny súd po vyhodnotení žalobcom v kasačnej sťažnosti uplatnených dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa v zásade odchytil od argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu s poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedenú v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Senát najvyššieho správneho súdu považuje právne posúdenie preskúmvanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom.

28. Najvyšší správny súd v prvom rade poukazuje na to, že konanie vo veci uloženia pokuty za správny delikt podľa § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z. z., ktorého sa dopustí orgán verejnej moci tým, že odmietne prijať kvalifikovaný elektronický podpis alebo kvalifikovanú elektronickej pečat' vo formáte, ktorý je v súlade s prílohou vykonávacieho aktu Komisie vydaného podľa článku 27 ods. 5 a článku 37 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 910/2014, nie je konaním návrhovým, nakoľko takáto možnosť z predmetného ustanovenia a ani zákona č. 272/2016 Z. z. ako celku nevyplýva (porovnaj napríklad § 68 v spojení s § 72 písm. d/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov). Z uvedeného je potom zrejmé, že pokiaľ žalobca síce podaním nazvaným cit.: „Návrh na začatie konania o spáchaní správneho deliktu“ sa domáhal začatia konania podľa zákona č. 272/2016 Z. z., bolo nevyhnutné vychádzať z obsahu tohto podania posúdiť predmetný návrh žalobcu ako podnet oznamovateľa na začatie konania vo veci uloženia pokuty za možné spáchanie, respektíve podozrenie zo spáchania správneho deliktu. Z dikcie § 14 menovaného zákona tiež vyplýva, že jasne ustáľuje okruh účastníkov, ktorým je výlučne orgán verejnej moci; žiaden iný subjekt, či už z pozície navrhovateľa, alebo poškodeného, menovaný zákon neupravuje, a teda nepredpokladá. Žalobcovi preto nesvedčalo ani postavenie poškodeného v rámci daného správneho konania.

29. V tomto smere možno ďalej podporne odkázať na závery plynúce z uznesenia najvyššieho správneho súdu z 28. júna 2022, sp. zn. 10Asan/11/2021, ktorý v skutkovo a právne obdobnej veci a dokonca týkajúcej sa tých istých účastníkov uviedol, že cit.: „ (...) Kasačný súd poukazuje na § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z.z., ktorý je lex specialis oproti Správnemu poriadku, v ktorom je jasne

vymedzený okruh účastníkov administratívneho konania, a teda môže ním byť iba orgán verejnej moci. Z dôvodu, že zákon č. 272/2016 Z.z. 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 č. 272/2016 Z.z.“

30. Predmetné uznesenie navyše žalobca napadol ústavnou sťažnosťou, ktorú Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením zo 14. decembra 2022, sp. zn. II. ÚS 579/2022 odmietol ako zjavne neopodstatnenú, pričom konkrétne uviedol cit.: „ (...) Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý má právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde. Právo na prístup k súdnej ochrane však nemá a ani nemôže mať absolútnu povahu. Účelom citovaného článku ústavy je zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, súdu alebo inému orgánu právnej ochrany. Právo zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy umožňuje každému, aby sa po splnení predpokladov ustanovených zákonom stal účastníkom súdneho konania. Ak osoba splní predpoklady ustanovené zákonom, súd musí osobe (právnickej aj fyzickej) umožniť stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia vyplývajú (II. ÚS 132/02). 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. Tieto predpoklady správny súd skúma predovšetkým z procesného hľadiska, najmä či návrh na začatie konania v správnom súdnictve bol podaný včas, oprávnenou osobou a či návrh smeruje proti rozhodnutiu, ktoré je správny súd oprávnený a povinný preskúmať. Ak súd v správnom súdnictve zistí, že návrh podala neoprávnená osoba, návrh odmietne. Podstatou sťažovateľových námietok vo vzťahu k základnému právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy je jeho nesúhlas s právnym výkladom kasačného súdu, podľa ktorého je § 14 ods. 3 zákona č. 272/2016 Z. z. špeciálnou právnou úpravou v otázke účasti v konaní o správnom delikte. 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 č. 272/2016 Z. z. je osobitným právnym predpisom upravujúcim podmienky poskytovania dôveryhodných služieb, povinnosti poskytovateľov dôveryhodných služieb, pôsobnosť NBÚ v oblasti dôveryhodných služieb a sankcie za porušenie povinností podľa tohto zákona a nariadenia č. 910/2014 (§ 1 zákona). Podľa § 17 zákona č. 272/2016 Z. z. sa na konanie podľa tohto zákona vzťahuje správny poriadok ako všeobecný predpis o správnom konaní, pokiaľ tento zákon neustanovuje inak. Ustanovenie § 14 zákona č. 272/2016 Z. z. vymedzuje okruh účastníkov konania o správnom delikte, ktorým môže byť iba orgán verejnej moci, resp. poskytovateľ dôveryhodných služieb. V administratívnom konaní sa rozhodovalo o deliktualnej zodpovednosti iného subjektu ako sťažovateľa, a teda predmetom tohto konania bolo zisťovanie, či konaním iného subjektu došlo k porušeniu zákona č. 272/2016 Z. z., resp. nariadenia č. 910/2014. Nekonal sa a ani sa nerozhodovalo o práve alebo povinnosti sťažovateľa a akýmkoľvek rozhodnutím NBÚ by postavenie sťažovateľa nebolo iné ako pred jeho vydaním. 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. 272/2016 Z. z.) 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.“

31. S ohľadom na takto už ustálené závery zaoberajúce sa otázkou účasti v konaní vo veci uloženia pokuty za správny delikt podľa § 14 zákona č. 272/2016 Z. z. možno uzavrieť, že pokiaľ žalovaný so žalobcom nekonal ako s účastníkom správneho konania postupoval plne v súlade so zákonom č. 272/2016 Z. z. Žalobca nebol účastníkom predmetného správneho konania. K námietke žalobcu, že žalovaný nerozhodol o tom, že nebol účastníkom administratívneho konania najvyšší správny súd uvádza, že žalobcom 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.

32. K námietke žalobcu ohľadom nedostatočného odôvodnenia rozsudku krajského súdu vrátane namietaného neodôvodneného návrhu na prerušenie konania, najvyšší správny súd uvádza, že aj podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, týkajúcej sa požiadaviek riadneho odôvodnenia rozsudku súdu (napríklad Kraska proti Švajčiarsku z 29. apríla 1993, García Ruiz proti Španielsku z 21. januára 1999, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. októbra 2015, sp. zn. II. ÚS 675/2014-40, uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 03. júla 2003, sp. zn. IV. ÚS 115/03-14, prípadne sp. zn. IV. ÚS 112/05, alebo sp. zn. I. ÚS 117/05), súd v odôvodnení svojho rozhodnutia nemusí dať odpoveď na všetky otázky, nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam. Odôvodneniu rozsudku krajského súdu nechýba presvedčivosť požadovaná zákonom (§ 139 ods. 2 SSP) a jeho úvahy a právne posúdenie (vrátane vysporiadania sa s návrhom na prerušenie konania) nevybočili z medzí a hraníc stanovených zákonom. Odôvodnenie súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces. Vzhľadom na osobitosti súdneho preskúmvacieho konania, je postačujúce stručné uvedenie dôvodov so záverom, že postup žalovaného správneho orgánu bol zákonný a napadnuté rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonom, čím sa krajský súd stotožnil s vecnými dôvodmi žalovaného správneho orgánu, uvedenými v odôvodnení v správnu žalobou napadnutom rozhodnutí.

33. Žalobca v kasačnej sťažnosti tiež namietal, že nebol zo strany krajského súdu informovaný o mieste a čase verejného vyhlásenia rozsudku na ním v správnej žalobe uvedenu e-mailovú adresu. Podľa § 25 SSP, ak tento zákon neustanovuje inak, použijú sa na konanie pred správnym súdom primerane ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku okrem ustanovení o intervencii. Ak niektorá otázka nie je riešená ani v Civilnom sporovom poriadku, správny súd postupuje primerane podľa základných princípov konania tak, aby sa naplnil účel správneho súdnictva. Podľa § 137 ods. 2 SSP rozsudok správny súd vyhlasuje vždy verejne a v mene Slovenskej republiky. Pritom uvedie výrok rozsudku spolu s odôvodnením a poučením o opravnom prostriedku. Podľa § 137 ods. 3 SSP rozsudok sa vyhlasuje ústne, ak prebehlo vo veci pojednávanie a pri vyhlasovaní je prítomný aspoň jeden účastník konania, osoba zúčastnená na konaní alebo verejnosť. Ak sú pri vyhlasovaní rozsudku prítomní iba sudcovia a zapisovateľ, rozsudok správny súd vyhlási vyvesením skráteného písomného vyhotovenia bez odôvodnenia na úradnej tabuli súdu po dobu 14 dní; deň vyhlásenia sa poznamená na písomnom vyhotovení. Podľa § 137 ods. 4 SSP vo veciach, v ktorých správny súd rozhoduje rozsudkom bez nariadenia ústneho pojednávania, oznámi miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke príslušného súdu v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením. Správny súdny poriadok je špeciálnym predpisom vo vzťahu k Civilnému sporovému poriadku, ktorý má k nemu subsidiárnu povahu. V danom prípade (keď krajský súd rozhodoval vo veci rozsudkom bez nariadenia ústneho pojednávania) bolo v zmysle § 137 ods. 4 SSP povinnosťou krajského súdu oznámiť miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke súdu v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením. Oznam na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke príslušného súdu je tak minimálnym štandardom prijatým zákonodarcom pre riadne informovanie verejnosti a účastníkov konania o mieste a čase verejného vyhlásenia rozsudku, pričom zo strany krajského súdu bola uvedená povinnosť splnená. K rozhodnutiam, najmä Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, na ktoré žalobca poukazoval v kasačnej sťažnosti, najvyšší správny súd uvádza, že tieto vychádzali z právnej úpravy konaní podľa Občianskeho súdneho poriadku a Civilného sporového poriadku, podľa ktorej mal súd zákonom upravenú povinnosť oznámiť miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku aj elektronickými prostriedkami, pokiaľ o tom účastník konania výslovne požiadal (porovnaj § 214 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku; § 219 ods. 3 Civilného sporového poriadku). Aj napriek žiadosti žalobcu o oznámenie času a miesta verejného vyhlásenia rozsudku elektronickými prostriedkami, nepovažuje súd námietku žalobcu, že krajský 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, za dôvodnú.

34. K návrhu na predloženie prejudiciálnej otázky najvyšší správny súd konštatuje, že návrh na začatie prejudiciálneho konania sa zakladá na dialógu medzi súdmi a jeho začiatok závisí výlučne od toho, ako vnútroštátny súd posúdi relevantnosť a potrebu takéhoto návrhu (rozsudky zo 16. decembra 2008, Cartesio, C-210/06, Zb. s. I-9641, bod 91, a z 09. novembra 2010, VB Pénzügyi Lízing, C-137/08, Zb. s. I-10847, bod 29). Vzhľadom na postavenie najvyššieho správneho súdu ako vnútroštátneho súdneho orgánu, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok, mu z článku 267 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vyplýva povinnosť predložiť prejudiciálnu

otázku, ktorej zodpovedanie by bolo nevyhnutné pre jeho rozhodnutie vo veci; nie je pritom viazaný návrhmi účastníkov konania. V posudzovanej veci najvyšší správny súd konštatuje, že sám nevzhladol potrebu predloženia prejudiciálnej otázky, respektíve prejudiciálnych otázok. Žalobcom predložené a formulované prejudiciálne otázky najvyšší správny súd vyhodnotil ako otázky, ktoré nemajú žiaden vzťah k podstate tu prejednáwanej veci. Krajský súd v Bratislave nemožno považovať za kvalifikovaného poskytovateľa dôveryhodných služieb a nemá udelený samostatný kvalifikovaný štatút podľa nariadenia č. 910/2014, keď takýmto poskytovateľom je podľa článku 3 bodov 19 a 20 nariadenia č. 910/2014 iba fyzická alebo právnická osoba, nie orgán verejnej moci [cit.: „poskytovateľ dôveryhodných služieb“ je fyzická alebo právnická osoba poskytujúca jednu alebo viacero dôveryhodných služieb buď ako kvalifikovaný alebo nekvalifikovaný poskytovateľ dôveryhodných služieb; (bod 19) / „kvalifikovaný poskytovateľ dôveryhodných služieb“ je poskytovateľ dôveryhodných služieb, ktorý poskytuje jednu alebo viacero kvalifikovaných dôveryhodných služieb a ktorému orgán dohľadu udelil kvalifikovaný štatút; (bod 20)]. Článok 3 body 19 a 20 nariadenia č. 910/2014 navyše najvyšší správny súd považuje za natoľko jasný, že neexistuje priestor na žiadne dôvodné pochybnosti o tom, že Krajský súd v Bratislave nie je osobou súkromného práva, ale orgánom verejnej moci. Z toho dôvodu nevzniká kasačnému súdu povinnosť podľa článku 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). V poradí k druhej žalobcom navrhovanej prejudiciálnej otázke týkajúcej sa posúdenia sankcií obsiahnutých v zákone č. 272/2016 Z. z. čo do ich účinnosti, primeranosti a odrádzajúceho efektu najvyšší správny súd uvádza, že povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku nevzniká v každom prípade; súdy, ktoré sú z dôvodu svojho postavenia vo vnútroštátnom súdnom systéme povinné predkladať prejudiciálne otázky, sa môžu tejto povinnosti vyhnúť za splnenia niektorého alebo viacerých nasledujúcich predpokladov: a/ ak by odpoveď na prejudiciálnu otázku nemala žiadny význam pre vytvorenie právneho základu na rozhodnutie vo veci samej, b/ ak ide o otázku, ktorá bola v skutkovo a právne podobnom prípade vyriešená súdnym dvorom, alebo o právnu otázku, ktorá sa vyriešila v judikatúre súdneho dvora bez zreteľa na to, v akých konaniach bola predložená (princíp „acte éclairé“), c/ ak je výklad práva Spoločenstva alebo Únie taký jasný, že nevznikajú žiadne rozumné pochybnosti o výsledku [princíp „acte clair“ (I. ÚS 110/2013, II. ÚS 79/2013)]. V predmetnej veci bolo kľúčovým zodpovedanie otázky, či žalobcu s ohľadom na okolnosti existujúce na jeho strane možno považovať za účastníka konania, alebo nie. Otázka týkajúca sa charakteru sankcií upravených zákonom č. 272/2016 Z. z. nebola vôbec predmetom tohto konania, a teda aj s ohľadom na vyššie naznačené východiská možno v poradí druhú otázku považovať za otázku nesúvisiacu s tu prejednávanou vecou majúcu navyše akademický charakter. Za týchto okolností súd dospel k záveru, že nie je povinný iniciovať konanie pred Súdnym dvorom Európskej únie v režime článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

35. Námietku žalobcu spočívajúcu v odklone od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu vyhodnotil najvyšší správny súd ako nedôvodnú. Žalobcom označené rozhodnutia vecne nekorešponujú s tu prejednávanou vecou spadajúcou do vecného rámca zákona č. 272/2016 Z. z. V tomto smere najvyšší správny súd bez ďalšieho odkazuje na rozhodnutia tunajšieho súdu, ktoré už skôr posudzovali obdobnú a ba až rovnakú právnu a skutkovú situáciu (uznesenia z 28. júna 2022, sp. zn. 10Asan/11/2021, z 26. septembra 2023, sp. zn. 5Stk/18/2022, prípadne z 27. októbra 2023, sp. zn. 3Stk/11/2022).

36. Možno len pre úplnosť doplniť, že pokiaľ krajský súd správnu žalobu meritórne prejednal a vo veci rozhodol rozsudkom, poskytol žalobcovi vyšší procesný štandard ochrany jeho práv (porovnaj § 98 ods. 1 písm. e/ v spojení s § 178 ods. 1 SSP zaoberajúci sa otázkou nedostatku aktívnej vecnej legitímácie žalobcu).

37. Vzhľadom na vyššie uvádzané skutočnosti, najvyšší správny súd námietky žalobcu uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako nedôvodné, keď tieto neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Z týchto dôvodov potom najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

VI.

38. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a

žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP).

39. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

**Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok **n i e j e** prípustný.