

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8SŽk/23/2017
Identifikačné číslo spisu: 1015201902
Dátum vydania rozhodnutia: 27.09.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015201902.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa: JUDr. Z. N., F., bytom R. X, XXX XX C., proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, odbor opravných prostriedkov, so sídlom Tomášikova 46, 832 05 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Protokolu o výsledkoch prerokovania správy o doterajšom hospodárení a o určení zásad na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy pre lesný celok LESY SR Bratislava na obdobie rokov 2016-2025 č. OU-BA-OOP4-2015/053582 zo dňa 30.7.2015, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/272/2015-75 zo dňa 18.5.2017, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa 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

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „krajský súd“ alebo „prvostupňový súd“) uznesením č.k. 1S/272/2015-75 zo dňa 18.5.2017 odmietol správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. e/ a g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) z dôvodu, že bola podaná zjavne neoprávnenou osobou a je neprípustná, nakoľko smeruje proti opatreniu predbežnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

2. Z odôvodnenia uznesenia krajského súdu vyplýva, že žalovaný postupoval v súlade s § 41 ods. 8 a 9 zákona o lesoch, keď po vypracovaní správy o doterajšom hospodárení a určení zásad pre vyhotovenie programu starostlivosti o lesy pre predmetný lesný celok na obdobie rokov 2015-2025 zverejnil oznámenie, ktorým umožnil dotknutým orgánom štátnej správy, právnickým osobám a fyzickým osobám, ktorých práva môžu byť vyhotovením programu starostlivosti dotknuté, že do správy môžu nahliadnuť a predložiť pripomienky a požiadavky na vypracovanie pokynov pre vyhotovenie programu starostlivosti. Predložené pripomienky a požiadavky za účasti dotknutých subjektov prerokoval a o

výsledkoch prerokovania vyhotovil protokol obsahujúci pokyny na vyhotovenie programu starostlivosti a termín predloženia jeho návrhu. Účastníkmi tejto časti konania o vyhotovenie programu starostlivosti, na ktorú sa nevzťahuje Správny poriadok, sú podľa zákona o lesoch len tie fyzické alebo právnické osoby, ktorých práva môžu byť vyhotovením programu starostlivosti dotknuté. Žalobca vo svojich podaniach nijako nezdôvodnil, ktoré jeho práva a akým spôsobom môžu byť vyhotovením programu starostlivosti dotknuté a aký právny predpis žalobcovi takéto práva priznáva. S ohľadom na absentujúci vzťah (právom chránený záujem) k predmetu konania nemohol mať žalobca postavenie účastníka konania. Status účastníka predmetného konania mu ako fyzickej osobe nepriznáva ani žiadny iný právny predpis.

3. Žalobcom predložené pripomienky a požiadavky žalovaný napriek uvedenému odborne vyhodnotil a žalobcu o svojom stanovisku písomne vyrozumel listom zo dňa 14.7.2015. Pripomienky žalobcu zmienil aj v protokole o prerokovaní správy. Krajský súd je ale toho názoru, že bez preukázania, že práva žalobcu môžu byť vyhotovením programu starostlivosti dotknuté, nebol žalobca oprávnený predkladať pripomienky k správe o hospodárení a požiadavky na vypracovanie pokynov na vyhotovenie programu starostlivosti a žalovaný nebol povinný sa týmito pripomienkami a požiadavkami zaoberať vo vypracovanom protokole, ani k nim zaujímať písomné stanovisko, ako to urobil listom zo dňa 14.7.2015. Keďže žalobca nebol a podľa práva ani nemal byť účastníkom administratívneho konania o vyhotovenie programu starostlivosti, v ktorom žalovaný vydal napadnutý protokol, je zjavne neoprávnenou osobou aj na podanie žaloby.

4. Krajský súd mal za to, že výsledným materiálom o výsledkoch prerokovania správy o doterajšom hospodárení a o určení zásad na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy pre lesný celok LESY SR z vykonanej kontroly je protokol, ktorý obsahuje pokyny na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy a termín predloženia návrhu programu starostlivosti o lesy, na ktorý sa nevzťahuje zákon o správnom konaní a nepodlieha súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie je rozhodnutím správneho orgánu v zmysle SSP (a nebol ním ani v čase účinnosti Občianskeho súdneho poriadku). Krajský súd je ďalej toho názoru, že ak by aj žalobcovi patrilo postavenie účastníka predmetného konania (preukázal by potenciálny zásah do jeho práv vyhotovením programu starostlivosti o daný lesný celok), nebolo by možné v danom štádiu vypracovania programu starostlivosti podrobiť súdnemu preskúmaniu protokol, ktorý obsahuje pokyny na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy a je ho treba považovať len za opatrenie orgánu verejnej správy predbežnej povahy, ktoré nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Konanie o vyhotovení programu starostlivosti sa začína dňom vyhotovenia protokolu a končí schválením návrhu programu starostlivosti orgánom štátnej správy lesného hospodárstva po záväznom vyjadrení dotknutých orgánov štátnej správy. Na takéto konanie sa vzťahuje Správny poriadok, pričom jeho účastníkmi sú všetci tí, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť takýmto rozhodnutím priamo dotknuté, ako aj tí, ktorým postavenie účastníka vyplýva z osobitného predpisu.

5. Krajský súd o trovách konania rozhodol tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania podľa § 170 písm. a/ SSP, nakoľko správna žaloba bola odmietnutá.

6. Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ-žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, v ktorej namietal nedostatok jeho aktívnej legitímácie na podanie žaloby a taktiež namietal, že by napadnutý protokol nebol spôsobilým predmetom prieskumu. Aktívna legitímácia jeho osoby vyplýva podľa jeho názoru z § 24 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Žalobca je osobou z verejnosti dotknutej týmto právnym aktom žalovaného. Splnil podmienky stanovené uvedeným ustanovením, a teda nadobudol tak postavenie účastníka dotknutého administratívneho konania, a tým aktívnu legitímáciu v tejto veci. Žalobca vyjadril nesúhlas s tým, že protokol nie je rozhodnutie, ktoré možno napadnúť žalobou, pretože rozhodnutie o programe o starostlivosti o lesy, ktoré bolo na protokole založené už argumenty z protokolu neobsahuje a všetko rozhodné pre schválenie programu starostlivosti o lesy sa riešilo práve v tomto protokole. Nemožno vylúčiť ani to, že súd dospel k uvedeným záverom účelovo a nehládel na komplexný výklad práva verejnosti na priaznivé životné

prostredie. Z vyjadrení žalovaného vidieť účelový a povrchný výklad smernice. Je totiž evidentné, že čl. 6 ods. 4 smernice Rady č. 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín hovorí, že činnosti majúce ekonomickú povahu možno na územiach Náture 2000 vykonávať len v tých prípadoch kde zásah bude mať nepriaznivý dopad na chránené územie a pri neexistencii alternatívnych riešení. Žalobca sa pri výklade smernice preto opiera o aktuálne stanovisko Európskej komisie zo dňa 21.1.2016 a Usmernenie Komisie o sústave Náture 2000 o obhospodarovaní lesov z roku 2016, ktoré zohľadňujú judikatúru ESD. Obmedzenie ochrany územia Devínska Kobyla II. stupňom ochrany podľa zákona č. 543/2002 Zb. o ochrane prírody a krajiny je v rozpore so smernicou. Vzhľadom na vyššie uvedené žalobca navrhol, aby kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil napadnuté rozhodnutie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

7. Žalovaný v písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 10.8.2017 sa v plnom rozsahu stotožnil s uznesením krajského súdu a navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu zamietol ako nedôvodnú. Podľa žalovaného žalobca neuviedol v kasačnej sťažnosti žiadne nové právne skutočnosti alebo dôkazy, ktoré by preukazovali porušenie platných právnych predpisov zo strany žalovaného, t.j. absentuje vymedzený právny dôvod vytykanej nezákonnosti. Žalovaný ďalej uviedol, že problematikou posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA) sa zaoberali aj ústredné orgány štátnej správy na úseku životného prostredia a na úseku lesného hospodárstva - Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR a Ministerstvo životného prostredia SR. Žalovaný v podanom vyjadrení poukázal na list Ministerstva životného prostredia SR č. 3199/2015-2.1 zo dňa 4.12.2015 v ktorom sa konštatuje, že vyhotovenie programov starostlivosti o lesy nepodlieha hodnoteniu vplyvov podľa § 28 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny na územie patriace do európskej sústavy chránených území, navrhované chránené vtáčie územie alebo územie európskeho významu.

8. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť (§ 461 SSP).

9. 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.

10. 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.

11. Podľa § 7 ods. 2 SSP správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

12. Podľa § 98 ods. 1 SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak

- a) tej istej veci už bolo správnym súdom právoplatne rozhodnuté,
- b) tej istej veci toho istého žalobcu už prebieha pred správnym súdom skôr začaté iné konanie,
- c) bola podaná predčasne a lehota na jej podanie v čase rozhodovania správneho súdu ešte nezačala plynúť,
- d) bola podaná oneskorene,
- e) bola podaná zjavne neoprávnenou osobou,
- f) žalobca nebol pri jej podaní zastúpený podľa § 49 ods. 1 alebo § 50,
- g) je neprípustná,
- h) tak ustanoví tento zákon.

13. Podľa § 178 ods. 1 SSP 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.

14. Podľa § 178 ods. 3 SSP zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

15. Podľa § 491 ods. 1 SSP ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti. Podľa ods. 2 právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba.

16. Podľa článku 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo na priaznivé životné prostredie.

17. Podľa článku 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo.

18. Predmetom kasačného konania v danej veci bolo uznesenie krajského súdu č.k. 1S/272/2015-75 zo dňa 18.5.2017, ktorým súd odmietol správnu žalobu z dôvodu, že bola podaná zjavne neoprávnenou osobou a je neprípustná, nakoľko smeruje proti opatreniu predbežnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Žalobca sa správnou žalobou domáhal preskúmania zákonnosti Protokolu žalovaného o výsledkoch prerokovania správy o doterajšom hospodárení a o určení zásad na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy pre lesný celok LESY SR Bratislava na obdobie rokov 2016-2025 č. OU-BA-OOP4-2015/053582 zo dňa 30.7.2015.

19. Podľa § 41 ods. 8 zákona o lesoch, orgán štátnej správy lesného hospodárstva bezodkladne oznámi dotknutým orgánom štátnej správy, právnickým osobám a fyzickým osobám, ktorých práva môžu byť vyhotovením programu starostlivosti dotknuté, že do správy o hospodárení môžu nahliadnuť a zároveň ich vyzve na predloženie pripomienok k správe o hospodárení a požiadaviek na vypracovanie pokynov na vyhotovenie programu starostlivosti v lehote do 15 dní od doručenia oznamu; na pripomienky a požiadavky, ktoré neboli predložené v určenej lehote, sa neprihliada. Podľa ods. 9 o výsledkoch prerokovania správy o hospodárení a pripomienok a požiadaviek podľa odseku 8 sa vyhotoví protokol, ktorý obsahuje pokyny na vyhotovenie programu starostlivosti a termín predloženia návrhu programu starostlivosti orgánu štátnej správy lesného hospodárstva najneskôr do 15. decembra posledného roku platnosti programu starostlivosti. Podľa ods. 10 konanie o vyhotovení programu starostlivosti sa začína dňom vyhotovenia protokolu podľa odseku 9. Podľa ods. 13 návrh programu starostlivosti schvaľuje orgán štátnej správy lesného hospodárstva po záväznom vyjadrení dotknutých orgánov štátnej správy, ktorým kontrolujú splnenie pripomienok a požiadaviek uplatnených podľa odseku 8, rozhodnutím, ktorého prílohou je program starostlivosti. Podľa ods. 18 na konanie podľa odsekov 8, 9 a 15 sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

20. Napadnutý Protokol o výsledkoch prerokovania správy o doterajšom hospodárení a o určení zásad na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy pre lesný celok LESY SR Bratislava na obdobie rokov 2016-2025 č. OU-BA-OOP4-2015/053582 zo dňa 30.7.2015 obsahuje len pokyny na vyhotovenie programu starostlivosti o lesy a považuje sa len za opatrenie orgánu verejnej správy predbežnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. V zmysle § 7 písm. e/ SSP správne súde nepreskúmajú opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Až program starostlivosti o lesy je konečným rozhodnutím. Konanie o vyhotovení programu starostlivosti sa začína dňom vyhotovenia protokolu a končí schválením návrhu programu starostlivosti orgánom štátnej správy lesného hospodárstva po záväznom vyjadrení dotknutých orgánov štátnej správy, a to rozhodnutím, ktorého prílohou je program starostlivosti o lesy. Program starostlivosti o lesy je nástrojom na trvalo udržateľné

hospodárenie v lesoch. Na takéto konanie sa vzťahuje Správny poriadok, pričom jeho účastníkmi sú všetci tí, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť takýmto rozhodnutím priamo dotknuté, aj tí, ktorí tvrdia, že môžu byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutí, a to až do času, kým sa preukáže opak, ako aj tí, ktorým postavenie účastníka vyplýva z osobitného predpisu.

21. Najvyšší súd je toho názoru, že krajský súd rozhodol vecne správne, keď žalobu odmietol z dôvodu jej neprípustnosti a z dôvodu, že bola podaná neoprávnenou osobou. V rámci správneho konania o vyhotovenie programu starostlivosti o lesy bolo napadnuté správnu žalobou predbežné opatrenie orgánu verejnej správy obsahujúce ešte len pokyny na vyhotovenie konečného rozhodnutia - programu starostlivosti o lesy, a teda zároveň toto opatrenie nemalo za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

22. K aktívnej legitímácii žalobcu ako fyzickej osoby vo veciach týkajúcich sa životného prostredia najvyšší súd poukazuje za čl. 44 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorých každý má právo na priaznivé životné prostredie a každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie. Žalobca by bol aktívne legitimovaný na podanie žaloby v danej veci týkajúcej sa ochrany životného prostredia v zmysle vyššie uvedeného, avšak muselo by ísť o opatrenie alebo rozhodnutie, ktorým by sa zasiahlo do jeho vyššie uvedeného ústavného práva na priaznivé životné prostredie, resp. ktorým by bolo toto právo dotknuté. Teda fyzické osoby, ktorých práva môžu byť vyhotovením programu starostlivosti o lesy dotknuté, môžu nahliadnuť do správy o hospodárení, predkladať pripomienky k správe o hospodárení a požiadavky na vypracovanie pokynov na vyhotovenie programu starostlivosti, a takisto po splnení zákonom stanovených podmienok podať žalobu o preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia. Navyše na tomto mieste najvyšší súd poukazuje na nasledovný záver Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovený v náleze č.k. II. ÚS 197/2010-52 zo dňa 13.1.2011: „Bolo povinnosťou krajského súdu vykladať ustanovenie § 250 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku tak, aby sťažovateľka nebola vylúčená z konania a aby sa neprímeraným spôsobom nezasahovalo do podstaty jej práva na súdnu ochranu. Skutočnosť, že Občiansky súdny poriadok výslovne neoznačuje niekoho za účastníka konania, neznamena, že s ním konajúci súd nemôže v prípade potreby konať, ak sa účinky jeho postupu alebo jeho rozhodnutia týkajú základných práv, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo medzinárodnej zmluve (I. ÚS 23/01). Avšak v danej fáze administratívneho konania, došlo len k vydaniu správneho aktu predbežnej povahy a nikto, teda ani žalobca ním nebol dotknutý na právach a oprávnených záujmoch.

23. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, najvyšší 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 súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

24. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal (§ 167 ods. 1 SSP v spojení § 467 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, keďže nebola splnená podmienka výnimčnosti (§ 168 veta druhá SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP).

25. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1.5.2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.