

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu **AR A V E R, a.s.**, so sídlom M. R. Štefánika 26, Trenčín, IČO: 00 679 291, *právne zastúpený JUDr. Felixom Neupauerom, advokátom, so sídlom Dvořákovo nábrežie 8/A, Bratislava*, proti žalovanému: **Slovenská inšpekcia Životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia Žilina**, so sídlom Legionárska 5, Žilina, v konaní o preskúmanie zákonnosti Oznámenia žalovaného o ukončení štátneho dozoru č. 989-15387/75/2014/Mac zo dňa 23. mája 2014 v spojení s Protokolom žalovaného č. 989-11944/75/2014/Mac zo dňa 15. apríla 2014, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline z 12. augusta 2014, č.k. 20S/63/2014-58, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č.k. 20S/63/2014-58 z 12. augusta 2014 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie .

O d ô v o d n e n i e

Napadnutým uznesením Krajský súd v Žiline (ďalej aj „krajský súd“) podľa § 104 ods. 1 veta prvá v spojení s § 246c ods. 1, veta prvá Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zastavil konanie o žalobe žalobcu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného – Oznámenia žalovaného o ukončení štátneho dozoru č. 989-15387/75/2014/Mac zo dňa 23.05.2014 v spojení s protokolom žalovaného č. 989-11944/75/2014/Mac zo dňa 15.04.2014, ktorý na základe vykonaného štátneho dozoru zistil, že žalobca pri oplocovaní pozemkov v k.ú. H.H. a v k.ú. P. v období od roku 2007 nezabezpečil možnosť voľného prechodu na vhodnom mieste pozemku a v presne nezistenom čase v mesiacoch február

a marec 2011 vypustením presne nezisteného počtu muflónovej zveri z oploteného areálu kontrolovanej osoby v k.ú. P. rozšíril nepôvodné druhy za hranicami zastavaného územia obce bez súhlasu príslušného orgánu ochrany prírody, čím spáchal skutok, ktorý môže byť iným správnym deliktom podľa zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody“).

Krajský súd v odôvodnení rozhodnutia skonštatoval, že protokol zo štátneho dozoru zo dňa 15.04.2014 a oznámenie o ukončení štátneho dozoru zo dňa 23.05.2014 nie sú rozhodnutia vydanými v správnom konaní, ktoré by mohli byť predmetom súdneho prieskumu, ale v prvom rade sú správami či záznamami o tom, že bol vykonaný štátny dozor a aké boli jeho zistenia. Krajský súd zastáva názor, že sa na ne preto nevzťahuje požiadavka formálnych náležitostí rozhodnutia podľa Správneho poriadku, resp. osobitného predpisu. Podľa krajského súdu, výsledkami týchto podaní nie je žiadna konkrétne uložená povinnosť žalobcovi, a to ani v zmysle § 71 ods. 11 zákona o ochrane prírody, podľa ktorého inšpekcia môže kontrolovanej osobe nariadiť vykonávanie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov. Krajský súd má za to, že v danom prípade nedošlo k takému nariadeniu vykonania opatrení, a to ani v protokole, ani v oznámení o ukončení štátneho dozoru. Inak by tomu bolo v prípade, ak by protokol obsahoval rozhodnutie o nariadení vykonania opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov v zmysle § 71 ods. 11 zákona o ochrane prírody, keďže v tejto časti by protokol bol rozhodnutím v zmysle § 244 ods. 3 OSP. Ďalej uviedol, že zo samotných záverov týchto podaní nevyplýva, že by nimi bolo konkrétne zasiahnuté do práv, právom chránených záujmov či povinností žalobcu konkrétnym spôsobom. Podľa krajského súdu, nejedná sa teda ani o tzv. fiktívne rozhodnutia, a to ani v rozsahu vysporiadania sa s námietkami kontrolovaného subjektu, keďže žalobcovi žiadne povinnosti či sankcie uložené neboli.

Krajský súd je toho názoru, že z ich obsahu nevyplýva ani to, že by žalobca porušením zákona o ochrane prírody spáchal iný správny delikt vzhľadom na to, že v protokole sa len konštatuje, že skutok, ktorý bol štátnym dozorom zistený, by mohol byť iným správnym deliktom. Dodal, že sa jedná o podklady pri následnom rozhodovaní o inom správnom delikte (ak takéto konanie bude začaté zo strany správneho orgánu) a až pri prípadnom súdnom prieskume správneho rozhodnutia o inom správnom delikte sa bude preskúmavať aj postup, ktorý predchádzal jeho vydaniu, pričom predmetom prieskumu budú aj tieto podklady.

O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 146 ods. 1 písm. c/ OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP, tak že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania podľa jeho výsledku, ak konanie bolo zastavené.

Proti citovanému rozhodnutiu krajského súdu podal v lehote ustanovenej zákonom (§ 204 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) odvolanie žalobca. Odvolaním doručeným krajskému súdu 16. septembra 2014 žiadal, aby napadnuté uznesenie krajského súdu bolo zrušené a vec mu vráti na ďalšie konanie. Súčasne si uplatnil náhradu trov odvolacieho konania. Svoje odvolanie žalobca odôvodnil tým, že krajský súd nesprávne vec právne posúdil tým, že nepoužil správne ustanovenia právneho predpisu a nedostatočne zistil skutkový stav (§ 205 ods. 2 písm. a/ OSP v spojení s ustanovením § 221 ods. 1 písm. h/ OSP), pričom jeho rozhodnutie tiež vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f/ OSP).

Žalobca v odvolaní namietal, že nedoručením vyjadrenia žalovaného zo dňa 07.07.2014 žalobcovi, došlo k porušeniu rovnosti zbraní a tým k odňatiu práva žalobcu na spravodlivý proces. Žalobca ďalej uviedol, že sa nemohol žiadnym spôsobom oboznámiť s vyjadrením žalovaného, prípadne reagovať na argumenty žalovaného v ňom obsiahnuté, nakoľko krajský súd sa stotožnil vo svojom rozhodnutí s argumentáciou žalovaného. V tejto súvislosti poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vedené pod sp.zn. 4Cdo 204/2012 z 28. júna 2012 a sp.zn. 4Cdo 76/2012 z 26. apríla 2012. Poznamenal, že k princípu rovnosti zbraní zaujal rovnaké stanovisko aj Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí Hudáková proti Slovenskej republike z 27. apríla 2010, ako aj v ďalších rozhodnutiach, napr. Rozhodnutie Nideröst-Huber proti Švajčiarsku zo dňa 18. februára 1993.

Žalobca sa stotožňuje s právnym posúdením krajského súdu, že protokol ani oznámenie nie sú rozhodnutiami vydanými v správnom konaní, avšak podľa jeho názoru táto skutočnosť nevylučuje aplikáciu ustanovenia § 244 ods. 3 OSP. Je toho názoru, že rozhodnutia vydané v správnom konaní tvoria len určitú podmnožinu množiny rozhodnutí, ktoré podliehajú súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva, t.j. rozhodnutia vydané mimo správneho konania, za predpokladu, že spĺňajú ďalšie zákonné podmienky, zákonodarca z pohľadu súdneho prieskumu postavil na roveň rozhodnutí vydaných v správnom konaní.

Ďalej namietal, že v zmysle ustálenej judikatúry a odbornej literatúry podliehajú súdnemu prieskumu v zásade všetky správne rozhodnutia (generálna klauzula) s výnimkou rozhodnutí, ktorých negatívnu enumeráciu obsahuje ustanovenie § 248 OSP. Podľa názoru žalobcu, vo vzťahu k súdnemu prieskumu je rozhodujúce postavenie subjektov, t.j., či vystupuje jeden subjekt ako vykonávateľ štátnej moci a charakter rozhodnutia ako rozhodnutia konečného. Dodal, že je nepochybné, že pri výkone štátneho dozoru v zmysle ustanovenia § 71 zákona o ochrane prírody vystupuje žalovaný ako vykonávateľ štátnej moci so širokým spektrom donucovacích právomocí a je rovnako nepochybné, že napadnutým rozhodnutím štátny dozor skončil, bez akejkoľvek možnej ďalšej obrany žalobcu.

Žalobca opätovne poukázal na dôvody uvedené v žalobe, že štátny dozor bol vykonaný nezákonne s porušovaním procesných ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov a nerešpektovaním práv žalobcu. Zdôraznil, že protokol v spojení s oznámením je správnym aktom orgánu štátnej správy, ktorým končí štátny dozor (je teda rozhodnutím konečným), pôsobí konkrétne voči žalobcovi, t.j. je individuálnym správnym aktom, ktorý určuje žalobcu za subjekt, ktorý sa dopustil protiprávneho konania (priamy dopad na subjektívne práva žalobcu). Nestotožnil sa s argumentáciou krajského súdu, že na napadnuté rozhodnutie sa nevzťahuje požiadavka formálnych náležitostí. Podľa názoru žalobcu sa na napadnuté rozhodnutie vzťahuje požiadavka náležitostí uvedených v ustanovení § 71 ods. 10 zákona o ochrane prírody ako osobitného predpisu. Taktiež sa nestotožnil s argumentáciou krajského súdu, podľa ktorého nedošlo k zásahu do práv a povinností žalobcu ako účastníka správneho konania vydaním týchto listín, pretože týmito listinami nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť na odstránenie zistených nedostatkov a ani ďalšie následné konzekvencie. Je toho názoru, že uloženie explicitne vyjadrenej povinnosti nie podmienkou, ktorú musí individuálny správny akt spĺňať, aby mohol byť predmetom súdného prieskumu. Podmienkou je priamy dopad na subjektívne práva fyzickej alebo právnickej osoby. Ďalej uviedol, že individuálny správny akt, v ktorom bez možnosti ďalšej procesnej obrany žalobcu, žalovaný určí žalobcu ako subjekt, ktorý sa dopustil protiprávneho konania, a to na základe výsledkov štátneho dozoru, ktorý bol z dôvodov uvedených v žalobe vykonaný v rozpore so zákonom, má nepochybne priamy dopad na subjektívne práva žalobcu. Na záver uviedol, že v prípade, ak by existovali pochybnosti, či žalobou napadnuté rozhodnutie podlieha súdnemu prieskumu, nemal by súd pristúpiť k reštriktívnemu výkladu, avšak mal by v danom prípade postupovať

tak, aby poskytol účastníkovi súdnu ochranu v súlade s článkom 152 ods. 4 v spojení s článkom 1, 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu žalobcu voči rozsudku krajského súdu žalovaný vyslovil, že sa stotožňuje s právnym názorom súdu prvého stupňa vysloveným uznesením, pričom argumenty žalobcu uvedené v jeho odvolaní považuje za bezpredmetné. Žalovaný má za to, že jeho vyjadrenie k žalobe nemohol ovplyvniť rozhodnutie súdu prvého stupňa, ktorý konanie zastavil na základe zisťovania splnenia podmienok konania ustanovených OSP, preto považuje námietku žalobcu o nedoručení vyjadrenia žalovaného žalobcovi v danom prípade za bezpredmetnú. Rovnako má žalovaný za to, že citácie z rozhodnutí súdov uvedené v odvolaní žalobcu sa týkajú konaní, kedy súdy rozhodovali v merite veci, zatiaľ čo v danom prípade k rozhodnutiu v merite veci nedošlo, pretože konanie bolo z dôvodov uvedených v uznesení zastavené. Žalovaný trvá na tom, že oznámenie v spojení s protokolom nemajú status rozhodnutí definovaných v ustanovení § 244 ods. 3 OSP, a teda nepodliehajú súdному prieskumu v rámci správneho súdnictva, preto nie je odôvodnený ani postup podľa druhej hlavy piatej časti OSP. Z uvedeného dôvodu má žalovaný za to, že námietka žalobcu, týkajúca sa jeho výkladu ustanovenia § 248 OSP je v danom prípade bezpredmetná. Podľa názoru žalovaného, zmysel a účel ustanovení piatej časti OSP nespočíva v preskúmvaní každého výstupu z kontrolnej činnosti orgánov kontroly, ale len tých, ktoré preukázateľne zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Dodal, že protokol takým výstupom z kontroly nie je a žalobca ani v odvolaní dostatočne nezdôvodnil ako oznámenie v spojení s protokolom nepriaznivo zasiahli sféru jeho subjektivity, oprávnení a povinností. Ďalej uviedol, že tvrdenie žalobcu o tom, že po ukončení štátneho dozoru má žalovaný vyriešenú s konečnou platnosťou otázku, že došlo k protiprávnemu konaniu, ale najmä kto sa dopustil protiprávného konania sa nezakladá na pravde. Žalovaný má za to, že ak by účastník konania v správnom konaní namietal aj spôsob zistenia podkladu rozhodnutia (v prípade protokolu je ním štátny dozor), rovnako ako druhostupňový správny orgán v odvolacom konaní, tak aj súd v rámci preskúmvania takéhoto rozhodnutia by sa zaoberali aj postupom správneho orgánu pred začatím správneho konania. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody a skutočnosti žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd SR vydal rozhodnutie, ktorým uznesenie Krajského súdu v Žiline z 12. augusta 2014, č.k. 20S/63/2014-58 potvrdzuje.

Najvyšší súd ako súd odvolací (§ 246c OSP, § 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu a medziach podaného odvolania, bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 písm. c/ OSP a dospel k záveru, že uznesenie Krajského súdu nemožno považovať za správne a je namieste k odvolaniu žalobcu priznať úspech.

Podľa § 244 ods. 1 v správnom súdnictve preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

V súlade s § 247 ods. 1 OSP podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti OSP (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť (§ 247 ods. 2 OSP).

Z uvedeného je zrejmé, že k ukráteniu na právach fyzickej alebo právnickej osoby musí dôjsť rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej správy; pokiaľ ide o rozhodnutie, toto možno napadnúť žalobou, až keď nadobudlo právoplatnosť.

Pri hľadaní odpovede na otázku, či právny akt, proti ktorému je podaná žaloba na preskúmanie jeho zákonnosti v správnom súdnictve, podlieha súdnemu preskúmvaniu, súd musí vychádzať predovšetkým zo všeobecných ustanovení o správnom súdnictve (prvá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku).

Konanie a rozhodovanie v oblasti verejnej správy znamená nezriedka zásah do práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb. Správne súdnictvo poskytuje súdnu ochranu pred nezákonným rozhodnutím a postupom orgánu verejnej správy. Možnosť súdnej kontroly štátnej moci je neoddeliteľným atribútom právneho demokratického štátu. Hlavnou úlohou správneho súdnictva by mala byť ochrana verejných subjektívnych práv a jeho cieľom

predovšetkým ochrana práv fyzických a právnických osôb prostredníctvom ochrany zákonnosti.

V prejednávanej veci vydal žalovaný rozhodnutie – Oznámenie o ukončení štátneho dozoru č. 989-15387/75/2014/Mac zo dňa 23.05.2014 v spojení s protokolom žalovaného č. 989-11944/75/2014/Mac zo dňa 15.04.2014. Vo svojom rozhodnutí krajský súd uviedol že, takéto rozhodnutie však nespĺňa ani formálne náležitosti rozhodnutia, ktorým by žalobca bol ukrátený na svojich právach.

Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy slovenskej republiky, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Z obsahu spisového materiálu Najvyšší súd zistil, že vyjadrenie žalovaného zo dňa 07.07.2014 na, ktoré súd v odôvodnení svojho rozhodnutia poukazuje žalovanému nebolo zaslané, respektíve jeho zaslanie žalobcovi nevyplýva z obsahu spisu.

Právo účastníkov konania na doručenie procesných vyjadrení v ostatných účastníkov je potrebné podľa názoru Najvyššieho súdu považovať za súčasť práva na spravodlivý proces. Nedoručenie vyjadrenia účastníka konania 2. účastníkovi konania vytvára stav nerovnosti účastníkov v konaní pred súdom, čo je v rozpore s princípom kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní ako súčasti práva na spravodlivý proces bol porušený princíp rovnosti účastníkov konania, ktorý vyžaduje, aby každý procesnej strane bola daná primeraná možnosť predniesť svoju záležitosť za podmienok, ktoré ju nestavajú do nevýhodnejšej pozície proti protistrane.

Na základe tohto zistenia Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaním napadnuté uznesenie Krajského súdu v Žiline zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 221 ods. 1 písm. f/ OSP.

V ďalšom konaní súd odstráni vytknutý nedostatok a vo veci opätovne rozhodne. Opravujem, pričom prihliadne a dostatočne preskúmateľne odôvodní aj svoje stanovisko k otázke v rozsahu súdneho prieskumu konkrétneho administratívneho aktu.

V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly (§ 244 ods. 3 OSP) s negatívnou enumeráciou (§ 248 OSP), sme, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánu verejnej správy okrem tých ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Konkrétne je vecný rozsah konania pred správnym súdom vymedzený tak, že rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, alebo, ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb priamo dotknuté. Akceptovanie extenzívneho výkladu § 244 ods. 3 OSP, respektíve reštriktívneho výkladu negatívnej enumerácie obsiahnutej v paragrafe 248 OSP nemôže viesť preskúmateľnosti akéhokoľvek aktu správneho orgánu v rámci správneho súdnictva a rozhodne nie metodických usmernení či štatútov, pretože je 1/ nie sú individuálnymi správnymi aktmi a preskúmavanie ich ústavnosti a zákonnosti podlieha osobitnému právnemu režimu. Súdnemu prieskumu však podliehajú také akty správnych orgánov, ktoré majú povahu individuálneho správneho aktu. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa v zmysle uvedených podmienok súdneho prieskumu, už niekoľko rokov ustálenej súdnej praxe považujú aj povolenia (nález I. ÚS 354/08), alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy, pričom platí že ustanovenia o základných pravidlách konania z uvedených v paragrafe 3 ods. 1 až 6 Správneho poriadku sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.

Z obsahu spisového materiálu Najvyšší súd zistil, že podstatou žaloby podanej žalobcom bol návrh na preskúmanie zákonnosti postupu správneho orgánu. Žalobca namietal, že nebol žiadnym spôsobom informovaný o začiatku kontroly a žiaden zamestnanec žalovaného sa žalobcovi nepreukázal služobným preukazom ani iným osobitným poverením a osoby ktoré na základe poverenia žalovaného vykonávali kontrolu v zmysle § 71 ods. 14 Zákona o ochrane prírody a krajiny nepostupovali spôsobom ktorý ustanoví zákon, čím porušili procesný postup pri výkone štátneho dozoru ktorým boli viazaní v zmysle Ústavy slovenskej republiky a všeobecne záväzných právnych predpisov.

Najvyšší súd si je vedomý z predchádzajúcej právnej praxe, ktorá prieskum samotného postupu správneho orgánu bez toho, že by vyústil do vydania rozhodnutia značne zužuje, avšak sa ohľadom na osobitý charakter konkrétnej prejednávanej veci je potrebné

sa dostatočne podrobne vyrovnáť s námietkou žalobcu, smerujúcou k otázke dopadu záverov protokolu o výsledku štátneho dozoru na subjektívne práva žalobcu, napríklad jeho záujme na ochranu povesti v súvislosti s jeho možným hodnotením a postavením pri uchádzaní sa o štátnu podporu pri rôznych činnostiach, uchádzaní sa o rôzne fondy a oprávnenia činnosti, vzhľadom na predmet jeho činnosti v súvislosti s ktorými môžu byť vyžiadané pri schvaľovaní aj stanoviska slovenskej inšpekcie životného prostredia. Len s prihliadnutím na všetky tieto aspekty je možné dospieť k záveru či mohli byť napadnutým administratívnym aktom priamo dotknuté právom chránené záujmy žalobcu.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona číslo 757/2004 Z.z.).

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave dňa 26. októbra 2015

JUDr. Milan M o r a v a , v.r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Alena Augustiňáková