

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 2Sžo/257/2015
Identifikačné číslo spisu: 1014201383
Dátum vydania rozhodnutia: 28.03.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Kováčová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1014201383.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Kataríny Benczovej, v právnej veci žalobcu X., bytom J., I., zastúpený: JUDr. Tomáš Plank, advokát, so sídlom Námestie slobody 10, Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, so sídlom Dobrovičova 12, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu č. 2749/2014-420, 17356/2014 zo dňa 17. júna 2014, konajúc o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/172/2014-86 zo dňa 23. septembra 2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/172/2014-86 zo dňa 23. septembra 2015 mení tak, že rozhodnutie Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 2749/2014-420, 17356/2014 zo dňa 17. júna 2014 zrušuje a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania spočívajúcich v trovách zaplatených súdnych poplatkov v sume 140 Eur do 30 dní od právoplatnosti rozsudku.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“ alebo „prvostupňový súd“) podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia ministra pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 2749/2014-420, 17356/2014 zo dňa 17.06.2014, ktorým bol zamietnutý rozklad žalobcu a bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie žalovaného č. 52/2014-720 zo dňa 17.02.2014 o zrušení rozhodnutia Obvodného lesného úradu v Bratislave č. 054/5/2013 zo dňa 25.03.2013 mimo odvolacieho konania podľa § 65 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Zrušeným rozhodnutím Obvodný lesný úrad v Bratislave na základe žalobcovej žiadosti trvale vyňal lesný pozemok parc. č. 18060/1 v k. ú. Vínohrady na iné účely ako plnenie funkcie lesov, a to na účel zvýšenia efektívnosti využitia predmetného pozemku iným využitím

pozemku ako doterajším spôsobom hospodárenia. Zároveň uložil žiadateľovi splnenie niektorých ďalších povinností v zmysle zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o lesoch“), vrátane náhrady za stratu mimoprodukčných funkcií lesa v sume 40.178,18 Eur.

Krajský súd poukázal na obsah administratívneho spisu, z ktorého vyplýva, že podaním zo dňa 21.01.2013 požiadal žalobca ako vlastník lesného pozemku parc. č. 18060/1 o výmere 8 524 m² v k. ú. Vinohrady o trvalé vyňatie tohto pozemku z plnenia funkcií lesa, za účelom jeho efektívnejšieho využitia, pričom uviedol, že ho v budúcnosti nebude obhospodarovať ako les. V žiadosti uviedol, že ide o výbežok lesa v obytnej časti, kde obhospodarovanie tohto lesa podľa schváleného plánu starostlivosti o les neprináša vlastníkovi hospodársky efekt, vzhľadom na náklady spojené s nadobudnutím predmetnej nehnuteľnosti, pričom zámer zvýšenia efektívnosti využitia pozemku sa nedá zabezpečiť spôsobom doterajšieho hospodárenia. Obvodný lesný úrad v Bratislave, odbor lesného hospodárstva a poľovníctva, ako správny orgán prvého stupňa konajúci o predmetnej žiadosti, listom zo dňa 25.02.2013 požiadal oddelenie územného plánovania a rozvoja mesta Magistrátu Hl. m. SR Bratislavy o územno-plánovaciu informáciu k predmetnému lesnému pozemku a následne dňa 11.03.2013 vydal rozhodnutie, ktorým vyzval žalobcu na doloženie dokladov podľa zákona o lesoch a podľa § 7 vyhlášky č. 12/2009 Z.z. o ochrane lesných pozemkov pri územno-plánovacej činnosti a pri ich vyňatí a obmedzení z plnenia funkcie lesov, a to stanovisko dotknutého orgánu štátnej správy - Obvodného úradu životného prostredia Bratislava, odbor ochrany prírody, a do doby odstránenia nedostatkov podania v stanovenej lehote do 08.04.2013 prerušil konanie. Rozhodnutie o prerušení konania i predchádzajúca žiadosť adresovaná Magistrátu Hl. m. SR Bratislavy boli podpísané riaditeľom odboru lesného hospodárstva a poľovníctva Obvodného lesného úradu v Bratislave Mgr. Jozefom Harmanom.

Dňa 25.03.2013 vydal Obvodný lesný úrad v Bratislave pod č. j.: 054/5/2013-BA3 rozhodnutie, ktorým podľa § 5 ods. 1 zákona o lesoch trvale vyňal lesný pozemok parc. č. 18060/1 v k. ú. Vinohrady na iné účely ako plnenie funkcií lesov, na účel zvýšenia efektívnosti využitia predmetného pozemku iným využitím pozemku ako doterajším spôsobom hospodárenia, pričom uviedol, že uvedené nie je v rozpore so zámerom vlastníka X.. Vo výroku konštatoval, že predmetný pozemok zapíše Správa katastra pre hl. mesto SR Bratislava v registri C-KN ako ostatnú plochu. V zmysle zákona o lesoch tiež uložil žalobcovi niektoré ďalšie povinnosti, vrátane povinnosti zaplatiť odvod - náhradu za stratu mimoprodukčných funkcií lesa, vypočítaný podľa znaleckého posudku č. 32/2013 zo dňa 20.01.2013 vypracovaného znalcom Ing. Vladimírom Rakytom v celkovej výške 40.178,18 Eur. V odôvodnení rozhodnutia poukázal na prílohy k žalobcovej žiadosti a súhlasné stanovisko Obvodného úradu životného prostredia zo dňa 14.03.2013, pričom konštatoval, že nakoľko je správny orgán známy stav vyňatých lesných pozemkov, nebolo potrebné vykonať vonkajšiu ohliadku. Rozhodnutie bolo podpísané prednostom Obvodného lesného úradu v Bratislave Ing. Jánom Horvátom.

Po vykonanom odlesnení predmetného pozemku bolo na základe podnetov Okresného úradu Bratislava a Mestskej časti Bratislava - Nové Mesto začaté na Ministerstve pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (orgán príslušný podľa §56 ods. 1 písm. a) zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch a § 65 ods. 1 zák. č. 71/1967 Zb. správneho poriadku) správne konanie vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia Obvodného lesného úradu v Bratislave č. j. 054/5/2013-BA3 zo dňa 25.03.2013 mimo odvolacieho konania, o čom žalovaný upovedomil žalobcu a ostatné dotknuté subjekty listom zo dňa 17.12.2013. V začatí mimo odvolacieho konania bolo žalobcovi umožnené zaujať k veci písomné stanovisko, v konaní bol tiež ako svedok vypočutý riaditeľ odboru lesného hospodárstva a poľovníctva Obvodného lesného úradu Mgr. Jozef Harman a vedúca pozemkového a lesného odboru Okresného úradu Bratislava Mgr. Lucia Vyhliadalová. Rozhodnutím č. 52/2014-720 zo dňa 17.02.2014 žalovaný podľa § 65 ods. 2 správneho poriadku zrušil rozhodnutie Obvodného lesného úradu v Bratislave č. 054/5/2013-BA3 zo dňa 25.03.2013 na základe jeho preskúmania mimo odvolacieho konania. Ako dôvody nezákonnosti tohto rozhodnutia, ktoré viedli k jeho zrušeniu v mimo odvolacom konaní, žalovaný uviedol, že predmetné rozhodnutie bolo vydané vecne nepríslušným orgánom štátnej správy, čím bol porušený § 46 správneho poriadku. Poukázal ďalej na ustanovenie § 5 ods. 1, 2, § 6 ods. 2, 3 a § 7 ods. 2, 3 zákona o lesoch, podľa ktorých je orgán štátnej správy povinný pred vydaním rozhodnutia o vyňatí lesných pozemkov z plnenia funkcií lesov posúdiť, či zámer predložený žiadateľom je v súlade so zásadami, ktoré zákon

stanovuje na ochranu lesných pozemkov, pričom konštatoval, že v preskúvanom rozhodnutí nie je uvedené, ako sa správny orgán s touto povinnosťou vysporiadal. Žalovaný poukázal na porušenie princípu materiálnej rovnosti v tom, že Obvodný lesný úrad v Bratislave rozhodoval o vyňatí lesného pozemku nerovnako v porovnaní s podobnými prípadmi, nakoľko bez údajov o súlade zámeru žalobcu s územným plánom rozhodol o vyňatí pozemku, ktorého funkcia v zmysle platného územného plánu mesta Bratislavy je les a plnenie ostatných funkcií s tým súvisiacich. K otázke, či a ako budú vydaním rozhodnutia mimo odvolacieho konania dotknuté dobromyseľne nadobudnuté práva žalobcu, žalovaný uviedol, že žalobca svoj zámer využitia predmetného lesného pozemku bližšie nezdôvodnil, vedel, že dotknutý pozemok je podľa územného plánu mesta Bratislavy určený na plnenie funkcie lesa, a preto dobromyseľnosť práv žalobcu nadobudnutých preskúvaným rozhodnutím nepovažoval za preukázanú. Mal za to, že dobromyseľnosť účastníka konania by sa mala posudzovať komplexne, teda od doby, kedy sa začali posudzovať podklady, na základe ktorých bola podľa § 50 zákona o lesoch realizovaná záměna lesných pozemkov. Uviedol, že žalobca, ktorý inicioval záměnu vlastných pozemkov, vedel, že predmetné pozemky sú podľa platného územného plánu Mesta Bratislavy určené na plnenie funkcií lesa, pričom práve na základe tejto skutočnosti sa v zmysle § 50 ods. 10 zákona o lesoch tieto pozemky zamenili. Záměna z pohľadu hodnoty zamieňaných pozemkov bola „vyrovnaná“, nakoľko predmetom záměny boli lesné pozemky v k. ú. Vínohrady, ktoré sa zamieňali s inými lesnými pozemkami taktiež určenými na plnenie funkcie lesa. Konečným dôsledkom konania žalobcu bol podľa žalovaného ekonomický prospech z rozdielu medzi realitnou hodnotou stavebného pozemku a bežnou cenou lesného pozemku v k. ú. Vínohrady, bez ohľadu na to, aké sú zákonné limity a obmedzenia viažuce sa na lesné pozemky a ich využívanie v danej lokalite.

Proti uvedenému rozhodnutiu žalovaného podal žalobca rozklad, ktorý minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR rozhodnutím č. 2749/2014-420 zo dňa 17.06.2014 zamietol a rozhodnutie žalovaného zo dňa 17.02.2014 potvrdil.

Krajský súd dôvodil, že preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je mimoriadny opravný prostriedok v správnom konaní, ktorého primárnym účelom je náprava hmotnoprávných omylov, teda riešenie porušenia hmotného práva. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nie je určené na odstraňovanie procesných väd a nedostatkov, ktoré nemali vplyv na zákonnosť rozhodnutia z hľadiska hmotného práva (viď napr. rozsudok NS SR sp. zn. 4Sž 31/02). Správny poriadok stanovuje, že pri zrušení alebo zmene právoplatného rozhodnutia mimo odvolacieho konania je treba dbať na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté. Ochrana dobromyseľne nadobudnutých práv vyplývajúcich z právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy je odôvodnená potrebou garancie právnej istoty, stability právnych vzťahov a práv a povinností z nich vyplývajúcich, ako aj dôvery v právny poriadok a zákonnosť rozhodovania orgánov verejnej správy. Tieto atribúty sú znakmi právneho štátu, ku ktorému sa Slovenská republika hlási (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR). To samozrejme neznamená, že dobromyseľne nadobudnuté práva nemôžu byť vôbec dotknuté rozhodovaním príslušného orgánu v mimo odvolacom konaní. Správny orgán je však v zmysle § 65 ods. 2 správneho poriadku povinný zvážiť, či v konkrétnom prípade existuje vysoká pravdepodobnosť porušenia zákona v pôvodnom konaní a či záujem na striktnom dodržaní zákona prevyšuje záujem na zachovaní dobromyseľne nadobudnutých práv vyplývajúcich z právoplatného rozhodnutia a nadväzujúcich na toto rozhodnutie.

Stotožnil sa so záverom žalovaného v tom, že jedným z dôvodov zrušenia preskúvaného rozhodnutia zo dňa 25.03.2013 v mimo odvolacom konaní bola skutočnosť, že preskúvané rozhodnutie vydal vecne nepríslušný správny orgán, čo považoval žalovaný za jeden z predpokladov zákonnosti vydaného rozhodnutia (§ 46 správneho poriadku). Zo zákona o lesoch v jeho znení platnom a účinnom v čase rozhodovania Obvodného lesného úradu v Bratislave o žalobcovej žiadosti vyplýva, že prvostupňovým správnym orgánom v konaniach o vyňatí a obmedzení využívania lesného pozemku a o výške náhrady za stratu mimo produkčných funkcií lesa bol obvodný lesný úrad. Obvodný lesný úrad v Bratislave sa podľa vtedajšej právnej úpravy považoval za obvodný lesný úrad v sídle kraja, ktorý na základe zákona o lesoch zriadil na rozhodovanie v správnom konaní v prvom stupni vo veciach patriacich do kompetencie obvodného lesného úradu osobitný organizačný útvar, ktorým bol podľa stanovenej organizačnej štruktúry Obvodného lesného úradu v Bratislave odbor lesného hospodárstva a poľovníctva. Jeho

riaditeľom bol v čase vydania preskúmaného rozhodnutia Mgr. Jozef Harman, pričom tento odbor bol podľa popisu činnosti jednotlivých organizačných útvarov tohto úradu kompetentný na vykonávanie činnosti štátnej správy lesného hospodárstva a poľovníctva na prvom stupni správneho konania podľa zákona o lesoch a zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve, vrátane rozhodovania o vyňatí a obmedzení využívania lesných pozemkov a určenie výšky náhrady za stratu mimo produkčných funkcií lesa.

Odbor lesného hospodárstva a poľovníctva Obvodného lesného úradu v Bratislave začal o žalobcovej žiadosti o trvalé vyňatie lesných pozemkov konať, keď vyzval žalobcu na zaplatenie správneho poplatku, vyžiadal si od príslušného orgánu územného plánovania územno-plánovaciú informáciu k predmetnému pozemku a vydal rozhodnutie o prerušení konania s výzvou žalobcovi na doloženie stanoviska dotknutého orgánu štátnej správy. Krajský súd konštatoval, že o žalobcovej žiadosti začal konať vecne príslušný prvostupňový správny orgán, pričom o jeho príslušnosti na konanie neboli podľa obsahu administratívneho spisu žiadne pochybnosti.

O trvalom vyňatí pozemku na iné účely ako na plnenie funkcií lesov však dňa 25.03.2013 neočakávane rozhodol Obvodný lesný úrad v Bratislave rozhodnutím č. j.: 054/5/2013-BA3, ktoré podpísal prednosta úradu Ing. Ján Horvát. Napriek tomu, že vecne príslušným na vydanie rozhodnutia bol odbor lesného hospodárstva a poľovníctva Obvodného lesného úradu v Bratislave, rozhodol vo veci obvodný lesný úrad v sídle kraja, ktorý bol podľa zákona odvolacím orgánom vo veciach patriacich do kompetencie odboru lesného hospodárstva a poľovníctva. Skutočnosť, že o veci patriacej do prvostupňovej agendy rozhodol bez akéhokoľvek zdôvodnenia tohto postupu odvolací orgán, robí podľa názoru krajského súdu takéto rozhodnutie nezákonným, pretože je v rozpore nielen s § 46 a § 5 a 6 ods. 1 a 2 správneho poriadku, ale sa prieči aj ustanoveniam § 59 ods. 1, § 60 ods. 1 písm. b/, c/ a ods. 3 zákona o lesoch.

Krajský súd bol však toho názoru, že otázka vecnej príslušnosti lesného úradu v sídle kraja (resp. jeho organizačného útvaru) na konanie a rozhodnutie v predmetnej veci vyjadruje procesný aspekt rozhodovania, a preto porušenie týchto procesných pravidiel stanovených zákonom a vnútornými organizačnými predpismi vydanými na základe zákona by nebolo dostatočným dôvodom na zrušenie preskúmaného rozhodnutia v mimo odvolacom konaní, pokiaľ by bolo toto rozhodnutie inak v súlade s hmotným právom. Z hľadiska posúdenia právomoci na začatie mimo odvolacieho konania a zrušenie preskúmaného rozhodnutia Obvodného lesného úradu v Bratislave však možno podľa krajského súdu spoľahlivo konštatovať, že nadriadeným orgánom najbližšieho vyššieho stupňa voči obvodnému lesnému úradu v sídle kraja je Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, ktoré bolo podľa zákona plne oprávnené začať konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Obvodného lesného úradu v Bratislave zo dňa 25.03.2013 a vydať v tomto konaní rozhodnutie.

Ďalšia časť argumentácie krajského súdu poukazovala na to, že zákon o lesoch ukladá žiadateľovi o trvalé vyňatie lesného pozemku z plnenia funkcií lesa predložiť a zdôvodniť lesnému úradu návrh využitia lesného pozemku a návrh opatrení zabezpečujúcich ochranu lesa pred ohrozením a poškodením, ako aj ďalšie podklady. Pri rozhodovaní o trvalom vyňatí lesného pozemku je správny orgán povinný posúdiť súlad zámeru žiadateľa so zásadami ochrany lesných pozemkov definovanými zákonom o lesoch, ktorý výslovne stanovuje, že k vyňatiu lesného pozemku môže dôjsť len v nevyhnutných a odôvodnených prípadoch, najmä ak úlohy spoločenského a ekonomického rozvoja nemožno zabezpečiť inak. Zákon tiež určuje, že pri vyňatí lesného pozemku z plnenia funkcií lesov sa musí použiť len nevyhnutne potrebná výmera lesných pozemkov a musí sa obmedziť narušenie celistvosti lesa a naopak neobmedzovať využívanie funkcií okolitého lesa. Toto sú zákonné podmienky a požiadavky, ktoré stanovuje hmotné právo pre rozhodovanie správneho orgánu o trvalom vyňatí lesného pozemku z plnenia funkcií lesov. Správny orgán je povinný pri rozhodovaní o každej žiadosti vyhodnotiť, či žiadateľom definovaný záujem na vyňatí lesného pozemku prevyšuje verejný záujem na zachovaní funkcií lesa a či tento záujem nemožno dosiahnuť spôsobom, ktorý by do lesného pozemku zasahoval čo najmenej. Podklady i výsledok tohto správneho uváženia musí správny orgán uviesť a vysvetliť v rozhodnutí o žiadosti.

Žalobca zdôvodnil svoju žiadosť o trvalé vyňatie pozemku potrebou zvýšenia efektívnosti využitia tohto

pozemku jeho iným využitím ako doterajším spôsobom hospodárenia. Obvodný lesný úrad v Bratislave neskúmal, aký je vlastne zámer žiadateľa a či je v súlade so zásadami ochrany lesných pozemkov podľa § 5 ods. 2 a rozhodol o trvalom vyňatí predmetného lesného pozemku z plnenia funkcií lesov na účel, ktorý sa doslova zhoduje s účelom uvedeným v žalobcovej žiadosti. V rozhodnutí neuviedol, či a prečo je vyňatie nevyhnutné a odôvodnené z hľadiska zámeru i výmery pozemku, či úlohy spoločenského a ekonomického rozvoja nemožno zabezpečiť inak a ako sa prihliadlo na ochranu lesných pozemkov a potrebu obmedzovať narušenie celistvosti lesa. Možno teda konštatovať, že o trvalom vyňatí lesných pozemkov bolo rozhodnuté bez toho, aby bolo čo i len čiastočným spôsobom vyhodnotené splnenie zákonných podmienok stanovených pre rozhodovanie správneho orgánu v predmetnej veci. Keďže Obvodný lesný úrad v Bratislave pri vydaní rozhodnutia zo dňa 25.03.2013 prakticky úplne opomenul aplikovať hmotnoprávne ustanovenia zákona o lesoch, ktorými bol povinný sa riadiť, podľa názoru krajského súdu postupoval žalovaný podľa práva, keď toto rozhodnutie v mimo odvolacom konaní zrušil.

Otázku ochrany dobromyseľne nadobudnutých práv, ktoré podľa zákona majú byť pri rozhodovaní v mimo odvolacom konaní čo najmenej dotknuté, žalovaný vyhodnotil tak, že nepovažoval žalobcove práva vyplývajúce z právoplatného rozhodnutia o trvalom vyňatí lesného pozemku za nadobudnuté dobromyseľne. Odhliadnuc od tohto hodnotenia, s ktorým sa krajský súd čiastočne stotožnil, považoval za podstatnú skutočnosť, že okrem oprávnenia odlesniť predmetný pozemok, ktoré žalobca v plnom rozsahu vykonal, nevyplynuli žalobcovi z preskúmaného rozhodnutia žiadne ďalšie oprávnenia, ktorých ochrana by bránila zrušeniu preskúmaného rozhodnutia v mimo odvolacom konaní. S ohľadom na účel, na ktorý bol predmetný pozemok vyňatý z plnenia funkcií lesa („zvýšenie efektívnosti využitia predmetného pozemku iným využitím pozemku ako doterajším spôsobom hospodárenia“) a absenciu bližšieho určenia spôsobu jeho ďalšieho využitia bol krajský súd toho názoru, že žalobca na základe preskúmaného rozhodnutia nenadobudol právo využívať tento pozemok inak ako stanovuje všeobecne záväzný územný plán mesta Bratislavy, ktorý naďalej definuje pozemok ako lesný. Na tom nič nemení ani skutočnosť, že na základe preskúmaného rozhodnutia bola do katastra nehnuteľností zapísaná zmena druhu predmetného pozemku na ostatnú plochu.

Podľa krajského súdu okrem faktickej existencie právoplatného rozhodnutia o trvalom vyňatí lesného pozemku neboli zistené ani žalobcom pomenované žiadne dobromyseľne nadobudnuté práva vyplývajúce z preskúmaného rozhodnutia, prípadne nadobudnuté na jeho základe, ktorých ochrana by si za daných okolností vyžadovala uprednostnenie súkromného záujmu žalobcu na trvalom vyňatí lesného pozemku z funkcií lesa nad verejným záujmom na dodržaní zákonných pravidiel ustanovených pre rozhodovanie lesného úradu vo veciach ochrany lesa. Navyiac zrušením rozhodnutia Obvodného lesného úradu v Bratislave zo dňa 25.03.2013 sa vec opätovne dostala do štádia prvostupňového konania o podanej žiadosti žalobcu o trvalé vyňatie predmetného pozemku z funkcií lesa, v ktorom príslušný orgán za účasti žalobcu žiadosť posúdi a rozhodne o nej na základe zákonných kritérií.

Pokiaľ ide o námietku, že žalovaný sa nezaoberal otázkou zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím podľa zákona č. 514/2003 Z. z., bol krajský súd toho názoru, že ak v dôsledku rozhodnutia Obvodného lesného úradu v Bratislave zrušeného pre nezákonnosť vznikla žalobcovi škoda, bude povinnosťou štátu sa prípadným nárokom žalobcu na jej náhradu zaoberať, avšak až po právoplatnosti rozhodnutia súdu v prejednávanej veci. Nemožno preto vytýkať žalovanému, že túto žalobcom predčasne nastolenú otázku v mimo odvolacom konaní neskúmal.

Krajský súd považoval za dôvodné námietky žalobcu ohľadom porušenia jeho procesných práv v súvislosti s výsluchmi svedkov Mgr. Jozefa Harmana a Mgr. Lucie Vyhliadalovej, ktoré boli vykonané v mimo odvolacom konaní bez toho, aby bolo žalobcovi umožnené sa výsluchov zúčastniť. Výsluchy svedkov možno vykonať iba na ústnom pojednávaní, na ktorom sa má účastník konania právo zúčastniť, klásť svedkom otázky a vyjadriť sa k takto získanému dôkazu (§ 21 ods. 1, 2, § 33 ods. 1, 2 správneho poriadku). Pokiaľ správny orgán vykonal výsluch svedkov bez umožnenia žalobcovi realizovať uvedené procesné práva, postupoval v rozpore so zákonom. Táto vada v konaní však nemohla mať za následok nezákonnosť rozhodnutia, nakoľko výpovede svedkov a zistenia správneho orgánu smerovali

predovšetkým k okolnostiam delimitácie agendy (vrátane spisovej dokumentácie k predmetnej veci) zo zaniknutého Obvodného lesného úradu v Bratislave na zriadený Okresný úrad v Bratislave v súvislosti so zmenou v organizácii štátnej správy. Skutkové zistenia získané z uvedených dôkazných prostriedkov preto podľa krajského súdu nemali prakticky žiadny vplyv na celkové posúdenie veci.

O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal, nakoľko žalobca vo veci úspech nemal a žalovanému v systéme správneho súdnictva právo na náhradu trov zásadne neprináleží.

Proti tomuto rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie a žiadal, aby najvyšší súd zmenil rozsudok krajského súdu a žalobe vyhovel. Poukázal na tri analogické konania vedené na Krajskom súde v Bratislave, ktoré sú odlišené len parcelami a skladbou spoluvlastníkov. Vo svojej skutkovej a právnej podstate sú totožné. Okrem tohto konania ide o konania pod sp. zn. 5S/166/2014 a 1S/172/2014 a v oboch týchto veciach bolo žalobám vyhovené a napadnuté rozhodnutia správnych orgánov boli zrušené. Obe rozhodnutia krajského súdu boli vydané pred napadnutým rozsudkom a v tejto súvislosti žalobca zdôraznil, že iba rozdiel v zložení senátov by nemal spôsobiť diametrálne odlišné posúdenie. Právny štát má zabezpečiť ochranu práv účastníkov konania aj jednotným výkladom práva.

Ďalej žalobca uviedol, že pri posudzovaní vecnej príslušnosti správneho orgánu nemožno vychádzať iba z formálneho označenia orgánu. Zastával názor, že zákonodarcu mal v § 65 správneho poriadku na mysli jednotlivé stupne orgánov. Sústava správnych orgánov podľa slovenských predpisov je taká, že sa rozhoduje v dvojinštančnom konaní. To znamená, že prvostupňový orgán prvotne vec prejedná a druhostupňový orgán, ktorý je najbližšie nadriadený, rieši hlavne odvolací stupeň konania, prípadne aj mimo odvolacie konanie. Najvyšším je ústredný orgán štátnej správy, v danom prípade ministerstvo. V systéme správnych orgánov sú teda orgány troch stupňov.

V danom prípade na základe podnetu občana konal prvostupňový správny orgán, ktorý vydal rozhodnutie vykazujúce formálne znaky vo svojom označení, ako keby išlo o odvolací orgán. Žalobca mal za to, že išlo iba o nesprávne pomenovanie a táto chyba vyplynula z legislatívnej zmeny. Do roku 2013 existovala po dlhé roky sústava správnych orgánov so vzťahom jasnej vertikálnej nadriadenosti. Prvostupňovým orgánom bol Obvodný lesný úrad a druhostupňovým orgánom bol Krajský lesný úrad. Od 01.01.2013 došlo k zmene, ktorá zrušila Krajské lesné úrady a do Obvodných lesných úradov legislatíva zakomponovala prvo aj druhostupňový správny orgán. Ide o prípade tzv. horizontálnej podriadenosti. V dôsledku tejto novej legislatívy sa mali riešiť konania na oboch stupňoch na Obvodnom lesnom úrade s tým rozdielom, že prvostupňové konanie je na lesnom odbore a odvolacie konanie na odvolacom odbore tej istej inštancie. Podľa žalobcu táto právna úprava nebola ešte u pracovníkov vžitá a došlo k formálnemu nedostatku označenia prvostupňového rozhodnutia. Je ale nesporné, že sa rozhodovalo iba prvotne a v danej veci neexistovalo odvolacie konanie. Preto fakticky ani právne nemohol rozhodovať odvolací orgán, ktorému by potom pri preskúmaní podľa § 65 správneho poriadku bol najbližšie nadriadeným žalovaný.

Ďalej žalobca dôvodil, že právne predpisy nepredpisujú úplne taxatívne čo všetko musí správny orgán vykonať a dáva mu priestor na úvahu. Poukázal na to, že správny orgán mal k dispozícii stanovisko okresného úradu životného prostredia, ktoré podporovalo návrh na vyňatie lesného fondu. Z katastrálnej mapy vyplýva, že celé okolie predmetného pozemku (Koliba) je obostavané rodinnými domami, ktoré stoja na pozemkoch bývalých lesov. Preto rozhodnutie správneho orgánu nebolo v rozpore s doterajším trendom urbanizácie Bratislavy. Mal za to, že štátne a samosprávne orgány majú svoju funkciu aj pri rozvoji bývania, ktorá prichádza do kontrastu s poľnohospodárskym a lesným fondom. Preto nemožno vždy zachovanie celistvosti týchto fondov chrániť a považovať za jediné správne. Okrem toho poukázal na to, že vyňatie pozemku z lesného fondu je odplatné voči štátu, a to nie zanedbateľnou sumou. Aj táto otázka je dôležitá pre posúdenie pomeru individuálneho a celospoločenského záujmu.

Podľa názoru žalobcu krajský súd nesprávne vyhodnotil aj ochranu dobromyseľného nadobúdateľa. Z hľadiska perspektívy rozvoja pozemku nie je jedno, či zostane v platnosti rozhodnutie o vyňatí z lesného fondu. Zdôraznil, že krajský súd sa nezaoberal otázkami ústavných práv na právnu istotu a na

spravodlivý proces. Žalobca ako občan požiadal správny orgán o riešenie otázky, ktorú mal správny orgán vo svojej kompetencii. Žalobca nemal právo kontroly kto a akým spôsobom jeho žiadosť vyrieši. V dôvere prijal rozhodnutie správneho orgánu, v jeho zmysle konal, štátu zaplatil značnú sumu za vyňatie, ďalšie náklady vynaložil na odlesnenie. S ďalšími predpokladanými nákladmi zazmluvnil ďalší rozvoj pozemku. Preto sa oprávnené cíti poškodený, keď žalovaný zrušil ako nezákonné rozhodnutie svojho vlastného podriadeného orgánu. Podľa názoru žalobcu krajský súd odsunul namietanú otázku zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Dôvodil, že pri zamietnutí žaloby bude štát povinný vrátiť žalobcovi nemalý poplatok za vyňatie a náhradu ďalšej škody, ktorá spočíva v nákladoch na zmarený investičný zámer. Okrem toho tu zostane fakticky odlesnený pozemok, ktorý sa stane lesným len na papieri.

Záverom žalobca nesúhlasil s názorom krajského súdu, že pochybenie správneho orgánu pri výsluchu svedkov Harmana a Vyhľadalovej z hľadiska práv žalobcu nemôže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia. Dôvodil, že svedok Harman bol predstaviteľom prvostupňového orgánu a uviedol svojmu nadriadenému ministerstvu pri výsluchu určité okolnosti. Žalobca nemal možnosť klásť mu otázky, napr. v akej súčinnosti konal s prednostom úradu, prečo odovzdal nedokončený spis nadriadenému na ďalšie konanie, prečo nesledoval jeho ďalší osud a pod. Zdôraznil, že toto jeho procesné právo mu bolo žalovaným zmarené, a preto nemožno objektívne ustáliť, ako by výsluch vyznel v prípade dodržania práv žalobcu. Mal za to, že už samo také porušenie je dôvodom na zrušenie rozhodnutia žalovaného. Ide o porušenie základných práv účastníka správneho konania podľa § 21 správneho poriadku.

Žalovaný sa k odvolaniu žalobcu nevyjadril.

Dňom 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok upravujúci v zmysle § 1 písm. a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnictve, a v zmysle § 1 písm. b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

Podľa § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odvolacie konanie podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 OSP preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP, bez nariadenia pojednávania, podľa § 250ja ods. 2 a § 214 OSP v spojení s § 246c ods.1 veta prvá OSP s tým, že deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu je dôvodné. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 28. marca 2018 podľa § 156 ods.1 a 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP.

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami, ako ten, o koho práva v konaní ide.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté (§ 244 ods.1, 2 OSP).

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, súd postupuje podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti OSP (§ 247 ods. 1 OSP).

Podľa § 58 ods. 1 zák. č. 71/1967 Zb. správneho poriadku, ak osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správne mu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

Podľa § 65 ods. 1 správneho poriadku rozhodnutie, ktoré je právoplatné, môže z vlastného alebo iného podnetu preskúmať správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správne mu orgánu, ktorý toto rozhodnutie vydal (§ 58), ak ide o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, jeho vedúci na základe návrhu ním ustavenej osobitnej komisie (§ 61 ods. 2).

Podľa § 65 ods. 2 správneho poriadku správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia ho zruší alebo zmení, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Pri zrušení alebo zmene rozhodnutia dbá na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.

Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch, lesné pozemky možno využívať na iné účely ako na plnenie funkcií lesov, ak príslušný orgán štátnej správy lesného hospodárstva, po predchádzajúcom stanovisku dotknutých orgánov štátnej správy, rozhodne o ich dočasnom vyňatí alebo trvalom vyňatí z plnenia funkcií lesov (ďalej len „vyňatie“), alebo o obmedzení využívania funkcií lesov na nich (ďalej len „obmedzenie využívania“). K vyňatiu alebo obmedzeniu využívania môže dôjsť len v nevyhnutných a odôvodnených prípadoch, najmä ak úlohy spoločenského a ekonomického rozvoja nemožno zabezpečiť inak.

Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 a nasl. správneho poriadku je mimoriadny opravný prostriedok v správnom konaní, ktorého primárnym účelom je náprava hmotnoprávných omylov, teda riešenie porušení hmotného práva. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nie je určené na odstraňovanie procesných väd a nedostatkov, ktoré nemali vplyv na zákonnosť rozhodnutia z hľadiska hmotného práva (viď napr. rozsudok NS SR sp. zn. 4SŽ 31/02). V prejednávanej veci má odvolací súd za preukázané, že právoplatné rozhodnutie Obvodného lesného úradu v Bratislave č. 054/5/2013 zo dňa 25.03.2013 v rozpore so zákonom vydal orgán, ktorý nebol funkčne príslušný na konanie v prvom stupni, čím bol naplnený jeden z dôvodov na zrušenie právoplatného rozhodnutia pri jeho preskúmaní mimo odvolacieho konania.

Pri rozhodovaní o zrušení právoplatného rozhodnutia mimo odvolacieho konania má správny orgán aj zákonnú povinnosť dbať, aby pri zrušení alebo zmene rozhodnutia na to, boli práva nadobudnuté dobromyseľne čo najmenej dotknuté (§ 65 ods. 2 správneho poriadku). Ochrana dobromyseľne nadobudnutých práv vyplývajúcich z právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy je odôvodnená potrebou garancie právnej istoty, stability právnych vzťahov a práv a povinností z nich vyplývajúcich, ako aj dôvery v právny poriadok a zákonnosť rozhodovania orgánov verejnej správy ako znakov právneho štátu, ku ktorému sa Slovenská republika hlási (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR). Aj keď to samozrejme neznamena, že dobromyseľne nadobudnuté práva nemôžu byť vôbec dotknuté rozhodovaním príslušného orgánu v mimo odvolacom konaní, v zmysle ustálenej judikatúry správny orgán musí vždy skúmať, či by záujem na striktnom dodržiavaní zákona prevyšoval záujem na zachovaní dobromyseľne nadobudnutých práv vyplývajúcich z právoplatného rozhodnutia.

K posudzovaniu otázky dobromyseľnosti žalobcu v tomto prípade odvolací súd konštatuje, že žalovaný túto v podstate opomenul a odôvodnenie jeho rozhodnutia, ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu je v tejto časti nepreskúmateľné pre chýbajúce, resp. nedostatočné dôvody. Je povinnosťou správneho orgánu zodpovedne posúdiť a odôvodniť svoj záver o tom, či účastník odnímané resp. obmedzované práva nadobudol dobromyseľne a zároveň aj to, či prípadné obmedzenie resp. odňatie, čo aj prípadne, či napadnutým rozhodnutím vykonané obmedzenie resp. odňatie, čo aj dobromyseľne nadobudnutých práv je zákonné a ústavne konformné.

Prvostupňový správny orgán svoj záver, že „dobromyseľnosť konania účastníkov konania nebola

preukázaná“ vyvodil so skutočností, že konečným dôsledkom ich konania bolo získanie ekonomického prospechu z rozdielu medzi „realitou hodnotou stavebného pozemku“ a „bežnou cenou lesného pozemku“ bez ohľadu na zákonné limity a obmedzenia v prípade lesných pozemkov v danej lokalite. Uvedené podľa názoru odvolacieho súdu ešte nevyvracia predpoklad dobromyseľnosti žalobcu, pretože snažiť sa o dosiahnutie ekonomického prospechu samo o sebe nie je nemorálne, pričom povinnosť dbať na zákonné limity a obmedzenia zaťažuje správny orgán. Žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia o rozklade venoval vyhodnoteniu dobromyseľnosti účastníka iba krátky posledný odsek, v ktorom uviedol, že „Nie je možné pripustiť, že účastník konania bol pri nadobudnutí práva dobromyseľný, lebo musel vedieť, že keď začal vo veci konať príslušný osobitný organizačný útvar OLÚ, ktorým bol odbor lesného hospodárstva a poľovníctva, tým že vydal rozhodnutie o prerušení konania, ktoré podpísal riaditeľ odboru, a rozhodnutie OLÚ vydal OLÚ bez označenia osobitného organizačného útvaru, ktoré bolo podpísané prednostom OLÚ, čiže rozhodnutie OLÚ vydal vecne nepríslušný správny orgán, nie je možné povedať, že účastník nadobudol práva dobromyseľne“.

Odvolací súd, ktorý preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu iba na základe jeho obsahu, sa preto nestotožnil s právnym názorom krajského súdu a obe rozhodnutia správneho orgánu považoval za nepreskúmateľné pre nedostatočné odôvodnenie v otázke dobromyseľnosti žalobcu pri nadobudnutí jeho práv z rozhodnutia Obvodného lesného úradu a dôvodnosti odňatia týchto práv cestou zrušenia právoplatného rozhodnutia v mimoodvolacom konaní.

Najvyšší súd Slovenskej republiky preto v súlade s názorom vysloveným v rozhodnutí sp. zn. 10Sžo/79/2015 zo dňa 27.07.2016, vydanom v obdobnej veci dospel k záveru, že nepreskúmateľnosť uvedenej časti napadnutého rozhodnutia žalovaného je dostatočným dôvodom na jeho zrušenie a keďže krajský súd nereflektoval primerane na uvedený nedostatok, odvolací súd rozsudok krajského súdu zmenil. Ostatnými odvolacími námietkami sa odvolací súd nezaoberal, nakoľko ich posúdenie v akomkoľvek smere by v kontexte uvedeného už nemalo vplyv na rozhodnutie vo veci.

O trovách súdneho konania rozhodol najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 a § 250k ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 a § 151 ods. 1 a 2 OSP tak, že úspešnému žalobcovi ich náhradu voči žalovanému priznal. Nakoľko žalobca v zákonom stanovenej lehote v zmysle §151 ods. 1 OSP trovy konania nevyčísľil, bola mu v zmysle § 151 ods. 2 OSP priznaná iba náhrada trov vo výške zaplatených súdnych poplatkov 2 x 70 eur (za žalobu a odvolanie) .

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).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.