

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžk/40/2017
Identifikačné číslo spisu: 1015200006
Dátum vydania rozhodnutia: 27.04.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015200006.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd, v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľ): Lesoochranárske zoskupenie VLK, občianske združenie, Tulčík 310, Tulčík, právne zastúpený: JUDr. Iveta Rajtáková, advokátka so sídlom Štúrova 20, Košice, proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, Tomášikova 46, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-BA-OOP3-2014/082790/NMT zo dňa 24. októbra 2014, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/2/2015-37 zo dňa 13. júla 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť 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.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Rozhodnutím žalovaného č. OU-BA-OOP3-2014/082790/NMT zo dňa 24.10.2014 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“) žalovaný zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil rozhodnutie vydané Okresným úradom Malacky č. OU-MA-OSZP-2014/257/26/KOM zo dňa 28.04.2014 (ďalej len „prvoinštančné rozhodnutie“), ktorým bol vydaný súhlas podľa § 13 ods. 2 písm. h/ a § 14 ods. 2 písm. c/ zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „Zákon o ochrane prírody“) na pozemnú aplikáciu chemickej látky - herbicídu ROUNDUP - BIAKTIV na ničenie buriny v staničných, traťových koľajach a nástupištiach v k. ú. U., v k. ú. T., v k.ú. H. v ochranných pásmach, kde platí podľa zákona tretí stupeň ochrany a súčasne nesúhlas na pozemnú aplikáciu chemickej látky - herbicídu DICOPUR® M 750 na ničenie buriny v staničných, traťových koľajach a nástupištiach v k.ú. U., v k.ú. T., v k. ú. H., kde platí podľa zákona tretí stupeň ochrany. Platnosť rozhodnutia bola obmedzená do 31.10.2016 a za podmienok uvedených vo výrokovvej časti prvostupňového rozhodnutia pod bodom 1 až 5.

II.

Konanie na krajskom súde

2. Sťažovateľ podal správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti preskúmaného rozhodnutia. Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením podľa § 99 písm. g) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zastavil konanie z nasledujúcich dôvodov:

- s poukazom na stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24.06.2014 č. Snj 72/2013 a na ustálený právny názor (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26.11.2014 sp. zn. 9Sžp/11/2013, Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.11.2016 sp. zn. 7Sžo/136/2015 a Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 16.05.2017 sp. zn. 7Sžo/279/2015) uviedol, že keďže čas, do ktorého bol vydaný súhlas na pozemnú aplikáciu chemickej látky uplynul, nastali okolnosti obdobné zrušeniu rozhodnutia o vydaní takéhoto súhlasu,

- s poukazom na názor vyslovený v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30.11.2016 sp. zn. 7Sžo/136/2015 uviedol, že v tomto prípade sťažovateľ nemohol preukázať ukrátenie na svojich právach, ktoré mu vzniklo rozhodnutím o vydaní súhlasu podľa § 13 ods. 2 písm. h/ a § 14 ods. 2 písm. c/ Zákona o ochrane prírody, keďže v priebehu súdneho konania napadnuté rozhodnutia stratili platnosť a sťažovateľova účasť v tomto štádiu konania nemohla spôsobiť ukrátenie jeho práv, t. j. realizácia jeho práv bola výlučne formálneho charakteru, avšak reálne nemohla zabezpečiť výhodnejší, resp. priaznivejší výsledok. Poukázal na to, že konanie začalo na žiadosť žiadateľa, ktorý však nepožiadaval o predĺženie súhlasu v zmysle § 89 ods. 2 Zákona o ochrane prírody,

- v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 16.05.2017 sp. zn. 7Sžo/279/2015 najvyšší súd uviedol, že konanie v obdobnej veci zastavil, nakoľko konaniu a rozhodnutiu vo veci bráni neodstrániteľná prekážka konania, ktorou je nedostatok právomoci súdu na preskúmanie neexistujúceho rozhodnutia,

- prípadné zrušenie preskúmaného rozhodnutia žalovaného v danom prípade by nepredstavovalo pre účastníka konania reálnu možnosť dosiahnuť rozhodnutie v jeho prospech a bolo by v rozpore so zásadou materiálnej pravdy aj v rozpore so zásadou hospodárnosti konania. Súd aj správny orgán musia pritom zásadu zisťovania skutočného stavu veci uplatňovať súčasne so zásadou hospodárnosti tak, aby nedochádzalo k zbytočnému predlžovaniu konania a aby sa neprímerane nezvyšovali náklady konania. Iný výklad zákona by smeroval len k formálnemu zopakovaniu konania o odvolaní bez toho, aby dávalo účastníkovi konania reálnu možnosť dosiahnuť materiálne iné rozhodnutie v jeho prospech a bolo by v rozpore aj so zásadou hospodárnosti správneho konania, ktorá je zakotvená v § 3 ods. 3 Správneho poriadku,

- poukázal na názor vyslovený v uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 502/2015, podľa ktorého správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokolvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého.

III.

Obsah kasačnej sťažnosti/stanoviská

3. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f) a písm. g) S.s.p., t. j. že krajský súd v konaní 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 a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

4. Sťažovateľ v nasledujúcich sťažnostných bodoch v súlade s § 445 ods. 1 písm. c) S.s.p. najmä uviedol, že:

- súd nijakým spôsobom nezohľadnil ust. § 178 ods. 3 S.s.p., ktoré zakladá právo zainteresovanej verejnosti podať správnu žalobu ak tvrdí, že napadnutým rozhodnutím bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia,

- nemožno dospieť k záveru, že by uplynutím platnosti doby udeleného súhlasu mohlo dôjsť k stavu, že

by verejný záujem v oblasti životného prostredia nebol porušený,

- obmedzenie platnosti rozhodnutia nevypovedá nič o skutočnosti, či jeho vydaním bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia, inak povedané, ak rozhodnutie o povolení výnimky bolo vydané v rozpore s ustanoveniami Zákona o ochrane prírody a krajiny a Smernice o biotopoch transponovanej do Slovenského právneho poriadku práve uvedeným zákonom, potom uplynutie doby platnosti napadnutého rozhodnutia na tomto nesúlade s uvedenými právnymi predpismi nemôže nič zmeniť,

- vylúčenie takýchto rozhodnutí zo súdneho prieskumu je v rozpore nielen s ust. § 178 ods. 3 S.s.p., ale aj s čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, o výklade ktorého bolo už rozhodnuté v rozsudku Súdneho dvora Európskej únie C-240/09 zo dňa 8.3.2011,

- s poukazom na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-240/09 zo dňa 8. 3. 2011, v ktorej Súdny dvor Európskej únie rozhodoval práve o otázke výkladu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vo vzťahu k možnosti organizácie na ochranu životného prostredia (konkrétne sťažovateľa), a v ktorom výslovne uviedol povinnosť vnútroštátneho súdu poskytnúť taký výklad procesného práva, ktorý umožní sťažovateľovi napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom únie v oblasti životného prostredia, nie je rozhodnutie správneho súdu, ktorý zastaví konanie o žalobe žalobcu bez toho, aby preskúmal rozhodnutie ňou napadnuté,

- nepreskúmanie takéhoto rozhodnutia znemožňuje posúdenie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu a rozhodnutie súdu o tom, či postup a rozhodnutie orgánov v oblasti životného prostredia boli zákonné alebo nie. V predmetnej veci sa súd navyše ani len nezaoberal otázkou, či napadnuté rozhodnutie bolo žiadateľom aj realizované,

- v odôvodnení napadnutého rozhodnutia nemožno nájsť nielen odkaz na ustanovenia S.s.p. vzťahujúce sa k zainteresovanej verejnosti, ale aj absencia akýchkoľvek právnych úvah krajského súdu viažucích sa k tomuto aspektu posudzovanej veci,

- krajský súd opomenul, či obišiel skutočnosť, už opakovane uvádzanú v tejto sťažnosti, že aktívna legitímácia žalobcu spočíva v existencii rozhodnutia porušujúceho podľa žalobného tvrdenia verejný záujem v oblasti životného prostredia, a nespája sa s faktickým ani tvrdým porušením subjektívnych práv sťažovateľa v správnom konaní či napadnutom rozhodnutí,

- s poukazom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 875/2016 zo dňa 28.2.2017 uviedol, že z neho vyplýva nesporne zásadná zmena medzi ustanoveniami O.s.p. a S.s.p. vo vzťahu k žalobe sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti.

5. Navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

6. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti najmä uviedol, že sa stotožňuje so znením napadnutého uznesenia krajského súdu, nakoľko účinnosť rozhodnutia prvoinštančného správneho orgánu bola obmedzená do 31. 10. 2016. Krajský súd nepoprel právo zainteresovanej verejnosti prejavíť verejný záujem v oblasti životného prostredia, len vzhľadom na časové obmedzenie platnosti rozhodnutia vyjadril názor, že odpadol dôvod na pokračovanie v konaní. Sťažovateľ neuviedol v kasačnej sťažnosti žiadne nové právne skutočnosti alebo dôkazy, ktoré by preukazovali porušenie platných právnych predpisov zo strany správnych orgánov. Trval na tom, že obe správne rozhodnutia boli vydané na základe spoľahlivo zisteného skutkového stavu, sú zákonné a majú predpísané náležitosti. Navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

IV.

Právny názor Najvyššieho súdu

7. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 S.s.p.) a že ide o uznesenie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 2 S.s.p.), jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú zamietnuť.

Podľa § 89 ods. 3 písm. b) Zákona o ochrane prírody, rozhodnutie vydané podľa tohto zákona stráca platnosť uplynutím času, na ktorý bolo vydané.

Podľa § 99 písm. g) S.s.p. správny súd konanie uznesením zastaví, ak odpadol dôvod na pokračovanie v konaní a nejde o prípady ustanovené v písmenách c) a d).

Podľa § 178 ods. 3 S.s.p., 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.

8. Predmetom kasačnej sťažnosti bolo uznesenie krajského súdu, ktorým súd zastavil konanie o preskúmanie zákonnosti preskúmaného rozhodnutia žalovaného.

9. Sťažovateľ na prvom mieste namietal nesprávne právne posúdenie veci zo strany krajského súdu. Kasačný súd s prihliadnutím na zásadu kontinuálneho výkonu štátnej moci (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky) musí zdôrazniť, že doterajšia ustálená judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky chápe takto sformulovaný sťažnostný dôvod zakotvený v § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. vo vzťahu k meritu prejednávanej veci, t. j. na prvom mieste ako nesprávnu aplikáciu právnej normy (hypotéza ako právny skutkový stav a dispozícia) na riadne zistený faktický skutkový stav vyplývajúci z merita veci, na druhom mieste ako nesprávny výber ustanovenia a v neposlednom rade ako nesprávny výber právneho predpisu. Nesprávnym právnym posúdením veci je omyl súdu pri aplikácii práva na zistený skutkový stav. O nesprávnu aplikáciu právnych predpisov ide vtedy, ak súd nepoužil správny právny predpis alebo ak síce aplikoval správny právny predpis, nesprávne ho ale interpretoval alebo ak zo správnych skutkových záverov vyvodil nesprávne právne závery.

10. Vo vzťahu k dôvodu kasačnej sťažnosti, že správny súd sťažovateľovi nesprávnym procesným postupom znemožnil, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, kasačný súd uvádza, že pojem "právo na spravodlivý proces" nahrádza doterajší pojem "odňatie možnosti konať pred súdom", nakoľko obsahové znaky pojmu "právo na spravodlivý proces" vyplývajú z konštantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva i Ústavného súdu Slovenskej republiky a v zmysle tohto pojmu musí konanie ako celok vykazovať znaky spravodlivosti; nestačí jedna izolovaná vada na uplatnenie kasačnej sťažnosti a naopak, ak konanie ako celok znaky spravodlivosti nevykazuje, bude kasačná sťažnosť v zmysle § 439 ods. 1 prípustná vždy.

11. V súvislosti s uvedeným kasačný súd musí zdôrazniť, že v aplikačnom postupe krajského súdu pri rozhodovaní o merite sporu nezistil nedostatky právneho posúdenia v merite veci, ani porušenie práva sťažovateľa na spravodlivý proces. Sťažovateľ namietal nezohľadnenie práva zainteresovanej verejnosti na podanie správnej žaloby a v tejto súvislosti ich postavenie a verejný záujem na ochrane životného prostredia ako aj nezákonné vylúčenie preskúmaného rozhodnutia zo súdneho prieskumu.

12. Kasačný súd rovnako ako krajský súd považuje za nevyhnutné poukázať na vyššie citované zákonné ustanovenia, ako aj stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. Snj 72/2013 z 24. júna 2014, podľa ktorého neplatnosť povolenej výnimky o povolení na odstrel chráneného živočícha - medveďa hnedého, spôsobená uplynutím času, na ktorý bola výnimka povolená má za následok, že odpadol predmet konania, lebo výnimka, ktorá bola obsahom rozhodnutia už zanikla a neexistuje. Správny orgán, resp. súd preto môže (ba dokonca musí) zastaviť konanie o výnimke, a to v ktoromkoľvek štádiu konania. Uvedené stanovisko je možné aplikovať aj na predmetnú vec.

13. Súd dáva do pozornosti, že rozhodnutie správneho orgánu - udelenie súhlasu - vzhľadom na jeho presnú časovú ohraničenosť stratilo platnosť. Realizácia práv sťažovateľa reálne nemohla zabezpečiť výhodnejší, resp. priaznivejší výsledok. Uplynutie času, na ktorý bol súhlas udelený má za následok, že odpadol predmet konania. V čase súdneho prieskumu už neexistovalo rozhodnutie, ktoré by mohlo byť predmetom súdneho preskúmania. Ak by súd v správnom súdnictve sťažovateľovi vyhovel a ním

napadnuté správne rozhodnutie zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie, žalovaný by nemal inú možnosť, len svoje konanie zastaviť, pretože jeho predmet - súhlas - zanikol uplynutím času, na ktorý bol udelený, a nejde o konanie, ktoré by bolo možné začať z úradnej povinnosti. Zrušenie rozhodnutia žalovaného v predmetnej veci by bolo v rozpore so zásadou materiálnej pravdy aj v rozpore so zásadou hospodárnosti konania.

14. V ďalšom považuje súd za nevyhnutné uviesť, že aktívnu žalobnú legitimáciu sťažovateľa krajský súd nespochybňoval, umožnil mu ako zainteresovanej verejnosti realizáciu jeho procesných práv, rovnako ako aj správne orgány v administratívnom konaní, preto z absencie citácie zákonných ustanovení S.s.p. či právnych úvah vo vzťahu k postaveniu sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti nemožno vyvodzovať nesprávne právne posúdenie súdu. Vzhľadom na uvedené poukaz na citovanú časť nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 875/2016 zo dňa 28.02.2017 v súvislosti s postavením sťažovateľa nie je dôvodný. V predmetnej veci sa neriešilo účastníctvo sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti v konaní, pretože bolo nesporné, nakoľko je zakotvené v S.s.p. a vyplýva aj z ďalších vnútroštátnych a európskych právnych predpisov, ako i medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky (tiež napr. Aarhuský dohovor) a taktiež z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a z rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie. Kasačný súd poukazuje na časť z predmetného nálezu, potvrdzujúcu vyššie uvedené právne závery:

„...pokiaľ bola činnosť, pre ktorú bola výnimka povolená, vykonaná v čase trvania výnimky a v súlade s ďalšími podmienkami výnimky, nestáva sa ex tunc a späťne porušením zákona. Porušením zákona sa stáva taká činnosť, ktorá je vykonaná nad rámec povolenej výnimky alebo po jej uplynutí. Uplynutím platnosti výnimky rozhodnutie, ktorou bola povolená, zaniká nie ex tunc, ale až dňom nasledujúcim po poslednom dni platnosti povolenej výnimky. Týmto dňom počínajúc a s účinkom pro futuro rozhodnutie nemá právne účinky... Ústavný súd pripomína sťažovateľovi potrebu reálneho dopadu súdneho rozhodnutia nielen na procesné práva a povinnosti účastníka správneho konania, ale aj na jeho reálnu možnosť nielen privodiť vecne iné či výhodnejšie postavenie, ale v tomto prípade vôbec na reálnu možnosť konanie zopakovať...V závere ústavný súd považuje za potrebné opakovane poukázať na to, že ani rozsudky krajského súdu, ale ani rozhodnutia najvyššieho súdu nemali schopnosť porušiť právo sťažovateľa účinne sa zúčastniť sa konania vedeného ministerstvom v danej veci.“

15. Vo svetle uvedeného kasačný súd konštatuje, že v predmetnej veci nebolo možné postupovať inak, ako súhlasiť so závermi prijatými krajským súdom v napadnutom rozhodnutí, nakoľko krajský súd sa posudzovanou vecou dôsledne zaoberal a vyvodil správne právne závery, ktoré náležite aj odôvodnil. Z uvedeného dôvodu kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietol.

16. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.). Žalovanému ich nepriznal v zmysle § 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 S. s. p.

17. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal uznesenie jednomyselne (§ 147 ods. 2 a analogicky § 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.