

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Sžk/18/2019
Identifikačné číslo spisu: 1016202657
Dátum vydania rozhodnutia: 18.06.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1016202657.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu (spravodajca) a sudkýň JUDr. Eriky Čanádyovej a JUDr. Moniky Válašikovej, PhD. v právnej veci žalobcu: Lesoochranárske zoskupenie VLK, občianske združenie, IČO: 31 303 862, Tulčák 310, právne zastúpeného: JUDr. Iveta Rajtáková, advokátka, Štúrova 20, Košice, proti sťažovateľovi (pôvodne žalovanému): Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, Dobrovičova 12, Bratislava, za účasti ďalších účastníkov konania: 1) Mestské lesy v Bratislave, Cesta mládeže 4, 831 01 Bratislava, právne zastúpený: Advokátska kancelária Chabadová s.r.o., Pri starej prachárni 13, Bratislava a 2) Hlavné mesto SR Bratislava, Primaciálne námestie 1, 814 99 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 3098/2016-720 zo dňa 3. októbra 2016 a listu žalovaného sp. zn. 1774/2017-720 zo dňa 10. apríla 2017, v konaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti časti I. výroku rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/295/2016-67 zo dňa 10. januára 2019, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa (pôvodne žalovaného) proti časti I. výroku rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/295/2016-67 zo dňa 10. januára 2019 z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave podľa § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok („SSP“) v časti I. výroku zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného č. 3098/2016-720 zo dňa 03.10.2016 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“) v spojení s prvostupňovým rozhodnutím Okresného úradu Bratislava, odbor opravných prostriedkov č. OU-BA-OOP4-2016/008031 zo dňa 02.06.2016 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“) a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania. V časti II. výroku odmietol žalobu o preskúmanie rozhodnutia listu žalovaného sp. zn. 1774/2017-720 zo dňa 10.04.2017 a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania.

2. Prvostupňový správny orgán prostredníctvom verejnej vyhlášky podľa § 67 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch oznámil dotknutým orgánom štátnej správy, právnickým osobám a fyzickým osobám, ktorých práva môžu byť vyhotovením programu starostlivosti o lesy dotknuté, že vyhotovovateľ plánu vypracoval správu o doterajšom hospodárení a o určení zásad na vyhotovenie Programu starostlivosti o lesy pre lesný celok Mestské lesy Bratislava pre obdobie rokov 2016-2025 (ďalej „PSoL“). Výzval dotknuté osoby na predloženie pripomienok k správe o hospodárení a požiadaviek na vypracovanie pokynov v určenej lehote. Dotknuté osoby boli informované, že do predmetnej správy môžu nahliadať v sídle správneho orgánu. Prerokovanie správy a predložených pripomienok stanovil na deň 20.07.2015. Žalobca listom zo dňa 26.06.2015 oznámil svoju účasť v konaní o vyhotovenie dotknutého PSoL pre LC Mestské lesy Bratislava pre obdobie rokov 2016-2025. Z listu žalobcu vyplynulo, že mal záujem o účasť v konaní podľa § 41 ods. 8 zákona o lesoch. Prvostupňový orgán vydal prvostupňového rozhodnutie, podľa ktorého žalobca nie je účastníkom správneho konania podľa § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej aj len „správny poriadok“) vo veci vyhotovenia PSoL, ale je zúčastnenou osobou podľa § 15a správneho poriadku. Uvedené odôvodnil tým, že žalobca nie je vlastníkom, správcom ani obhospodarovateľom lesných pozemkov, pre ktoré sa vyhotovuje uvedený PSoL, nie je právnickou osobou, ktorej práva a povinnosti môžu byť vyhotovením PSoL dotknuté a nie je ani dotknutým orgánom štátnej správy. Nenaplnia znak účastníka konania, ktorým je hmotno-právny pomer k veci, ktorá je predmetom konania. Nakoľko nemal postavenie účastníka prvostupňový orgán neakceptoval jeho pripomienky k návrhu PSoL. Žalobca proti prvostupňovému rozhodnutiu podal odvolanie, ktoré žalovaný zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

3. Krajský súd sa nestotožnil s názorom žalovaného, v zmysle ktorého žalobca nespĺňa podmienky účastníka konania stanovené zákonom o lesoch, keďže nie je vlastníkom, správcom, obhospodarovateľom dotknutých lesných pozemkov, ani právnickou osobou, ktorej práva a povinnosti môžu byť vyhotovením PSoL dotknuté a nie je ani dotknutým orgánom štátnej správy. PSoL má zásadný význam pre to, akým spôsobom budú zohľadnené a rešpektované záujmy ochrany prírody a krajiny. Poukázal na účel zákona o lesoch, ktorý je vymedzený v jeho § 1 ods. 2, z ktorého vyplýva, že ochranu prírody a krajiny upravuje nielen zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane krajiny a prírody (ďalej aj len „zákon o ochrane krajiny a prírody“), ale aj zákon o lesoch. V nadväznosti na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-240/09 zo dňa 08.03.2011 uviedol, že na účely umožnenia účinnej ochrany životného prostredia, tak ako vyplýva z práva EÚ je potrebné postupovať tak, aby žalobcovi ako združeniu na ochranu životného prostredia bolo priznané postavenie účastníka správneho konania, aby mohol podať žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu. Nemôže prehliadať základné smerovanie žalobcu - jednotlivcov združených za účelom naplnenia svojho základného práva na priaznivé životné prostredie. Bolo by v rozpore s ústavným imperatívom zakotveným v čl. 44 ods. 2 Ústavy brániť žalobcovi v jeho výslovne prejavenej snahe, aby prostredníctvom legálne dostupných mechanizmov vnútroštátnej právnej ochrany, medzi ktoré patrí aj súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov týkajúcich sa životného prostredia naplňoval svoj cieľ.

4. K otázke účastníctva v prejednávanej veci poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžp/41/2009 zo dňa 12.04.2011 a záver Ústavného súdu SR vyslovený v náleze č. k. II. ÚS 197/2010-52 z 13.01.2011, v zmysle ktorého bez ohľadu na procesné označenie osoby v konaní, je základným kritériom pre posúdenie účastníctva predovšetkým dopad účinkov postupu orgánu štátnej moci alebo jeho rozhodnutia na základné práva, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy. S poukazom na princípy účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch v oblasti životného prostredia ustanovenými v Aarhuskom dohovore krajský súd konštatoval, že žalobcovi malo byť priznané postavenie účastníka správneho konania vo veci schválenia PSoL. Právo byť účastníkom správneho konania je súčasťou základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy. Okrem uvedeného krajský súd poukázal na to, že zo súdnej praxe v obdobných konaniach je zrejmé, že žalobca bol účastníkom konania.

5. Sťažovateľ podal proti rozsudku krajského súdu včas kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil. Namietal, že v konaní o schvaľovaní PSoL zastupuje záujmy ochrany prírody

a krajiny podľa zákona o ochrane prírody a krajiny orgán štátnej správy ochrany prírody a krajiny. V súvislosti s týmto nepovažuje za potrebné, aby sa žalobca ako zainteresovaná verejnosť skutočne zúčastnil konania, na to aby mohol podať žalobu vo veci ochrany životného prostredia. S ohľadom na predmet správneho konania, ktorým je rozhodovanie o konkrétnom práve (právo chránenom záujme) alebo povinnosti účastníka konania, nie inej osoby, zastáva názor, že pokiaľ táto iná osoba žiada o ochranu svojho práva, ktoré konaním nie je priamo dotknuté, nie je účastníkom konania. Poukázal na to, že zákon o lesoch ustanovuje podmienky, ktoré musí dotknutý subjekt spĺňať na to, aby bol nositeľom zákonného práva alebo povinnosti v konaniach podľa tohto osobitného predpisu. V súvislosti s rozsudkom Súdneho dvora C-240/09 zo dňa 08.03.2011 namietal odlišnosť prejednávanej veci. K Aarhuskému dohovoru uviedol, že podľa jeho čl. 9 ods. 3 majú signatári prijať vnútroštátnu úpravu zabezpečujúcu prístup zainteresovanej verejnosti k správne konaniu alebo súdne konaniu, tak aby mali možnosť napadnúť úkony alebo opomenutia súkromných osôb alebo orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Uvedené je pretavené v § 42 SSP, kde je pre zainteresovanú verejnosť zabezpečené právo podať správnu žalobu, ak bola zúčastnená na správnom konaní. Poukázal na to, že v zákone o lesoch má zainteresovaná verejnosť po splnení podmienok priznané postavenie zúčastnenej osoby. V tejto súvislosti uviedol, že napr. v prípade zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov alebo zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa zainteresovanej verejnosti priamo postavenie účastníka. K obdobným veciam, v ktorých žalobca bol v postavení účastníka namietal, že správne orgány konajú podľa § 14 správneho poriadku, až kým sa nepreukáže opak. To, že správne orgány v iných konaniach o schválení programu starostlivosti o lesy neskúmali postavenie žalobcu ako účastníka a konali s ním ako s účastníkom nie je dôkazom preukazujúcim toto jeho postavenie.

6. Ďalší účastník konania 1/ sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti s touto plne stotožnil.

7. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky <. (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP zamietol.

8. Preskúmaním veci kasačný súd zistil, že kľúčovým aspektom v prejednávanej veci je posúdenie otázky, či je možné a v tejto súvislosti aj potrebné priznať žalobcovi postavenie účastníka konania v konaní o schválení programu starostlivosti o lesy.

9. Kasačný súd sa v plnom rozsahu stotožňuje s právnym názorom krajského súdu v bodoch 73 až 80 odôvodnenia rozsudku.

10. Potrebu priznania postavenia účastníka žalobcovi treba vnímať v kontexte účelu a cieľov samotného zákona o lesoch, tak ako to vo svojom rozsudku naznačil aj krajský súd (bod 73). Týmto účelom, vymedzeným v normatívnom texte je jednak zachovanie, zveľaďovanie a ochrana lesov ako zložky životného prostredia a prírodného bohatstva krajiny na plnenie ich nenahraditeľných funkcií; zabezpečenie diferencovaného, odborného a trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch; zosúladienie záujmov spoločnosti a vlastníkov lesov; vytvorenie ekonomických podmienok na trvalo udržateľné hospodárenie v lesoch a vykonávanie osobitného predpisu v oblasti zákonného pôvodu dreva vyťaženého na lesných pozemkoch. Z uvedeného možno poukázať nielen, ale najmä na zachovanie, zveľaďovanie a ochranu lesov ako zložky životného prostredia a v neposlednom rade na zosúladienie záujmov spoločnosti a vlastníkov lesov. Z osobitnej časti dôvodovej správy vyplýva, že ustanovenia zákona sú zamerané tiež na vytvorenie rovnováhy medzi verejnými záujmami a záujmami vlastníkov.

11. V tomto kontexte treba pristupovať aj k sťažovateľovmu argumentu, že nie je potrebné, aby sa žalobca zúčastnil konania ako jeho účastník. Bez ohľadu na to, že v konaní o schvaľovaní PSOL

zastupuje záujmy ochrany prírody a krajiny aj orgán štátnej správy ochrany prírody a krajiny je potrebné pri priznaní účastníctva postupovať spôsobom, ktorý náležite zohľadňuje aj účel zákona o lesoch najmä vo vzťahu k zosúladieniu záujmov spoločnosti. Žalobca je občianskym združením, ktoré sa zameriava na ochranu životného prostredia. S ohľadom na uvedené ako aj ustálenú súdnu prax, na ktorú krajský súd poukázal v rozsudku (bod 76) je potrebné stotožniť sa so záverom, že základným kritériom pre posúdenie účastníctva je predovšetkým dopad účinkov postupu orgánu štátnej moci (súdu alebo orgánu verejnej správy) alebo jeho rozhodnutia na základné práva, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy. Okrem uvedeného je z rozhodovacej činnosti súdov zrejmé, že správne orgány v konaniach o schválení programu starostlivosti o lesy konali ako s účastníkom konania. Keďže v rozhodnom čase (t. j. v čase vydania meritórneho rozhodnutia) zákon o lesoch explicitne nešpecifikoval, ktoré konkrétne subjekty sú v postavení účastníka je potrebné takéto postavenie vyhodnotiť s prihliadnutím na čl. 46 ods. 1 Ústavy, v zmysle ktorého je súčasťou základného práva na inú právnu ochranu právo byť účastníkom správneho konania a taktiež s prihliadnutím na princípy účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch v oblasti životného prostredia plynúce z Aarhuského dohovoru. Nemožno však opomenúť skutočnosť, že účinná ochrana životného prostredia vyplýva aj z práva EÚ, v čoho dôsledku sa pre prejednávajúcu vec javí ako relevantná aj judikatúra Súdneho dvora Európskej únie.

12. V súvislosti s Aarhuským dohovorom je potrebné prihliadať najmä na princípy, ktoré tento dohovor v oblasti životného prostredia ustanovuje. Okrem zreteľného záväzku spočívajúceho v poskytnutí práva na súdny prostriedok nápravy proti dotknutému správne rozhodnutiu v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, je však potrebné zaoberať sa aj čiastkovou otázkou týkajúcou sa priznania postavenia účastníka už v správnom konaní, čo možno subsumovať pod účasť na rozhodovacom konaní v oblasti životného prostredia. V súvislosti s touto otázkou je okrem samotného čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru podľa kasačného súdu potrebné prihliadať aj na znenie jeho čl. 6. Samotná účasť na rozhodovacom konaní v oblasti životného prostredia je rozdielna a má iný účel ako opravný prostriedok podaný na súd, keďže tento môže byť prípadne podaný proti rozhodnutiu prijatému na záver tohto konania (napr. rozsudok Súdneho dvora z 15. októbra 2009, Djurgarden-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, C-263/08, EU:C:2009:631, bod 38). V tomto smere tak sám o sebe neobstojí sťažovateľov argument, že je postačujúce ak je žalobcovi poskytnutá možnosť podať správnu žalobu. Práve počas správneho konania sa totiž v pozícii účastníka konania dokáže aktívnejšie podieľať na rozhodovacom procese tým, že môže podrobnejšie a podstatnejšie rozvinúť svoje tvrdenia resp. pripomienky a príslušné správne orgány tieto môžu zohľadniť ešte pred vydaním rozhodnutia.

13. Vychádzajúc z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, okrem prípadu zmieneného samotným krajským súdom (bod 75) možno prihliadať aj na iné prípady (napr. rozsudok Súdneho dvora z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838), v zmysle ktorých je potrebné v správnom konaní postupovať tak, aby žalobca ako združenie na ochranu životného prostredia mohol podať žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom EÚ, teda priznať mu postavenie účastníka správneho konania.

14. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom krajského súdu (bod 75), v ktorom poukázal na ústavný imperatív vyplývajúci z čl. 44 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého je každý povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie. Bolo by v konflikte s týmto ústavným imperatívom pokiaľ by nepriznaním postavenia účastníka konania bolo žalobcovi bránené v jeho explicitne vyjadrenej snahe uplatniť legálne dostupné mechanizmy právnej ochrany.

15. O náhrade trov kasačného konania rozhodol tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu podľa § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP nepriznal, žalobcovi ich nepriznal, pretože mu v konaní nevznikli a ďalším účastníkom náhradu trov konania nepriznal v zmysle § 169 SSP, keďže im nevznikli trovy v súvislosti s plnením povinnosti.

16. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.