

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Sžo/69/2014
Identifikačné číslo spisu:	5013201164
Dátum vydania rozhodnutia:	10.09.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Zemková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:5013201164.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: O. S., bytom K., právne zastúpený: JUDr. Magda Poliačikova, advokátka so sídlom Národná 17, Žilina proti žalovanému: Slovenská inšpekcia životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia ŽILINA, so sídlom Legionárska 5, Žilina, v konaní o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. 807-16785/2012/Chy/770170103-Z8 zo dňa 21.06.2012, konajúc o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č.k. 21S/160/2013-109 zo dňa 25. júna 2014, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č.k. 21S/160/2013- 109 zo dňa 25.júna 2014 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým uznesením č.k. 21S/160/2013-109 zo dňa 25.06.2014 Krajský súd v Žiline konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 807-16785/2012/Chy/770170103-Z8 zo dňa 21.06.2012, ktorým žalovaný vydal integrované povolenie „na skládku odpadov Podstránie - Lednické Rovne pre prevádzkovateľa: Ledrov, spol. s r.o., Schreibernova č. 369, 020 61 Lednické Rovné“ a o doručenie prvostupňového rozhodnutia žalobcovi podľa § 250b ods. 2 O.s.p., zastavil a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania.

Svoje rozhodnutie Krajský súd v Žiline odôvodnil tým, že žaloba podaná vo vzťahu k prvostupňovému rozhodnutiu nepodlieha súdnemu prieskumu v zmysle rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. I. ÚS 351/2010-52 zo dňa 05.10.2011. Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že podľa § 247 ods. 1 O.s.p. pri rozhodnutí a postupe správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa druhej hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Preto, ak administratívne rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť inak ako v dôsledku použitia riadnych opravných prostriedkov, správny súd musí konanie zastaviť (porov. I. ÚS 20/97). Ak žalobcovia (vedľajší účastníci) v konaní pred správnym orgánom nevyužili riadne opravné prostriedky (odvolanie podľa § 53 Správneho poriadku alebo obnovy

konania podľa § 62 ods. 1 písm. c/ Správneho poriadku), krajský súd bol povinný konanie pred ním zastaviť podľa ustanovenia § 250d ods. 3 O.s.p. (porov. II. ÚS 12/97, alebo R 74/1998 Zbierky súdnych rozhodnutí a stanovísk a pod.), pretože žaloba podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu príslušného stavebného úradu, hoci aj „právoplatnému“, pre nesplnenie základnej procesnej podmienky, ktorou je neexistencia inštančne konečného právoplatného rozhodnutia správneho orgánu; len tak sa naplní dikcia § 250b ods. 2 O.s.p., podľa ktorej „... po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe“.

Ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. preto pripúšťa len taký výklad, že žalobu môže podať proti správne rozhodnutiu len ten, kto tvrdí, že mu rozhodnutie nebolo doručené, hoci s ním ako s účastníkom konania malo byť konané, a len vtedy, ak tomuto účastníkovi nebolo doručené rozhodnutie orgánu druhého stupňa, a žalobou napadnuté rozhodnutie sa stane konečným a právoplatným jeho doručením žalobcovi podľa uznesenia súdu, ktoré toto uloží a kedy teda boli v konaní (aj keď nie práve žalobcom, ale iným účastníkom) vyčerpané riadne opravné prostriedky (porov. § 247 ods. 2 O.s.p.). Použitie ustanovenia § 250b ods. 2 O.s.p. v takom prípade odstraňuje prekážku, ktorá by inak bránila prejednaniu žaloby, lebo v prípade, že so žalobcom ako s účastníkom konané byť malo a rozhodnutie mu nebolo doručené, nenadobudlo právoplatnosť. Doručením druhostupňového rozhodnutia, hoci aj na základe uznesenia súdu, sa tak stane a súd môže potom v konaní o žalobe pokračovať podľa príslušných ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Z toho potom vyplýva logický záver, že ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. nemožno aplikovať v prípadoch, keď žalobcovi nebolo doručené rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a keď nebolo žiadnym iným účastníkom podané odvolanie, a teda žalobou napadnuté rozhodnutie sa nestalo konečným. V takom prípade má opomenutý účastník využiť iné právne prostriedky na ochranu svojich práv, a to či už postup podľa ustanovenia § 250t O.s.p., alebo podanie odvolania aj pri absencii prvostupňového rozhodnutia, či podať návrh na obnovu konania podľa § 62 ods. 1 písm. c/ Správneho poriadku (nesprávnym postupom správneho orgánu bola účastníkovi konania odňatá možnosť zúčastniť sa konania), na ktorý má dotknutý účastník právny nárok.

Nemožno totiž strácať zo zreteľa, že správne súdnictvo je založené na zásade subsidiarity súdneho prieskumu, čo znamená, že súdna ochrana nastupuje až v okamžiku, keď sa účastník správneho konania nemôže domôcť svojich práv v rámci správneho konania (uplatnením prípustných riadnych opravných prostriedkov). Za vyčerpanie opravných prostriedkov treba považovať až rozhodnutie o nich v rámci druhostupňového konania, ktoré už spravidla možno napadnúť žalobou podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Krajský súd v Žiline poukázal aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sža/3/2013 zo dňa 11.12.2013 a uviedol, že žalobca sa nemohol účinne a úspešne domáhať doručenia prvostupňového správneho rozhodnutia žalovaného a jeho následného preskúmania na základe žaloby tzv. opomenutého účastníka konania. To znamená, prvostupňové správne rozhodnutie, ak proti nemu zákon pripúšťa opravný prostriedok, nemôže byť preskúmané podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti O.s.p. a jeho doručenia sa žalobca mal domáhať iným spôsobom a to postupom podľa § 250t O.s.p.. Vzhľadom na uvedené skutočnosti krajský súd konanie zastavil s poukazom na ustanovenie § 250d ods. 3 O.s.p. v spojení s § 247 ods. 2 O.s.p..

II.

Vô včas podanom odvolaní sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého uznesenia podľa § 221 ods. 1 O.s.p. a vrátenie veci súdu prvého stupňa na nové konanie a prejednanie. Vo svojom odvolaní poukázal na rozdielnosť právnych názorov jednotlivých senátov na Krajskom súde v Žiline a to konkrétne v

konaní sp.zn. 21S/129/2012, z ktorého vyplýva, že opomenutý účastník konania môže podať žalobu, ktorou sa domáha doručenia rozhodnutia správneho orgánu aj proti neprávoplatnému rozhodnutiu a pri nevyčerpaní opravných prostriedkov, pričom v tomto rozhodnutí súd dôvodil uznesením Ústavného súdu č.k. III. ÚS 279/2010-21 zo dňa 25.08.2010. V žalobcovom konaní však dospel k záveru, že podanie žaloby nie je možné. Správny orgán žalobou napadnuté rozhodnutie žalobcovi nedoručil a ten teda nemal ako podať voči nemu opravný prostriedok. Podľa žalobcu, ak by sa súhlasilo s právnym názorom krajského súdu, potom by ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. nemalo žiadny zmysel a bolo by nadbytočné, nakoľko opomenutý účastník konania by musel podať proti rozhodnutiu, ktoré mu nikdy nebolo doručené odvolanie a následne by po rozhodnutí nadriadeného správneho orgánu podal žalobu v zmysle § 247 ods. 1 O.s.p.

III.

Žalovaný vo svojom vyjadrení doručenom Krajskému súdu v Žiline dňa 12.08.2014 uviedol, že uznesenie krajského súdu je vecne správne, pričom súd ho vydal na základe správneho zhodnotenia ako skutkového, tak i právneho stavu veci. Rozhodnutie je preto žiaduce potvrdiť. Z dôvodu, aby sa žalovaný zbytočne neopakoval, v podrobnostiach odkázal na svoje vyjadrenie k žalobe zo dňa 13.02.2014. Je však potrebné zdôrazniť, že žalobca nebol účastníkom konania pred správnym orgánom a ani sa s ním nemalo konať, preto v zásade nemôže ísť o opomenutého účastníka konania. Okruh účastníkov integrovaného konania vo veci zmeny integrovaného povolenia bol určený v zmysle § 10 ods. 2 písm. b/ zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole životného prostredia. Ide len o vlastníkov pozemkov, na ktorých sa povoľovaná prevádzka nachádza, t.j. vlastníkov pozemkov parc.č. KN-C 365/2, 365/3, 365/4, 365/5, 365/9, 365/10, 365/13, 367/2, 367/7 a 426 v k.ú. G.. Ide o priamo dotknutých vlastníkov. Vlastníci susedných pozemkov neboli v zmysle uvedeného zákona účastníkmi konania, vzhľadom na to, že predmetom integrovaného povoľovania nebolo stavebné konanie v zmysle stavebného poriadku.

Ku konaniu vedenom na Krajskom súde v Žiline pod sp.zn. 21S/129/2012 uviedol, že sa na predmetný prípad nevzťahuje, nakoľko vychádza z odlišného skutkového a právneho stavu veci. Žalobca sa domáha preskúmania zákonnosti prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu, proti ktorému nebol uplatnený zákonom prípustný opravný prostriedok. Žalobca účastníkom tohto správneho konania nebol a ani nemal byť. Preto je žaloba neprípustná.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu, vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu a je založené na nedostatočnom preskúmaní dodržania zákonom určeného postupu predchádzajúceho vydaniu rozhodnutia žalovaného.

V správnom súdnictve prejednávajú súdy na základe žalôb prípady, 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 (§ 247 ods. 1 O.s.p.).

Podľa § 250b ods. 2 O.s.p. ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správnejmu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe. Ak sa v rámci správneho konania po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne konanie o opravnom prostriedku, správny orgán o tom súd bez zbytočného odkladu upovedomí.

Podľa § 250d ods. 3 O.s.p., súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania

súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.

Podľa § 8 ods. 8 zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, na konanie sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 10 ods. 1 písm. b/ zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, účastníkom konania je vlastník pozemku alebo stavby, ktorého práva k nim môžu byť povolením priamo dotknuté.

Predmetom odvolacieho konania pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky bolo uznesenie Krajského súdu v Žiline č.k. 21S/160/2013-109 zo dňa 25.06.2014, ktorým krajský súd konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 807-16785/2012/Chy/770170103-Z8 zo dňa 21.06.2012, ktorým žalovaný vydal integrované povolenie „na skládku odpadov Podstránie - Lednické Rovne pre prevádzkovateľa: Ledrov, spol. s r.o., Schreibernova č. 369, 020 61 Lednické Rovné“ a doručenia prvostupňového rozhodnutia žalobcovi podľa § 250b ods. 2 O.s.p., zastavil a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania.

Žalobca sa pred krajským súdom domáhal priznania statusu opomenutého účastníka konania a doručenia žalobou napadnutého prvostupňového rozhodnutia. Krajský súd rozhodol tak, že ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. nemožno aplikovať v prípadoch, keď žalobcovi nebolo doručené rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a keď nebolo žiadnym iným účastníkom podané odvolanie, a teda žalobou napadnuté rozhodnutie sa stalo konečným. V takom prípade má opomenutý účastník využiť iné právne prostriedky na ochranu svojich práv, a to či už postup podľa ustanovenia § 250t O.s.p., alebo podanie odvolania aj pri absencii prvostupňového rozhodnutia či podať návrh na obnovu konania podľa § 62 ods. 1 písm. c/ Správneho poriadku. Zároveň súd poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. I. ÚS 351/2010-52 zo dňa 05.10.2011.

Odvolací súd konštatuje v tejto súvislosti, že závery krajského súdu vychádzajúce z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. I. ÚS 351/2010-52 zo dňa 05.10.2011, pokiaľ sa týkajú rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, ktoré je právoplatné, sú len čiastočne správne. Podľa § 250b ods. 2 O.s.p. ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správne orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe. Ak sa v rámci správneho konania po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne konanie o opravnom prostriedku, správny orgán o tom súd bez zbytočného odkladu upovedomí.

V súvislosti s citovaným zákonným ustanovením § 250b ods. 2 O.s.p. je potrebné predovšetkým uviesť, že toto ustanovenie sa primárne dotýka nie žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu, ale žaloby proti postupu správneho orgánu („kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správne orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie“). Pre tento druh správnej žaloby režim ustanovenia § 247 ods. 2 O.s.p. podľa názoru odvolacieho súdu neplatí (podobne ako napr. pri nečinnosti správneho orgánu). Ústavný súd v bode 16 tvrdí, že „podľa § 247 ods. 1 O.s.p. pri rozhodnutí a postupe správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa druhej hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť“. V citovanom texte, z ktorého krajský súd pri svojej rozhodovacej činnosti vychádzal, ústavný súd spojil dva odseky § 247 O.s.p., a to prvý a druhý (hoci ho označil iba ako odsek 1, pozn.), a následne z nich vyvodil, že povinnosť vyčerpania riadnych opravných prostriedkov (v odseku 2 § 247 O.s.p. uvedená a vzťahujúca sa iba na rozhodnutie správneho orgánu,

pozn.) platí aj pre postup správneho orgánu, ktorý bol v okolnostiach danej veci v hre. Takúto konštrukciu považuje odvolací súd za ústavnú, ale aj zákonne nekonformnú.

V dôvodovej správe (k vládnemu návrhu zákona č. 317/2002 v Národnej rade Slovenskej republiky vedenému v parlamentnej tlači pod č. 1521 z apríla 2002 a neskôr schválenému zákonom č. 424/2002 Z.z., pozn.) je v tejto súvislosti uvedené, že „doterajšie znenie odseku 2 sa dopĺňa a spresňuje tak, aby správny orgán bol povinný informovať súd, ak po vykonaní pokynu súdu na doručenie rozhodnutia začne vo svojej pôsobnosti konanie o opravnom prostriedku...“. Inak povedané, ostatná veta ustanovenia § 250b ods. 2 O.s.p. výslovne reaguje na situáciu, ak opomenutý účastník podá žalobu na všeobecnom súde proti postupu (teda nie rozhodnutiu, pozn.) prvostupňového správneho orgánu, ktorý mu nedoručil správne rozhodnutie. Pokiaľ potom ústavný súd podporne argumentuje judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a ústavného súdu (pozri bod 16), táto neobstoí, už len z toho dôvodu, že uvedené súdne rozhodnutia sú z času pred účinnosťou zákona č. 424/2002 Z.z., teda pred 1. januára 2003.

Naopak, aj zo súčasnej rozhodovacej praxe ústavného súdu (III. ÚS 279/2010) zhodne vyplýva, že „ak všeobecný súd v správnom súdnictve rozhodnutím uloží správnomu orgánu doručiť prvostupňové správne rozhodnutie subjektu, s ktorým sa malo v správnom konaní konať ako s účastníkom, potom zo štvrtej vety § 250b ods. 2 O.s.p. jednoznačne vyplýva, že cieľom súdneho rozhodnutia je okrem iného aj zabezpečiť opomenutému účastníkovi možnosť podať proti správnomu rozhodnutiu prvého stupňa odvolanie“.

Odvolací súd zároveň nemohol prehliadnuť, že krajský súd ponechal bez povšimnutia námietku žalovaného týkajúcu sa tej skutočnosti, že v čase konania o zmene integrovaného povolenia nebola parcela žalobcu KNC 421/8, v katastrálnom území G. na predmetnom liste vlastníctva č. XXX. Tento nový výpis listu vlastníctva č. XXX bol vyhotovený dňa 23.08.2012 a kópia katastrálnej mapy bola vyhotovená dňa 27.08.2012, teda až po zmene, ktorá nastala v katastri nehnuteľností v priebehu mesiaca august 2012.

Úlohou krajského súdu bude v ďalšom konaní preskúmať, či v čase konania o zmene integrovaného povolenia bol žalobca vlastníkom dotknutej parcely, resp. či táto parcela v čase konania pred správnym orgánom existovala, alebo vznikla až po vydaní predmetného správneho rozhodnutia. Následne posúdi, či je žalobca opomenutým účastníkom konania a vo veci opätovne rozhodne o tom, či mal byť žalobca účastníkom predmetného správneho konania, ustáli, či je opomenutým účastníkom správneho konania a ak áno, uloží správnomu orgánu povinnosť doručiť žalobcovi i prvostupňové administratívne rozhodnutie. Prioritne vyhodnotí opodstatnenosť žiadosti žalobcu o doručenie rozhodnutia správneho orgánu.

Najvyšší súd však záverom konštatuje, že sa zároveň stotožnil s dôvodmi a závermi krajského súdu, že spôsobilým predmetom súdneho prieskumu na základe žaloby môže byť len rozhodnutie vydané v poslednom stupni, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

Krajský súd rozhodol vo veci len výrokom o zastavení konania preto bolo nevyhnutné uvedený výrok zrušiť pre predčasnosť.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie krajského súdu postupom podľa § 221 ods. 2 v spojení s § 223 O.s.p. z dôvodov podľa § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude postupovať vyššie naznačeným spôsobom.

Podľa § 224 O.s.p. rozhodne prvostupňový súd aj o trovách odvolacieho konania.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.