

STANOVISKO

správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

na zjednotenie výkladu § 82 ods. 9 písm. a) a § 89 ods. 3 písm. b) zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody“) o dôsledkoch neplatnosti povolenia na usmrtenie chráneného živočícha na priebeh súdneho konania.

Predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky požiadal minister životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej aj „minister životného prostredia“), aby v zmysle § 21 ods. 3 písm. a) zákona č. 727/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“) správne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zaujalo stanovisko k jednotnému uplatňovaniu § 82 ods. 9 písm. a) a § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody a o dôsledkoch neplatnosti povolenia na usmrtenie chráneného živočícha na priebeh správneho aj súdneho konania, ku ktorému dochádza v rozhodovacej činnosti súdov.

Minister životného prostredia Slovenskej republiky v podnete z 29. novembra 2013, číslo 8427/2013-1.10 uviedol, že dôvodom jeho podnetu bola výkladová rozdielnosť v aplikácii uvedených zákonných ustanovení v rozhodovacej činnosti súdov, vyplývajúca z právoplatných rozsudkov senátov správneho kolégia najvyššieho súdu v konaniach sp. zn. 10 Sžp 6/2013 a sp. zn. 1 Sžp 6/2013.

Poukázal na nejednotnosť v rozhodovaní odvolacieho súdu o žalobách na preskúmanie právoplatných rozhodnutí o rozklade, ktorým bolo zastavené konanie o povolení výnimky na odstrel chráneného živočícha - medveďa hnedého vtedy, ak lehota na jeho odstrel uplynula a tým rozhodnutie o výnimke stratilo platnosť.

Uviedol, že rozsudky súdu prvého stupňa zamietajúce žaloby Lesoochranárskeho zoskupenia VLK (ďalej len LZ VLK) proti rozhodnutiam ministra životného prostredia, ktorými bolo pred rozhodnutím vo veci samej zastavené konanie, prebiehajúce na základe rozkladu LZ VLK podaného proti rozhodnutiam Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) o povolení výnimiek na usmrtenie chráneného živočícha – medveďa hnedého z podmienok druhojvej ochrany podľa zákona o ochrane prírody odvolací súd na základe odvolania Lesoochranárskeho zoskupenia VLK, občianske združenie, T.

(ďalej len „LZ VLK“) v niektorých prípadoch zmenil tak, že rozhodnutia žalovaného zrušil a v iných veciach rozsudky súdu prvého stupňa potvrdil.

Z obsahu súdnych rozhodnutí, pripojených k podnetu vyplýva, že v rozhodovacej praxi najvyššieho súdu o tejto otázke sa vyskytla nejednotnosť.

Senát 1S správneho kolégia najvyššieho súdu na základe odvolania žalobcu rozsudkom z 24. septembra 2013, sp.zn. 1 Sžp 6/2013, zmenil rozsudok Krajského súdu v B. z 12. apríla 2013, sp. zn. 6 S 1458/2012-17 tak, že rozhodnutie žalovaného z 21. augusta 2012, č.k. 6319/2012-1.10(42/2012-rozkl.) zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalovaného zaviazal zaplatiť žalobcovi na účet jeho právnej zástupkyne náhradu trov odvolacieho konania vo výške 489 € do 30 dní od doručenia rozsudku.

V tomto konaní minister životného prostredia postupom podľa § 61 ods. 2 a 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) rozhodnutím z 21. augusta 2012 č. 6319/2012-1.10(42/2012 rozkl.) v priebehu rozkladového konania zmenil rozhodnutie ministerstva životného prostredia, odboru ochrany prírody pre druhovú ochranu a CITES, z 10. júla 2009, č.k. 2798/2009-2.1, ktorým bola podľa § 40 ods. 2 a 3 písm. c) zákona o ochrane prírody povolená výnimka zo zákazov ustanovených v § 35 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane prírody na usmrtenie jedného jedinca medveďa hnedého v poľovnom revíri Chochuľa a Chrochoť v čase do 30. novembra 2009, poprípade do 15. decembra 2009 tak, že konanie zastavil.

K zmene rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a k zastaveniu správneho konania došiel preto, že dôvod na konanie s odkazom na ustanovenie § 82 ods. 9 písm. a) a § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody odpadol, a stotožnil sa tak s názorom osobitnej poradnej komisie ministerstva, vychádzajúcej z princípu obmedzenej platnosti meritórneho prvostupňového rozhodnutia žalovaného na čas do 30. novembra 2009, prípadne do 15. decembra 2009.

Odvolací súd v rozsudku z 24. septembra 2013, sp.zn. 1 Sžp 6/2013, ktorým došlo k zmene rozsudku krajského súdu a k zrušeniu rozhodnutia žalovaného a k vráteniu veci žalovanému na ďalšie konanie, došiel k záveru, že žalovaný nesprávne interpretoval § 82 ods. 9 písm. a) v spojení s § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody. Nepovažoval zastavenie správneho konania za možné a vyslovil právny názor, že aj správny orgán musí konať v dvoch stupňoch a preto mal súd rozhodnutie o povolení výnimky na odstrel medveďa v danej veci preskúmať vecne. Konštatoval, že dôvodom na konanie žalovaného je predovšetkým žiadosť o povolenie výnimky. Vyslovil názor, že len vtedy, ak by vznikli objektívne prekážky na prejednanie uvedenej žiadosti (napríklad zánikom predmetu žiadosti, t.j. v prejednávanej veci napríklad úhynom

chráneného živočícha v dôsledku napr. prírodnej udalosti „vis maior“), potom by aplikácia naznačená žalovaným mala oporu v zákone.

Senát 10S správneho kolégia najvyššieho súdu však v rozsudku z 25. septembra 2013 sp.zn. 10 Sžp 6/2013 rozsudok Krajského súdu v B. z 12. apríla 2013, sp.zn. 6S 145/2012-69 potvrdil na základe rovnakých právnych aj skutkových okolností. Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania nepriznal. Krajský súd v B., na základe žaloby LZ VLK preskúmal zákonnosť rozhodnutia žalovaného ministra životného prostredia z 21. augusta 2012, č.k. 6799/2012-1.10(55/2012-rozkl.), ktorým bolo v konaní o rozklade žalobcu zastavené konanie podľa § 82 ods. 9 v spojení s § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody, pretože dôvod na konanie odpadol uplynutím lehoty na povolenie výnimky. Rozklad bol podaný proti rozhodnutiu zo 4. augusta 2010, č.k. 3396/2010-2.1., ktorým ministerstvo podľa § 65 ods. 1 písm. h) v spojení s § 40 ods. 2 a 3 písm. c) zákona o ochrane prírody na základe žiadosti Poľovníckej spoločnosti Limbový les povolilo výnimku na usmrtenie chráneného živočícha – medveďa hnedého v poľovnom revíri Zimná v období odo dňa právoplatnosti rozhodnutia do 30. novembra 2010 s postriežkou, resp. do 15. decembra 2010.

Krajský súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného ministra o zastavení konania pre odpadnutie dôvodu na konanie, a to pre uplynutie doby na ktorú bola výnimka na usmrtenie medveďa hnedého povolená, fakticky vyhovel požiadavke a cieľom žalobcu pri ochrane tohto chráneného živočícha, pretože zastavením konania znemožnilo jeho pokračovanie a v konečnom dôsledku i prípadné právoplatné udelenie výnimky.

Najvyšší súd ako súd odvolací sa v tomto rozsudku stotožnil so záverom krajského súdu a aj s jeho tvrdením, že vyhovením žalobe len z formálnych dôvodov zastavenia celého konania a nielen konania o rozklade by nedošlo k zmene práv a povinností ani na strane žalobcu, ani na strane žalovaného, a preto nemá opodstatnenie zrušenia rozhodnutia žalovaného, i keď je formálne, nie však vecne a obsahovo chybné. Nie každé porušenie procesného predpisu má za následok porušenie práv účastníka konania, najmä nie vtedy, ak sa mu inak vyhovie vo veci samej, nie je potrebné duplicitne reparaovať čiastkové pochybenia. Žalobcovo domáhanie sa zastavenia konania právne, perfektným spôsobom nemá zásadný význam z hľadiska ochrany práv a záujmov, ktoré ochraňuje. Z týchto dôvodov považoval i odvolací súd rozhodnutie žalovaného ministra o zastavení konania o rozklade za zákonné. V dôsledku uvedených skutočností v rozsudku z 25. septembra 2013, sp.zn. 10 Sžp 6/2013 najvyšší súd vyslovil, že rozsudok súdu prvého stupňa, ktorým bola zamietnutá žaloba o preskúmanie rozhodnutia žalovaného o zastavení konania o rozklade je vecne správny, a preto ho potvrdil.

V rozhodnutiach najvyššieho súdu došlo k výkladovým rozdielnostiam pokiaľ ide o dôsledkoch postupu § 82 ods. 9 písm. a), v spojení s § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody. K rozdielnostiam vo

výklade došlo pri posúdení otázky, či pod pojem „dôvod na konanie“ možno podradiť jednu z podmienok, vyslovenú vo výrokovvej časti rozhodnutia o povolení na odstrel chráneného živočícha – medveďa hnedého.

V dôsledku uvedených rozdielných stanovísk v rozhodovacej činnosti dvoch senátov najvyššieho súdu, rozhodujúcich za rovnakých skutkových aj právnych podmienok, dôvodne predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky navrhol správne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na základe podnetu ministra zaujať stanovisko na zjednotenie výkladu ustanovenia § 82 ods. 9 písm. a) v spojení s § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody.

Správne kolégium preto zaujalo podľa § 21 ods. 3 zákona o súdoch k jednotnému výkladu ustanovenia § 82 ods. 9 písm. a) v spojení s § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody toto

s t a n o v i s k o :

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 preto môže (ba dokonca musí) zastaviť konanie o výnimke, a to v ktoromkoľvek štádiu správneho konania.

O d ô v o d n e n i e :

Samotný zákon o ochrane prírody dáva do právomoci orgánu ochrany prírody povinnosť zastaviť konanie, ak dôvod na konanie odpadol a súčasne zakotvuje, že rozhodnutie vydané podľa tohto zákona stráca platnosť uplynutím času, na ktoré bolo vydané. V dôsledku toho je zrejmé, že „odpadnutím dôvodu na konanie“ treba rozumieť v prípade časovo limitovaného rozhodnutia aj stratu „platnosti rozhodnutia“ v dôsledku uplynutia času, na ktoré bolo vydané.

Ústredný orgán štátnej správy, ktorý koná o rozklade preto musí konanie o udelenie výnimky zastaviť, tak, ako mu to ukladá § 82 ods.9 písm. a) zákona o ochrane krajiny. Toto zákonné ustanovenie priamo ustanovuje, že orgán ochrany prírody konanie podľa tohto zákona zastaví, ak dôvod na konanie odpadol.

Ak správny orgán postupoval v súlade s týmto zákonným ustanovením, povinnosťou súdu prvého stupňa je žalobu proti takémuto jeho rozhodnutiu zamietnuť, keď navyše takýmto rozhodnutím nedochádza k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb a ani práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb už nimi nemôžu byť priamo dotknuté.

Aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom Náleze z 1. júla 2008, sp.zn. III. ÚS 341/2007 o.i. konštatoval, že v aplikačnej činnosti štátnych orgánov treba zohľadniť účel zákona. Uviedol: „nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahrňujúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.

Ak žalobca nepreukázal ukrátenie na svojich subjektívnych právach, ktoré mu malo vzniknúť rozhodnutím o zastavení konania, je namieste, aby odvolací súd rozsudok súdu prvého stupňa o zamietnutí žaloby potvrdil ako vecne správny.

Najvyšší súd zdôrazňuje, že súd v správnom súdnictve nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý na základe žalôb posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy; správny súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.

Základným cieľom konania v správnom súdnictve podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku je preskúmať zákonnosť len takých rozhodnutí a postupov správnych orgánov ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

Zákonným predpokladom podania správnej žaloby v správnom súdnictve je teda skutočnosť, že žalobca bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím, ktoré je nezákonné (pozri R 62/1998). Správny súd musí skúmať preukázanie ukrátenia práv žalobcu nezákonným rozhodnutím ex offo. Ak žalobca nebol žiadateľom o udelenie výnimky k odstrelu medveďa hnedého a ak výnimka k odstrelu bola povolená žiadateľovi len na dobu určitú, ktorá v priebehu konania o jej udelenie uplynula, potom treba skúmať, či žalobcovi vznikla ujma na právach tým, že žalovaný zastavil rozkladové konanie z dôvodu uplynutia doby, na ktorú bola táto výnimka k odstrelu udelená. Ak žalobca nepreukázal ukrátenie na svojich právach, ktoré mu vzniklo rozhodnutím o zastavení rozkladového konania, potom súd prvého stupňa musí žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného o zastavení konania o rozklade zamietnuť.

Ak došlo k uplynutiu lehoty na odstrel chráneného živočícha až v priebehu konania o rozklade, potom správny orgán musí zastaviť konanie celé. Ak však dôjde len k zastaveniu konania o rozklade, aj potom s poukazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu č. R 103/2011, formálne zopakovanie administratívneho konania nepredstavuje pre účastníka vo vzťahu k skutkovej stránke veci reálnu možnosť dosiahnuť rozhodnutie v jeho prospech a za takýchto okolností platí, že nie každé porušenie procesného predpisu má za následok porušenie práv účastníka konania. Platí to najmä vtedy, ak sa účastníkovi inak vyhovie vo veci samej, kedy duplicitne reparaovať čiastkové pochybenia nie je potrebné.

Zákon o ochrane prírody dáva do právomoci orgánu o ochrane prírody zastaviť konanie, ak dôvod na konanie odpadol a súčasne zakotvuje, že rozhodnutie vydané podľa tohto zákona stráca platnosť uplynutím času, na ktoré bolo vydané.

Za takýchto okolností „odpadnutím dôvodu na konanie“ treba rozumieť v prípade časovo limitovaného rozhodnutia aj stratu „platnosti rozhodnutia“ ako právny dôvod, ktorý má za následok odpadnutie predmetu konania v dôsledku uplynutia času, na ktoré bolo vydané. Neplatnosť výnimky nemožno spájať len so skutočnosťou, že predmet konania zanikol napr. uhynutím zvieratá (medveďa hnedého).

Ak podľa § 82 ods. 9 písm. a) v spojení s § 89 ods. 3 písm. b) zákona o ochrane prírody došlo k zastaveniu správneho konania z dôvodu, že uplynutím času, ktorým bolo uplynutie lehoty na odstrel chráneného živočícha – medveďa hnedého, odpadol dôvod na konanie o povolení výnimky, je takýto postup a rozhodnutie v súlade so zákonom.

Ak rozhodnutie orgánu ochrany prírody o povolení na usmrtenie chráneného živočícha – medveďa hnedého podľa § 89 ods. 3 zákona o ochrane prírody stratilo platnosť uplynutím času, na ktoré bolo vydané, odpadol dôvod na ďalšie konanie o povolenie takejto výnimky. Rozhodnutie orgánu ochrany prírody podľa § 82 ods. 9 písm. a) zákona o ochrane prírody správneho orgánu potom nemá predmet konania, lebo takýmto predmetom konania nie je zviera, na odstrel ktorého bola potrebná výnimka, ale predmetom správneho konania je právna podmienka, ktorou je samotná výnimka. Ak takáto výnimka neexistuje, lebo jej platnosť zanikla, potom súčasne odpadol aj predmet správneho konania a súd prvého stupňa musí zamietnuť žalobu proti takémuto rozhodnutiu zastavení konania o neplatnej výnimke zamietnuť.

Znamená to, že aj vtedy, ak čas, na ktorý bolo vydané rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa na povolenie odstreľu uplynie ešte pred právoplatnosťou tohto rozhodnutia, zaniká dôvod na konanie aj v konaní o rozklade, ktorý bol proti nemu podaný. Aj toto uplynutie času spôsobuje nevyhnutnosť zastavenia konania, lebo inak by orgán konajúci o rozklade už nemohol neplatné rozhodnutie skúmať a prípadne ho zrušiť, zmeniť alebo potvrdiť, či rozklad zamietnuť. Samotný formálny priebeh konania o rozklade by

nepredstavoval 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 neprimerane nezvyšovali náklady konania.

Iný výklad zákona by smeroval len formálnemu zopakovaniu konania o rozklade bez toho, aby umožňovalo 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.

Súd prvého stupňa v takejto situácii potom nemá inú možnosť, len žalobu zamietnuť a odvolaním napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa musí následne odvolací súd potvrdiť a žalobcovi nepriznať náhradu trov konania.