

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Svk/29/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 7023200144
Dátum vydania rozhodnutia: 24. 04. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Monika Valašiková
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:7023200144.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Súkromná materská škola, Vihorlatská 1420/8, 069 01 Snina, právne zastúpený: Advokátska kancelária POPOVIČ & PARTNERS s.r.o., so sídlom Mojmirova 8, 040 01 Košice - Staré Mesto, IČO: 53 669 177, proti žalovanému: Slovenská inšpekcia životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia Košice, Odbor Inšpekcie ochrany prírody a krajiny, so sídlom Rumanová 14, 040 53 Košice, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného - Protokolu o kontrole č. 6198/55/2022-41430/2022 zo dňa 20.12.2022 v spojení s Oznámením o ukončení štátneho dozoru č. 6198/55/2022-6373/2023 zo dňa 17.02.2023, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Správneho súdu v Košiciach č. k. KE-6S/28/2023-88 zo dňa 25. júla 2024, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Účastníkom sa právo na náhradu trov konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým uznesením Správny súd v Košiciach odmietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal preskúmania zákonnosti a následne zrušenia Protokolu o kontrole č. 6198/55/2022-41430/2022 zo dňa 20.12.2022 v spojení s Oznámením o ukončení štátneho dozoru č. 6198/55/2022-6373-2023 zo dňa 17.02.2023. V odôvodnení uznesenia správny súd uviedol, že napadnuté opatrenie - Protokol a oznámenie o ukončení štátneho dozoru je len podkladovým, predbežným rozhodnutím, na ktoré môžu nadväzovať ďalšie administratívne akty, resp. rozhodnutia žalovaného. Nejde o rozhodnutie vo veci samej, ktorým by sa zakladali, menili alebo deklarovali práva a povinnosti, prípadne, ktoré by sa dotýkalo práv žalobcu. Žalovaný napadnutým opatrením len skonštatoval porušenie ustanovení zákona o ochrane prírody a krajiny zo strany žalobcu. Napadnuté opatrenie preto tvorí len podklad pre ďalšie konanie žalovaného. V prípade, že žalovaný uloží žalobcovi za konštatované porušenie zákona o ochrane prírody a krajiny pokutu, prípadne inú vynútitelnú povinnosť, čím autoritatívne zasiahne do jeho práv a povinností, môže sa žalobca následne po neúspešnom využití riadnych opravných prostriedkov domáhať preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia žalovaného správnym súdom.

2. Správny súd poukázal aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/47/2017 zo dňa 28.08.2018, kde súd konštatoval, že Protokol o výsledku inšpekcie nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný v rámci správneho konania. Súdny prieskum Protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútitelné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov. Platí, že uvedené určenie povinností určuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. Až prípadné nesplnenie povinností môže následne viesť k uloženiu sankcie. Inšpekcia je konaním a postupom správneho orgánu, ktorým predovšetkým dochádza k zisťovaniu skutkového stavu a zistené skutočnosti následne slúžia najmä ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, teda pre rozhodnutie, či má byť následne začaté vo

veci správne konanie. Výsledky a závery inšpekcie sú zhrnuté v Protokole o výsledku inšpekcie, ktorého náležitosti stanovuje § 71 ods. 12 Zákona o ochrane prírody a krajiny. Protokol predstavuje v následne začatom správnom konaní jeden z dôkazných prostriedkov, nezbavuje však správny orgán povinnosti vykonať v začatom správnom konaní riadne dokazovanie, výsledky tohto dokazovania vyhodnotiť a vec v súlade so zákonom posúdiť. Protokol o výsledku inšpekcie nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný v rámci správneho konania. Súdny prieskum Protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov. Platí, že uvedené určenie povinností určuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. Až prípadné nesplnenie povinností môže následne viesť k uloženiu sankcie.

3. Správny súd aj s poukazom na právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 konštatoval, že Protokol a ani Zápisnica o prerokovaní Protokolu ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sami o sebe nepredstavujú zásah do práva, právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Iba ich časť obsahujúca uloženie povinnosti alebo sankcie je nutné s ohľadom na ich spôsobilosť takéhoto zásahu vylúčiť spod negatívnej enumerácie § 7 SSP (predtým § 248 OSP), avšak za predpokladu, že táto uložená povinnosť je riadne špecifikovaná a zafinovaná, aby pri kontrole bolo možné jednoznačne posúdiť, či uložené opatrenia sú splnené, resp. boli splnené. Súd konštatoval, že o takýto prípad v prejednávanej veci však nejde, pretože preskúmaným Protokolom v spojení s oznámením o ukončení štátneho dozoru nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť, ktorú by mal žalobca splniť. Z uvedeného dôvodu tento Protokol nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nepredstavuje zásah do práva, právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu.

4. Je nesporné, že aj napriek skutočnosti že žalovaný v Protokole určil celkovú spoločenskú hodnotu dotknutých drevín, absentuje v ňom právne vynútiteľný výrok, a tak je len písomnosťou s informatívnym charakterom, ktorá môže slúžiť ako podklad pre vydanie ďalších rozhodnutí. Napadnuté opatrenie - Protokol v spojení s oznámením o ukončení štátneho dozoru nie je konečným autoritatívnym rozhodnutím orgánu verejnej správy o právach a povinnostiach žalobcu a súdne preskúmanie Protokolu v spojení s oznámením o ukončení štátneho dozoru na základe podanej správnej žaloby je preto neprípustné.

II. Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

5. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v procesnom postavení sťažovateľa (ďalej len „sťažovateľ“) v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa ust. § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP.

6. V dôvodoch kasačnej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že má za to, že správny súd predmetnú vec nesprávne právne posúdil, svojím nesprávnym procesným postupom znemožnil žalobcovi, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

7. Sťažovateľ má za to, že vec je spôsobilá na prejednanie pred správnym súdom a že je spôsobilá na to, aby sa o nej vecne rozhodlo. V tomto smere považuje uznesenie správneho súdu za arbitrárne a nepreskúmateľné. Podľa názoru sťažovateľa tento dostatočným spôsobom identifikoval štyri časti, ktoré svojím obsahom je možné označiť za výrokové časti Protokolu. Konštatuje, že správny súd sa týmto dôvodom bližšie nevenoval a konštatoval skutočnosť, že Protokol nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný v rámci správneho konania, že neobsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností žalobcovi, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov a to napriek tomu, že žalobca tieto skutočnosti podporujúce záver o preskúmateľnosti Protokolu riadne vymedzil.

8. S týmto právnym názorom sťažovateľ nesúhlasil. Mal za to, že napriek tomu, že je uznesenie správneho súdu rozsiahle, neobsahuje žiadne vysvetlenia, samo o sebe neobsahuje žiadne právne posúdenia, čo spôsobuje vadu nepreskúmateľnosti a arbitrárnosti rozhodnutia. Ďalej sťažovateľ uviedol, že sa správny súd vo svojom odôvodnení nezaoberal tvrdeniami sťažovateľa uvedenými v správnej žalobe a nijakým spôsobom sa osobitne nevysporiadal s vecnými argumentami žalobcu.

9. Tvrdil, že Protokol má povahu meritórneho rozhodnutia o zodpovednosti žalobcu za jeho protiprávne konanie, nie je možné ho považovať za rozhodnutie predbežnej povahy, ale má povahu medzitémneho rozhodnutia o právnom základe pre uloženie budúcej sankcie voči žalobcovi za takto vymedzené protiprávne konanie. Na základe uvedeného navrhuje, aby kasačný súd žalobe vyhovel, zrušil rozhodnutie Správneho súdu v Košiciach a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

10. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti, ktoré doručil Správnemu súdu v Košiciach dňa 20.11.2024 uviedol, že samotným vydaním Protokolu nedochádza k zásahu do právnej sféry žalobcu. Poukazuje na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a navrhuje, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol.

III. Konanie na kasačnom súde

11. Najvyšší správny súd SR ako súd kasačný podľa ust. § 438 ods. 2 SSP po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania právne zastúpený v súlade s ust. § 449 ods. 1 SSP bez nariadenia pojednávania podľa ust. § 445 SSP preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

12. Predmetom kasačnej sťažnosti bolo uznesenie Správneho súdu v Košiciach KE- 6S/28/2023-88 zo dňa 25.07.2024, ktorým tento odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a následne zrušenia Protokolu o kontrole č. 6198/55/2022-41430/2022 zo dňa 20.12.2022 v spojení s Oznámením o ukončení štátneho dozoru č. 6198/55/2022-6373/2023 zo dňa 17.02.2023.

13. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd mal za preukázané, že žalovaný správny orgán vykonal u sťažovateľa kontrolu podľa zákona o ochrane prírody a krajiny v spojení so zákonom č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie na základe anonymného občianskeho podnetu zo dňa 15.03.2022. Na podklade kontrolou zistených skutočností bol podľa žalovaného dostatočne odôvodnený záver, že zo strany sťažovateľa došlo k protiprávnemu konaniu a tak vypracoval Protokol, v ktorom špecifikoval zistené nedostatky, resp. konštatoval, že sťažovateľ ako kontrolovaná osoba vykonal činnosť zakázanú podľa ust. § 47 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny tým, že v období mesiacov január až marec 2022 vykonal neodborný rez 26 kusov drevín (3 kusov druhu javor horský, 1 kus druhu javor tatranský, 1 kus druhu buk lesný, 8 kusov druhu jaseň štíhly, 1 kus druh orech kráľovský, 3 kusy vŕba biela, 1 kus jarabina vtáčia, 7 kusov druhu lipa malolistá a 1 kus druhu smrek obyčajný) s obvody kmeňov od 51 do 260 cm zameranými vo výške 130 cm nad zemou a to v areáli materskej školy nachádzajúcej sa v Snine na Vihorlatskej ulici.

14. Ďalej vykonal výrub stromov dvoch kusov drevín buk lesný s prepočítaným obvodom kmeňa vo výške 130 cm nad zemou - 97 cm a 51 cm v období mesiacov január až marec 2022 v areáli materskej školy nachádzajúcej sa v Snine na Vihorlatskej ulici. Pričom tak vykonal bez súhlasu príslušného orgánu ochrany prírody podľa § 47 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny.

IV. Právne predpisy a právne názory kasačného súdu

15. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

16. Podľa § 2 ods. 2 citovaného zákona, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

17. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

18. Podľa § 7 písm. e) SSP, správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

19. Podľa § 7 písm. h) SSP, správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

20. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

21. Z vyššie citovaných zákonných ustanovení je nesporné, že preskúmaniu správnym súdom podliehajú zásadne všetky rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Predmetom preskúmania musí byť právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomoci pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmajú sú vymedzené v ust. § 7 SSP. Predmetné ustanovenie v písmenách a) - h) obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

22. Správne súdnictvo je založené na myšlienke súdnej kontroly výkonu moci štátu v jej styku s jednotlivcom a je prepojené s ochranou verejných subjektívnych práv. Subjektívne práva možno charakterizovať ako práva osôb vyplývajúce z právnych noriem, pričom ich možno rozdeliť na práva verejné a súkromné. Verejné subjektívne práva sú práva vyplývajúce z noriem verejného objektívneho práva, ktoré smerujú k realizácii obsahu zákonov vo sfére verejnomocenských právomocí (k tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I ÚS 230/2010).

23. Predmetom súdneho prieskumu v predmetnej veci v zmysle správnej žaloby žalobcu sú Protokol o výsledku kontroly v spojení s Oznámením o ukončení štátneho dozoru č. 6198/55/2022-6373/2023 zo dňa 17.2.2023, o ktorých žalovaný namietal, že nemôžu byť predmetom konania pred správnym súdom, nakoľko nemajú povahu rozhodnutí vydaných v správnom konaní.

24. Najvyšší správny súd v prvom rade preto skúmal, či akt správneho orgánu, ktorý žalobca napadol správnou žalobou má povahu rozhodnutia, vydaného v správnom konaní a podlieha tak prieskumu podľa Správneho súdneho poriadku.

25. Najvyšší správny súd poukazuje na argumentáciu obsiahnutú v uzneseniach Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/31/2011, 5Sžf/26/2012, 10Sžk/47/2017, 5Sžf/26/2012, 6Sžfk/22/2018, ktorú si osvojil aj správny súd a na ktorej Najvyšší správny súd zotrva.

26. Kasačný súd konštatuje, že Protokol o zistených nezrovnalostiach ako taký nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sám o sebe nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Ku dňu podania žaloby neexistovalo právoplatné správne rozhodnutie, ktoré by žalobcovi ukladalo akúkoľvek povinnosť v súvislosti so zistenými nedostatkami. Vo vzťahu k preskúmateľnosti Protokolu o výsledku inšpekcie považuje kasačný súd za potrebné v prvom rade uviesť, že zdieľa právny názor správneho súdu vyslovený v napadnutom uznesení, v zmysle ktorého je súdny prieskum Protokolu možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinnosti kontrolovanému subjektu, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov. Platí, že uvedené určenie povinnosti určuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu.

27. Možnosť súdneho prieskumu je teda limitovaná týmto zásahom a súd sa v zásade nemôže zaoberať nelegálnosťou výrubu drevín, ale len zistení ohľadne porušenia povinnosti kontrolovaného subjektu, ktoré viedli k uloženiu povinnosti vynútiteľných uložením sankcie, nakoľko len uloženie týchto sankcií predstavuje pri Protokole zásah do sféry kontrolovaného subjektu a robí Protokol spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. S ohľadom už aj na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť tak Najvyššieho súdu SR ako aj Najvyššieho správneho súdu je možné uzavrieť, že Protokol o výsledku kontroly predstavuje podklad pre možné následné rozhodnutie orgánu verejnej správy s konštitutívnymi účinkami, ktorými sa autoritatívne zasahuje do právnej sféry adresáta individuálneho správneho aktu. Súdny prieskum Protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinnosti kontrolovanému subjektu, ktoré predstavuje rámec súdneho prieskumu. Správny súd na základe námietok účastníka konania skúma zákonnosť uloženia povinnosti, ktoré predstavujú tento zásah.

28. Vo vzťahu ku kasačným námietkam kasačný súd uvádza, že v preskúmanom Protokole sú presne pomenované zistenia porušenia predpisov vo vzťahu k predmetu inšpekcie. Konkrétny spôsob akým sťažovateľ vykoná nápravu je v podstate ponechaný na ňom. Podstatné je, aby prijaté opatrenia sledovali účel a cieľ definovaný v predmetnom Protokole a teda, aby do budúca bolo zabránené nesprávnym právnym postupom.

29. Na základe vyššie citovaných skutočností ako aj citovaných zákonných ustanovení a právnych argumentov, dospel Najvyšší správny súd k záveru, že Správny súd v Košiciach správne právne posúdil predmetnú vec, keď konštatoval, že správnu žalobu na preskúmanie zákonnosti Protokolu o kontrole č. 6198/55/2022-41430/2022 zo dňa 20.12.2022 v spojení s Oznámením o ukončení štátneho dozoru č. 6198/55/2022-6373/2023 zo dňa 17.2.2023, je potrebné odmietnuť.

30. O náhrade trov kasačného konania bolo rozhodnuté podľa ust. § 167 ods. 1 SSP v spojení s ust. § 467 ods. 1 SSP tak, že ich náhradu účastníkom nepriznal, nakoľko žalobca (sťažovateľ) v konaní nemal úspech a žalovanému náhradu trov kasačného konania zo zákona prislúcha len výnimočne (§ 168 SSP).

31. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s ust. § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok **n i e** je prípustný.