

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Svk/6/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1023200149
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 06. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1023200149.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej, zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. (sudca spravodajca), vo veci žalobcu (sťažovateľa): Marius Pedersen, a.s., IČO: 34 115 901, so sídlom Opatovská 1735, 911 01 Trenčín, právne zastúpeného: URBAN & PARTNERS s.r.o., advokátska kancelária, IČO: 47 244 895, so sídlom Červeňova 15, 811 03 Bratislava, proti žalovanému: Slovenská inšpekcia životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia Bratislava, so sídlom Jeséniova 17, 831 01 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti zápisnice o prerokovaní protokolu z kontroly č. 1/2022, RZ č.: 8822/34/2021-2457/2022 z 9. januára 2023, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6 S 27/2023-22 zo 16. februára 2023, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania

1. Slovenská inšpekcia životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia Bratislava (ďalej len „žalovaný“) vykonal v prevádzke žalobcu kontrolu dodržiavania vybraných povinností v zmysle zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch“) za kontrolované obdobie od 1. januára 2021 do 23. augusta 2021. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe“) a zákonom č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie v znení neskorších predpisov, z ktorej žalovaný vypracoval protokol z kontroly č. 1/2022 RZ č.: 8822/34/2021-2457/2022 z 20. januára 2022 a ku ktorému bol vypracovaný aj dodatok č. 1. Termín prerokovania protokolu nariadil na 9. januára 2023, o čom bol spísaná zápisnica z prerokovania predmetného protokolu z kontroly.

2. Vo vyššie spomenutej zápisnici z 9. januára 2023 žalovaný, vzhľadom na zistené skutočnosti, uložil žalobcovi, resp. vedúcemu kontrolovaného subjektu nasledovné:

1. Prijat' opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin a predložiť ich žalovanému do 10 dní od podpísania zápisnice z prerokovania protokolu z kontroly.
2. Určiť zamestnancov zodpovedných za zistené nedostatky.
3. Predložiť žalovanému písomnú správu o splnení opatrení na odstránenie nedostatkov a ich príčin a uplatnení právnej zodpovednosti do 15 dní od termínu ich splnenia.
4. Uplatniť právnu zodpovednosť za zistené nedostatky voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky.

II. Konanie na správnom súde

3. Žalobca podal na Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) správnu žalobu, v ktorej sa domáhal preskúmania zákonnosti zápisnice z prerokovania protokolu z 9. januára 2023 z kontroly č. 1/2022 RZ č.: 8822/34/2021-2457/2022 z 20. januára 2022 a žiadal správny súd, aby zrušil túto zápisnicu v celom rozsahu.

4. Prípustnosť súdneho prieskumu zápisnice oprel a contrario o rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) sp. zn. 6 Sžfk 15/2018 z 25. apríla 2018, v ktorom bol vyslovený právny názor, že protokol o výsledku dodržiavania zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov, ako i zápisnica o jeho prerokovaní v prípade, ak kontrolovanému subjektu neukladajú práva a povinnosti, sú iba podkladovým materiálom pre prípadné rozhodnutie o uložení sankcie zo spáchania správneho deliktu na úseku verejného obstarávania. Keďže v zápisnici, ktorú napadol žalobca správnu žalobou, došlo k uloženiu povinností, žalobca má za to, že takáto zápisnica podlieha súdnemu prieskumu. Dodal, že v rozhodnutí sp. zn. 6 Sžfk 15/2018 z 25. apríla 2018 išlo o protokol a zápisnicu vydanú pri kontrole podľa zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní, na ktorú sa rovnako ako v prípade kontroly podľa zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch subsidiárne vzťahoval zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe, a preto by predmetné rozhodnutie malo byť aplikovateľné aj na prejednávajúcu vec. Rovnako tak poukázal aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. 4 Sžk 17/2018 z 5. marca 2019, ktoré sa týkalo súdneho prieskumu protokolu inšpekcie práce.

5. Vo zvyšku žalobca namietal, že žalovaný mu nebol oprávnený uložiť povinnosti označené číslom 2 až 4 bližšie spomenuté v bode 2 tohto uznesenia a na uloženie povinnosti označenej číslom 1 síce právomoc má, avšak tá musí byť uložená na základe formálneho rozhodnutia. Navyše podľa žalobcu samotná zápisnica je nepreskúmateľná z dôvodu zmätočnosti, pretože povinnosti v nej uložené sú neurčité a nejasné, teda ako také nevykonateľné. Záverom dodal, že došlo k nesprávnemu právnemu posúdeniu ustanovení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a skutkový stav, na základe ktorého žalovaný uložil spomínané povinnosti, nevyplýva z administratívneho spisu.

6. Správny súd uznesením č. k. 6 S 27/2023-22 zo 16. februára 2023 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) správnu žalobu v súlade s § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) v spojení s § 97 a 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol, pretože mal za to, že žaloba smerovala proti takému aktu orgánu verejnej správy, ktorý nie je možné pokladať za individuálny správny akt a ktorý by mal za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

7. V odôvodnení správny súd bližšie uviedol, že podľa jeho názoru administratívnu kontrolu uskutočnenú žalovaným u žalobcu týkajúcu sa nakladania s odpadom a jeho možnej následnej recyklácie, nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledný materiál z vykonanej kontroly (Zápisnica z prerokovania protokolu z kontroly) za rozhodnutie, resp. opatrenie vydané v takomto konaní.

8. Výsledný materiál z vykonanej kontroly, t. j. zápisnica a postup pri jeho vypracovaní nepodlieha súdnemu prieskumu v rámci právnej úpravy správneho súdnictva, keďže sa celkom zrejme nejedná o rozhodnutie/opatrenie orgánu verejnej správy v zmysle SSP. Kontrola postupu nakladania a recyklácie odpadu predstavuje len jednu z dohľadových kompetencií žalovaného. Správny súd tiež poukázal na odôvodnenie rozhodnutia Najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžf 26/2012 z 29. novembra 2012, podľa ktorého protokol a zápisnica o jeho prerokovaní ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nepredstavujú samy osebe zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu.

9. Správny súd ďalej pokračoval, že napadnutú zápisnicu nie je možné posudzovať ako rozhodnutie, resp. opatrenie, a to ani predbežnej povahy, nejedná sa o rozhodnutie vo veci samej, ktorým by sa zakladali, menili alebo deklarovali práva a povinnosti, prípadne, ktoré by sa dotýkalo práv žalobcu. Povinnosti, ktoré žalovaný žalobcovi v závere zápisnice uložil, sú všeobecne formulovanými povinnosťami pracovníkov kontrolovaného subjektu, nakoľko vyplývajú priamo z § 11 ods. 2 písm. h) zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe a nemožno ich preto pokladať za individuálne uloženú povinnosť konkrétnemu subjektu, teda žalobcovi a už vôbec ich nemožno považovať za formu sankcie. Uložené povinnosti sú všeobecnými povinnosťami žalobcu, ktoré mu vyplývajú priamo zo zákona, nie nad jeho rámec a nemožno ich chápať ako ujmu na jeho právach ako predpokladá ustanovenie § 7 písm. e) SSP, či sankciu ako sa žalobca nesprávne domnieva. Žiadnu inú uloženú povinnosť nad rámec § 11 ods. 2 písm. h) zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe zápisnica neobsahuje.

III. Argumentácia účastníkov konania v kasačnom konaní

10. Žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) podal proti tu napadnutému uzneseniu správneho súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej žiadal zrušiť toto rozhodnutie z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP a vec vrátiť správnomu súdu na ďalšie konanie.

11. Zopakoval argumentáciu zo správnej žaloby a navyše dodal, že argumentoval novším rozhodnutím Najvyššieho súdu, ako správny súd vo svojom rozhodnutí, a preto podľa neho zápisnica z prerokovania predmetného protokolu z kontroly spĺňa všetky definičné znaky pojmu opatrenia orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP. V kontexte argumentácie správneho súdu uviedol, že považuje duplicitné ukladanie povinností v správnych aktoch, ktoré vyplývajú priamo zo zákonnej úpravy za neželaný

jav, ktorý spôsobuje stav právnej neistoty najmä pokiaľ sa na sťažovateľa vôbec nemali vzťahovať a uplatňovať.

12. Sťažovateľ záverom skonštatoval, že pokiaľ mal správny súd za to, že nejde o opatrenie orgánu verejnej správy, ale malo ísť o iný zásah orgánu verejnej správy, tak správny súd mal pristúpiť k materiálnej ochrane práv a právom chránených záujmov sťažovateľa a posúdiť správnu žalobu ako žalobu proti inému zásahu a prípadne vyzvať sťažovateľa na odstránenie nedostatkov správnej žaloby, ak by správny súd dospel k záveru, že takéto nedostatky boli dané. V opačnom prípade, ak by takto správny súd nepostupoval, podľa sťažovateľa by došlo k odmietnutiu spravodlivosti, a teda porušeniu princípu zákazu denegatio iustitiae. Tým, že k takémuto posúdeniu správnym súdom nedošlo, nie je sťažovateľovi zrejmé, za aký správny akt považoval správny súd predmetnú zápisnicu, keďže ju nepovažoval ani za rozhodnutie orgánu verejnej správy, ani za opatrenie orgánu verejnej správy a ani za iný zásah orgánu verejnej správy.

13. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

14. Vec bola predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) 30. augusta 2023, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto uznesenia.

15. Najvyšší správny súd, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

16. Spornou otázkou, ku ktorej riešeniu bol kasačný súd sťažovateľom v predmetnej veci vyzvaný, je posúdenie zákonnosti odmietnutia správnej žaloby správnym súdom v zmysle § 7 písm. e) SSP v spojení s § 97 a § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

17. Kasačný súd považuje na úvod za potrebné uviesť, že judikatúra k otázke súdneho prieskumu protokolu ako výsledku kontroly dodržiavania jednotlivých zákonov v administratívnych konaniach a na to nadväzujúcej zápisnici o prerokovaní protokolu vyslovila rozličné názory. Na uvedenú názorovú nejednotnosť tak medzičasom reflektoval veľký senát Najvyššieho správneho súdu vo svojom uznesení sp. zn. 19 SVs 2/2022 zo 4. decembra 2023, v ktorom sa okrem iného venoval práve charakteru opatrení uložených v protokole z inšpekcie práce a z toho následne vyplývajúcej prípustnosti prieskumu takéhoto protokolu v správnom súdnictve. Hoci v uvedenej veci išlo o prieskum protokolu inšpekcie práce podľa zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov, kasačný súd má za to, že uvedené závery sú použiteľné aj pre tu posudzovanú vec, a to práve vzhľadom na charakter uložených opatrení, posúdením ktorých je možné určiť, či takúto zápisnicu z prerokovania protokolu je možné preskúmať v správnom súdnictve.

18. V prerokovanej veci, vzhľadom na doterajšiu prax správnych súdov, nebolo sporné, že o obsahu predmetnej zápisnice z prerokovania protokolu z kontroly možno uvažovať len ako o opatrení orgánu verejnej správy. Sťažovateľ sa síce snažil v kasačnej sťažnosti naznačiť, že pokiaľ správny súd napadnutú zápisnicu neposúdil ako opatrenie, mal potom správnu žalobu sťažovateľa posúdiť ako žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy a vyzvať žalobcu na prípadné odstránenie jej nedostatkov, avšak samotný obsah tejto zápisnice je vyjadrený slovami a nie je faktickým postupom či úkonom (na rozdiel od samotnej kontroly). Preto zápisnicu nemožno považovať za iný zásah orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) SSP (porov. v tomto smere právny názor veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu vo veci sp. zn. 19 SVs 1/2022 z 29. marca 2023 alebo právny názor v uznesení Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2 Sžk 20/2019 z 26. januára 2022 publikované v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu č. 20/2022 ZNSS).

19. Avšak vzhľadom na záver, ktorý správny súd prijal, že správne súdy nepreskúmajú opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania v zmysle § 7 písm. e) SSP, je podľa kasačného súdu potrebné zistiť, či v predmetnej veci zápisnica (ako opatrenie) (ne)spadá pod takto formulované kritériá, v dôsledku čoho by bola vylúčená z prieskumu v správnom súdnictve.

20. V prejednávanej veci nebolo sporné, že žalovaný je orgánom štátnej správy v zmysle § 1 ods. 1 písm. d) zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie v znení neskorších predpisov, a teda orgánom verejnej správy v zmysle § 4 písm. a) SSP. Sporným tak zostalo, či predmetná zápisnica, resp. opatrenia v nej uložené mali alebo mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

21. Opatrenia v zmysle § 13 ods. 6 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe, ukladané pracovníkmi kontroly v zmysle § 11 ods. 2 písm. h) cit. zák. v zápisnici z prerokovania protokolu,

sa neukladajú vo forme rozhodnutia, na ktoré by sa vzťahoval procesný postup podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a ktoré by nadobúdalo právoplatnosť alebo vykonateľnosť. Pracovníci kontroly nemajú na presadenie týchto opatrení žiadne prostriedky bezprostredného donútenia (výkon rozhodnutia, exekúciu). Kasačný súd preto zastáva názor, že pokiaľ z opatrení uložených v zápisnici z prerokovania protokolu bližšie popísaných v bode 2 tohto uznesenia nevyplývajú žiadne konkrétne povinnosti (voľba opatrení je plne v rukách sťažovateľa), ktoré má konkrétny subjekt splniť, potom je obsahom takto všeobecne formulovaných opatrení len upozornenie dodržiavať pri činnosti tie právne predpisy a záväzky, ktoré kontrolovanému subjektu už vyplývajú z právnych predpisov, ako to uviedol aj správny súd vo svojom uznesení v bode 16. Protokol a následne zápisnica o prerokovaní protokolu, v ktorej sú ukladané takto formulované opatrenia, tak predstavujú len podklady, z ktorých môže žalovaný vychádzať pri ukladaní poriadkovej pokuty podľa § 16 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe, samy osebe však nepredstavujú akty, ktoré by priamo zasahovali do subjektívneho práva sťažovateľa.

22. V uvedenom prípade dokonca nejde ani o uloženie takých opatrení, ktorých nesplnenie by bolo priamo naviazané na zodpovednosť sťažovateľa za porušenie povinností v zmysle zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch. Kasačný súd zároveň poukazuje aj na to, že sám sťažovateľ ani v správnej žalobe a ani v kasačnej sťažnosti neuviedol, ako by takto uložené opatrenia mohli mať za následok ujmu na jeho subjektívnych právach ako účastníka konania.

23. Úlohou správneho súdu je tak pri skúmaní podmienok konania uvedených v § 98 ods. 1 písm. g) SSP posúdiť, či napadnutý akt orgánu verejnej správy je vôbec spôsobilý ukrať konkrétne právo na konkrétnom subjektívnom práve. Ak je zrejme, že takéto subjektívne právo nemôže existovať alebo že akt orgánu verejnej správy nie je spôsobilý do tohto práva zasiahnuť, nemožno ho považovať ani za spôsobilý predmet súdneho prieskumu v správnom súdnictve a správna žaloba o jeho preskúmanie nemôže byť v zmysle § 7 písm. e) SSP prípustná (porov. v tomto zmysle uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 7/2021, č. 2/2022 ZNSS). Kasačný súd sa tak stotožňuje so závermi správneho súdu a má za to, že správny súd postupoval v súlade s ustanoveniami SSP, keď správnu žalobu sťažovateľa odmietol ako neprípustnú.

24. Len na dôvetok k námietke sťažovateľa, že mu nie je zrejme, za aký správny akt považoval správny súd predmetnú zápisnicu, keď ju nepovažoval ani za rozhodnutie orgánu verejnej správy, ani za opatrenie orgánu verejnej správy a ani za iný zásah, kasačný súd dodáva, že aj keby správny súd výslovne (nie iba implicitne) identifikoval zápisnicu ako opatrenie orgánu verejnej správy, nič by to nemenilo na závere, že žalobu bolo i tak potrebné odmietnuť. Kľúčovou otázkou totiž bolo, či predmetná zápisnica mala dopad na subjektívne práva žalobcu, s ktorou sa správny súd a následne kasačný súd v tomto uznesení náležite vysporiadali. Kasačný súd tiež záverom konštatuje, že prístup k súdu v zmysle čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky má taktiež svoje limity, ktoré sú v správnom súdnictve vymedzené právomocou správnych súdov v zmysle § 6 a § 7 SSP. Pokiaľ správny súd na základe podanej správnej žaloby dospel k záveru, že žalobcom napádaný akt je vylúčený zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve, neznamená to automaticky odopretie spravodlivého súdneho konania a porušenie princípu zákazu denegatio iustitiae, ako sa to snažil naznačiť sťažovateľ vo svojej kasačnej sťažnosti.

V. Záver

25. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti, kasačný súd dospel k záveru, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa, a preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

26. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že jeho podanie (správna žaloba) bolo nezákonne odmietnuté v zmysle § 440 ods. 1 písm. j) SSP, kasačný súd uvádza, že tento kasačný dôvod mieri na odmietnutie z rôznych dôvodov formálne a obsahovo nekorektného podania postupom podľa § 59 ods. 3 SSP, pričom ak bolo podanie (žaloba) odmietnuté napr. pre neoprávnenosť osoby alebo vylúčenie napádaného aktu zo súdneho prieskumu, takéto odmietnutie sa skúma primárne ako otázka správneho právneho posúdenia, čo platí aj pre tú posudzovanú vec (pozri v tomto smere rozhodnutie tunajšieho súdu sp. zn. 2 Asan 25/2019 z 30. septembra 2021, bod 37, alebo rozhodnutie sp. zn. 5 Svk 12/2023 z 22. júna 2023, bod 28).

27. O nároku na náhradu trov kasačného konania kasačný súd rozhodol tak, že účastníkom konania právo na náhradu trov konania nepriznal. Kasačný súd urobil tak z dôvodu, že sťažovateľ úspech v kasačnom konaní nemal a kasačný súd súčasne nezistil výnimočné dôvody, pre ktoré by žalovaný mohol spravodlivo požadovať náhradu trov konania.

28. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.