

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1Asan/9/2021
Identifikačné číslo spisu: 1017201412
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1017201412.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD. LL.M. (sudca spravodajca) a JUDr. Mariána Fečíka v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): EUROVIA - Kameňolomy, s.r.o., so sídlom Osloboditeľov 66, 040 17 Košice - Barca, IČO: 36 574 988, zastúpený: LALINSKÝ ADVOKÁT s.r.o., Advokátska kancelária, so sídlom Kálov 653/23-2, 010 01 Žilina, konajúca prostredníctvom JUDr. Andreja Lalinského, advokát a konateľ, proti žalovanému: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, so sídlom Mlynské nivy 44/a, 827 15 Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. 9/2017, Číslo: 21011/2017-2061-25852 zo dňa 28.06.2017, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 6S/120/2017-86 zo dňa 26.11.2020, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.
- II. Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

I.
Pribeh a výsledky administratívneho konania

1. Hlavný banský úrad (ďalej aj „HBÚ“) začal voči žalobcovi správne konanie o uloženie pokuty podľa § 44 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnách a o

štátnej banskej správe (ďalej aj „zákon o banskej činnosti“) z dôvodu, že pri previerke vykonanej dňa 09.10.2014 vo výrobnom stredisku Hradová, v dobývacom priestore Košice IV - Hradová bolo zistené, žalobca porušil § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti. Toto ustanovenie mal porušiť tým, že činnosť v dobývacom priestore nevykonával v súlade s rozhodnutím a dokumentáciou overenou obvodným banským úradom (ďalej aj „OBÚ“) v konaní o vydanie povolenia banskej činnosti, t. j. činnosť vykonával v rozpore s rozhodnutím Obvodného banského úradu v Košiciach (ďalej aj „OBÚ KE“) č. 2643/2005 z 09.11.2005 o povolení banskej činnosti a trhacích prác veľkého a malého rozsahu (ďalej aj „rozhodnutie o povolení banskej činnosti“), ktorého neoddeliteľnou prílohou bol plán otvárania, prípravy a dobývania výhradného ložiska Košice IV - Hradová z 15.07.2005 (ďalej aj „POPD“ alebo „plán“). Z POPD kapitola 1.2.4 (Dobývanie ložiska) str. 5 totiž vyplývalo, že plánované ročné množstvo vydobytého nerastu bolo 98.000 t ročne, pričom žalobca v roku 2013 vydobyl až 200.900 t nerastu.

2. Rozhodnutím č. 73-1104/2015 z 06.08.2015 HBÚ podľa § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) správne konanie zastavil (ďalej aj „rozhodnutie o zastavení konania“). V odôvodnení rozhodnutia o zastavení konania HBÚ uviedol, že zo strany žalobcu k porušeniu § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti nedošlo, pretože žalobca podľa § 5a ods. 6 zákona o banskej činnosti v zákonnej lehote pravidelne oznamoval OBÚ KE výsledky vykonávanej banskej činnosti v dobývacom priestore spolu s uvedením množstva vydobytého nerastu za uplynutý rok. HBÚ v danom prípade skonštatoval, že uvedené ohlasovanie výsledkov banskej činnosti považuje za ohlásenie zmeny banskej činnosti podľa § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti zo strany žalobcu, preto nemohlo dôjsť k porušeniu § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti.

3. Proti rozhodnutiu o zastavení konania podal prokurátor Krajskej prokuratúry Banská Bystrica listom č. Kd 275/16/6600-15 z 24.02.2017 protest prokurátora, ktorým navrhol rozhodnutie o zastavení konania zrušiť a nahradiť ho rozhodnutím zodpovedajúcim zákonu. Mal za to, že rozhodnutím o zastavení konania boli porušené ustanovenia § 1, § 5 ods. 1 a 2, § 17 ods. 2 a 6, § 18b ods. 1 písm. b) a 2, § 18d ods. 1 a § 44 ods. 1 zákona o banskej činnosti, a súčasne § 1, § 10 ods. 1 písm. d) a h), § 30 ods. 1, § 32 ods. 1, § 33 ods. 1 a 6 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) (ďalej aj „banský zákon“) v nadväznosti na § 3 ods. 1, § 46 a § 47 ods. 3 správneho poriadku. Prokurátor mal za to, že HBÚ vec nesprávne právne posúdil a jeho názor nemá oporu v platnej právnej úprave, pretože zákon nespája s pravidelným oznamovaním výsledkov vykonávanej banskej činnosti zmenu v povolenej banskej činnosti. Prokurátor zdôraznil, že HBÚ mal povinnosť rozhodnúť v konaní o uložení pokuty podľa § 44 zákona o banskej činnosti. HBÚ protestu prokurátora nevyhovel a predložil protest prokurátora žalovanému na ďalšie konanie.

4. Žalovaný rozhodnutím č. 18359/2017-4110-16411 z 26.04.2017 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) vyhovel protestu prokurátora a zrušil rozhodnutie o zastavení konania. Žalobca podal voči prvostupňovému rozhodnutiu rozklad, o ktorom rozhodol minister hospodárstva rozhodnutím č. 9/2017, číslo 21011/2017-2061-25852 z 28.07.2017 (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie“) tak, že rozklad žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

5. V preskúmanom rozhodnutí žalovaný poukázal na § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti, podľa ktorého musí byť činnosť vykonávaná v súlade s rozhodnutím a dokumentáciou overenou HBÚ alebo OBÚ v konaní o vydanie oprávnenia, súhlasu, opatrenia alebo povolenia. Poukázal na to, že v predmetnom prípade povolil OBÚ KE žalobcovi rozhodnutím č. 2643/2005 z 09.11.2005, cit. „banskú činnosť - prípravu, otváranie a dobývanie výhradného ložiska granodioritu v lome Hradová v dobývacom priestore „Košice IV - Hradová“ podľa overeného plánu priloženého k žiadosti, ktorý sa týmto stáva neoddeliteľnou časťou originálu tohto rozhodnutia“. Vo výroku rozhodnutia o povolení banskej činnosti žalobcovi bola výslovne určená záväznosť overeného plánu, ktorý sa v zmysle výroku rozhodnutia stal jeho neoddeliteľnou súčasťou. Žalovaný sa tak nestotožnil s námietkou žalobcu, že plán by sa stal neoddeliteľnou a záväznou súčasťou rozhodnutia o povolení banskej činnosti len v prípade, ak by ho OBÚ určil ako osobitnú technickú podmienku. Za neodôvodnený a nemajúci oporu v zákone preto považoval žalovaný právny názor, že oznamovanie výsledkov banskej činnosti podľa §

5a ods. 6 zákona o banskej činnosti je možné považovať za ohlásenie zmeny podľa § 18d zákona o banskej činnosti.

II.

Konanie na krajskom súde

6. Včas podanou žalobou na Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“) sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia preskúmaného rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia, vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie a priznania náhrady trov konania.

7. Žalobca v podanej žalobe namietal:

- nesprávne právne posúdenie veci, poukazujúc na § 18d zákona o banskej činnosti, ktorý upravuje zmenu povolenej banskej činnosti a ods. 1 tohto ustanovenia, ktorý upravuje zmeny povolenej činnosti, ktoré môže organizácia vykonať bez povolenia OBÚ,
- vykonanie zmeny povolenej banskej činnosti bez povolenia OBÚ je § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti podmienené kumulatívnym splnením podmienok,
- že v konaní bolo preukázané, že prekročením v POPD plánovaného ročne vydobytého množstva nerastu nedošlo k zhoršeniu bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti prevádzky a ani k sťaženiu alebo zhoršeniu vo využití zásob výhradného ložiska alebo jeho časti,
- že nebolo možné preukázať, že prekročením v POPD plánovaného ročne vydobytého množstva nerastu boli dotknuté objekty a záujmy chránené osobitnými predpismi, nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti,
- že nie je možné vysloviť, že zmenu povolenej banskej činnosti bolo možné vykonať len na základe povolenia OBÚ,
- skutočnosť, že vykonaná zmena povolenej banskej činnosti mala byť predmetom posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona č. 24/2006 Z. z. (EIA), bola právne irelevantná,
- skutočnosť, že prekročením v POPD plánovaného ročne vydobytého množstva nerastu vydobyl ročne množstvo, ktoré už podlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie bez posúdenia vplyvov navrhovanej činnosti, nebolo porušením zákona o banskej činnosti, ale § 17 ods. 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, za porušenie ktorého nie sú orgány štátnej banskej správy oprávnené ukladať pokutu,
- nemožnosť vyvodit' záver, že by konal v rozpore so zákonom a porušil § 5 ods. 2 v spojení s § 18d ods. 2 zákona o banskej činnosti,
- záver žalovaného o záväznosti POPD určenej priamo výrokom rozhodnutia o povolení banskej činnosti, pretože mal za to, že z výroku rozhodnutia jeho záväznosť nevyplýva.

8. Krajský súd označil za podstatnú námietku v konaní nesprávne právne posúdenie veci žalovaným z hľadiska toho, či činnosťou žalobcu, ktorý v roku 2013 vyťažil 200.900 t nerastu, došlo k porušeniu zákona o banskej činnosti, a to v spojitosti s rozhodnutím, ktorým bola žalobcovi povolená banská činnosť v lome Hradová. S touto námietkou súvisí aj námietka nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia z hľadiska toho, či sa žalovaný vysporiadal s tým, či plán je/nie je neoddeliteľnou súčasťou rozhodnutia o povolení banskej činnosti žalobcovi.

9. Krajský súd dospel k záveru, že záver HBÚ uvedený v rozhodnutí o zastavení konania neobstojí, pretože nie je možné konštatovať, že tým, že žalobca pravidelne oznamoval výsledky vykonávanej banskej činnosti príslušnému obvodnému banskému úradu podľa § 5a ods. 6 zákona o banskej činnosti, spolu s uvedením množstva vydobytého nerastu za uplynulý rok, nahradil tým svoju povinnosť vyplývajúcu z ustanovení zákona o banskej činnosti súvisiacu s väčším množstvom vyťaženého materiálu, ako mal povolené v rozhodnutí OBÚ KE o povolení banskej činnosti. HBÚ nesprávne považoval každoročné ohlasovanie výsledkov banskej činnosti žalobcom (§ 5a ods. 6) za ohlásenie zmeny banskej činnosti podľa § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti.

10. Krajský súd posúdil, že zákon o banskej činnosti v žiadnom svojom ustanovení nespája s pravidelným oznámením výsledkov vykonávanej banskej činnosti zmenu v povolenej banskej činnosti

(§ 5a ods. 6 zákona o banskej činnosti, § 13a Vyhl. č. 89/1988 Zb.). Ustanovenie § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti nepredpokladá oznámenie banskému úradu. Správny súd poukázal na to, že inštitút oznamovania výsledkov banskej činnosti upravený v § 5a ods. 6 je rozdielny oproti inštitútu - výkonu a zmeny povolenej banskej činnosti (§ 5 ods. 2, § 18d ods. 2), ktoré sú na sebe nezávislé, nijako nepodmienené a samostatne upravené v zákone o banskej činnosti.

11. K záväznosti plánu krajský súd uviedol, že rozhodnutie o povolení banskej činnosti vo výroku výslovne konštatuje, že overený plán priložený k žiadosti sa stáva neoddeliteľnou súčasťou rozhodnutia. Kvantitatívne obmedzenie tak bolo (odkazom) súčasťou výroku rozhodnutia, a tým aj záväznou podmienkou. Len výrok rozhodnutia nadobúda záväznosť (právoplatnosť a vykonateľnosť), preto ak vo výroku sú požiadavky OBÚ riadne a zrozumiteľne vyjadrené, niet pochýb o povinnosti organizácie ich pri výkone banskej činnosti plniť a dodržiavať (§ 47 ods. 2 správneho poriadku). Podľa krajského súdu je tak tomu aj v prejednávanej veci, kde bolo jasne stanovené množstvo nerastu, ktoré mal bez ďalšieho žalobca povolené ročne vyťažiť.

12. Krajský súd poukázal na § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti, podľa ktorého sa banská činnosť musí vykonávať v súlade s rozhodnutím a dokumentáciou overenou HBÚ alebo OBÚ v konaní o vydanie oprávnenia, súhlasu, opatrenia alebo povolenia. Potom aj povinnosť rešpektovať kvantitatívne obmedzenie ťažby, ktoré bolo jasne uvedené v pláne, ktorý bol súčasťou rozhodnutia o povolení ťažby, tak plynie priamo zo zákona. Ďalej poukázal na § 17 ods. 6 zákona o banskej činnosti, z ktorého vyplýva, že bez povolenia OBÚ sa banská činnosť nesmie vykonávať v rozpore s vydaným povolením. V danom prípade bolo povolenie vydané na základe predloženej dokumentácie - POPD, ktorý stanovoval plánovanú ročnú ťažbu 98.000 t v období od 01.01.2006 do 31.05.2021, avšak žalobca toto obmedzenie vyťaženého množstva prekročil, keď vyťažil až 200.900 t v roku 2013.

13. Krajský súd poukázal na to, že žalobca mal povinnosť vykonávať banskú činnosť v zmysle podmienok stanovených v rozhodnutí OBÚ KE o povolení banskej činnosti, ktorého neoddeliteľnou súčasťou bol POPD, ktorý presne stanovoval maximálne množstvo ročne vyťaženého nerastu (98.000 t), čo však žalobca porušil, keď v roku 2013 vyťažil 200.900 t. Krajský súd uzavrel, že takéto množstvo mohol žalobca vyťažiť len po predchádzajúcom súhlase príslušného OBÚ, nie na základe oznámenia výsledkov banskej činnosti. Podľa krajského súdu má inštitút oznámenia len štatistický význam, podáva sa za predchádzajúci kalendárny rok spätne podľa dosiahnutých výsledkov ťažby a nepredstavuje zákonný predpoklad pre zlegalizovanie ťažby, ktorá navyiac nebola uskutočnená na základe platného povolenia ťažby. Krajský súd ďalej uviedol, že ak došlo k neoprávnenému navýšeniu ťažby vo výške presahujúcej 200 000 ton ročne, bolo povinnosťou žalobcu pred tým ako takéto množstvo vyťažil, postupovať v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. a svoju banskú činnosť podrobiť zisťovaciemu konaniu podľa § 18 ods. 2 písm. b) resp. konaniu o posudzovaní vplyvov na životné prostredie podľa § 18 ods. 1 písm. a).

14. Krajský súd ďalej poukázal na to, že HBÚ sa vo svojom rozhodnutí nezaoberal splnením obligatórnej podmienky vyriešenia stretov záujmov, konkrétne so záujmami chránenými zákonom č. 24/2006 Z. z. (§ 5 ods. 5, § 17 ods. 2, § 18b ods. 1 písm. b/, ods. 2 zákona o banskej činnosti, §10 ods. 1 písm. d/, § 33 banského zákona), ku ktorému bez pochýb v danom prípade došlo. Vzhľadom k vyššie uvedeným skutočnostiam sa správny súd nemohol stotožniť s právnym posúdením veci HBÚ v jeho rozhodnutí o zastavení konania o uloženie pokuty žalobcovi.

15. K námietke nepreskúmateľnosti preskúmaného rozhodnutia mal krajský súd za to, že žalovaný napadnuté rozhodnutie, na rozdiel od prvostupňového preskúmaného rozhodnutia, riadne odôvodnil, a to tak vo vzťahu k právnemu posúdeniu veci z hľadiska inštitútov oznamovania výsledkov ťažby (§ 5a ods. 6) a zmeny banskej činnosti (§ 18d ods. 2), ako aj vo vzťahu ku skutočnosti, či predmetný POPD je treba pokladať za neoddeliteľnú a teda aj záväznú súčasť rozhodnutia vydaného OBÚ Košice o povolení banskej činnosti. V napadnutom rozhodnutí sa žalovaný zrozumiteľným spôsobom a logicky vysporiadal so všetkými relevantnými námietkami žalobcu.

16. K námietke nerešpektovania právneho názoru Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1SžoNS/83/2004 z 11.02.2005 krajský súd uviedol, že nešlo o totožnú vec ako je prejednávaná v tomto konaní a potom ani vyššie uvedený rozsudok Najvyššieho súdu SR nie je možné použiť, pretože ten sa na rozdiel od predmetnej veci týkal využívania ložiska nevyhradeného nerastu, išlo o posudzovanie činnosti vykonávanej banským spôsobom a nie o banskú činnosť a zároveň normatívny text Nariadenia vlády SR č. 520/1991 Zb. je odlišný od zákona o banskej činnosti, podľa ktorého sa postupovalo v tomto konaní.

17. S poukazom na vyššie uvedené dôvody dospel krajský súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, je vecne správne, neprisvedčil žalobným námietkam a preto žalobu ako nedôvodnú v súlade s § 190 SSP zamietol.

III.

Konanie na kasačnom súde

18. Voči rozsudku krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP z dôvodu, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

19. V podanej kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietal:

- nesprávny výklad § 18d ods. 1 a 2 zákona o banskej činnosti žalovaným a správnym súdom,
- prekročením plánovaného ročného vydobytého množstva nerastu došlo k zmene povolenej banskej činnosti podľa § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti, na ktorú sa nevyžaduje povolenie OBÚ, pričom aplikácia § 18d ods. 2 zákona o banskej činnosti v jeho prípade neprichádzala do úvahy,
- negatívne podmienky v § 18d ods. 1 sú vymedzené kumulatívne, pričom spornou sa v jeho prípade stala podmienka, že zmenou povolenej banskej činnosti nebudú dotknuté objekty a záujmy chránené podľa osobitných predpisov nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti,
- v rozhodnutí o povolenej banskej činnosti nebol osobitnou technickou podmienkou stanovený žiadny prípustný rozsah dotknutia týchto záujmov,
- záver krajského súdu, že kvantitatívne obmedzenie v zmysle POPD bolo (odkazom) súčasťou výroku rozhodnutia a záväznou podmienkou, je podľa sťažovateľa príliš rozširujúci v jeho neprospech. Má za to, rovnako ako HBÚ, že POPD by sa stal súčasťou výroku rozhodnutia o povolení banskej činnosti v prípade, ak by OBÚ KE kvantitatívne obmedzenie dobývania určil ako osobitnú technickú podmienku podľa § 18b ods. 3 zákona o banskej činnosti, pričom výrok rozhodnutia o povolení banskej činnosti explicitne nekonkretizuje kvantitatívne obmedzenie dobývaného nerastu,
- výslovná absencia kvantitatívneho obmedzenia množstva dobývaného nerastu vo výroku rozhodnutia má podľa neho za následok, že nemohli byť dotknuté objekty a záujmy chránené osobitnými predpismi nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti,
- splnenie všetkých podmienok ustanovených v § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti, pričom prekročením POPD plánovaného ročného vydobytého množstva nerastu došlo k zmene povolenej banskej činnosti podľa § 18d ods. 1, na ktorú sa nevyžaduje povolenie OBÚ,
- správny súd vec nesprávne právne posúdil, keď dospel k záveru o aplikácii § 18d ods. 2 zákona o banskej činnosti,
- § 17 ods. 6 zákona o banskej činnosti, na ktorý poukázal krajský súd, nemá s prejednávanou vecou súvis,
- v prípade zvýšenej ťažby došlo len k zmene technickej dokumentácie vzhľadom na to, že nedošlo k zhoršeniu bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti prevádzky, neboli dotknuté objekty a záujmy chránené podľa osobitných predpisov a nedošlo k sťaženiu alebo zhoršeniu vo využití zásob výhradného ložiska, ale k jeho racionálnejšiemu využitiu,
- k riešeniu stretu záujmov bezpochyby došlo, v opačnom prípade by nemohlo dôjsť k vydaniu samotného povolenia na vykonávanie banskej činnosti,

- záver krajského súdu, že rozsudok NS SR sp. zn. 1SžoNS/83/2004 z 11.02.2005 nie je možné aplikovať na prejednávajúcu vec, keď obe činnosti rieši zákon o banskej činnosti a výsledkom je rozhodnutie o povolení banskej činnosti,
- porušenie práva na spravodlivý proces, ktoré spočívalo v nedostatočnom odôvodnení rozsudku krajského súdu, ktoré ho robí arbitrárnym,
- krajský súd sa nevyjadril ku všetkým námietkam sťažovateľa uplatneným v správnej žalobe - konkrétne k námietke o nemožnosti ukladania sankcie za porušenie § 17 ods. 2 zákona č. 17/1992 Zb., čo má zakladať nepreskúmateľnosť rozsudku krajského súdu.

20. S poukazom na vyššie uvedené sťažnostné body sťažovateľ kasačnému súdu navrhol, aby rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie alebo alternatívne, aby zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že zruší preskúmané rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie.

21. Žalovaný sa k podanej kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV.

Právne posúdenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj „Najvyšší správny súd SR“) začal vykonávať svoju činnosť odo dňa 01.08.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Výkon súdnictva prešiel z Najvyššieho súdu SR na Najvyšší správny súd SR odo dňa 01.08.2021 vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.08.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu SR (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola pôvodne predložená Najvyššiemu súdu SR a bola jej pridelená sp. zn. 1Asan/9/2021. Od 01.08.2021 je na konanie v tejto veci príslušný Najvyšší správny súd SR. Vec bola náhodným výberom pridelená kasačnému senátu 1S Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

23. Senát Najvyššieho správneho súdu SR konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podala sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 SSP), je prípustná (§ 439 SSP) a bola podaná oprávneným subjektom (§ 442 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

24. Kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu SR. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 31.05.2023 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

V.

Aplikovaná právna úprava

25. Podľa § 5 ods. 1 zákona o banskej činnosti pri banskej činnosti a činnosti vykonávanej bankým spôsobom sa musia dodržiavať zásady ochrany a využitia nerastného bohatstva, požiadavky racionálneho využívania ložísk nerastov, bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti prevádzky, zásady banskej technológie, ako aj požiadavky ochrany pracovného a životného prostredia.

26. Podľa § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti bankú činnosť, činnosť vykonávanú bankým spôsobom a inú činnosť upravenú týmto zákonom, možno vykonávať na základe oprávnenia, súhlasu, opatrenia alebo povolenia vydaného alebo uloženého rozhodnutím podľa tohto zákona, bankého zákona alebo podľa osobitných predpisov; činnosť musí byť vykonávaná v súlade s rozhodnutím a

dokumentáciou overenou Hlavným bankovým úradom alebo obvodným bankovým úradom v konaní o vydanie oprávnenia, súhlasu, opatrenia alebo povolenia.

27. Podľa § 5a ods. 6 zákona o banskej činnosti organizácia písomne oznámi obvodnému bankému úradu príslušnému podľa miesta výkonu činnosti každoročne výsledky vykonanej banskej činnosti, činnosti vykonávanej bankovým spôsobom alebo inej činnosti upravenej týmto zákonom za uplynulý rok. Výsledky oznámi v správe, ktorá sa predkladá najneskôr do konca januára nasledujúceho roka.

28. Podľa § 17 ods. 1 zákona o banskej činnosti žiadosť o povolenie banskej činnosti podľa § 9 až 13 s predpísanou dokumentáciou a dokladmi predkladá organizácia najneskôr 3 mesiace pred plánovaným začatím prác obvodnému bankému úradu.

29. Podľa § 17 ods. 2 zákona o banskej činnosti ak bankovou činnosťou sú ohrozené právom chránené objekty a záujmy, musia sa so žiadosťou predložiť doklady o vyriešení stretov záujmov.

30. Podľa § 17 ods. 6 zákona o banskej činnosti bez povolenia obvodného bankého úradu sa banká činnosť nesmie vykonávať.

31. Podľa § 18b ods. 1 zákona o banskej činnosti obvodný banký úrad v konaní o povolenie banskej činnosti podľa § 17 preskúma najmä [...] b) vyriešenie stretov záujmov [...].

32. Podľa § 18b ods. 2 prvá veta zákona o banskej činnosti ak je predložená dokumentácia úplná a správna a došlo k vyriešeniu stretov záujmov, obvodný banký úrad povolí bankú činnosť.

33. Podľa § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti organizácia môže vykonať zmenu technickej dokumentácie, podľa ktorej je banká činnosť povolená bez povolenia obvodného bankého úradu, ak nedôjde k zhoršeniu bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti prevádzky, nebudú dotknuté objekty a záujmy chránené podľa osobitných predpisov nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti a nedôjde k sťaženiu alebo zhoršeniu vo využití zásob výhradného ložiska alebo jeho častí.

34. Podľa § 18d ods. 2 zákona o banskej činnosti na vykonanie iných zmien povolenej banskej činnosti ako v odseku 1 organizácia musí mať povolenie obvodného bankého úradu. Za takúto zmenu sa považuje najmä:

- a) použitie inej dobývacej metódy, inej technológie razenia, ak táto technológia bola určená z dôvodov bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti prevádzky, inej technológie úpravy a zušľachtovania nerastov a pri povrchovom dobývaní tiež použitie iného spôsobu dopravy,
- b) zmena vo vetraní týkajúca sa samostatného vetracieho oddelenia ako celku alebo niekoľkých samostatných vetracích oddelení,
- c) zmena v konštrukcii a parametroch bezpečnostných a ochranných pilierov,
- d) zmena generálnych svahov skrývky, lomu, výsyvky a zmena v parametroch skrývkových a ťažobných rezov a výsyvkových etáží.

35. Podľa § 39 ods. 1 zákona o banskej činnosti Hlavný banký úrad a obvodné banké úrady vykonávajú hlavný dozor

- a) nad dodržiavaním bankého zákona, tohto zákona a predpisov vydaných na ich základe, ak upravujú ochranu a využívanie ložísk nerastov, bezpečnosť prevádzky, zabezpečenie chránených objektov a záujmov pred účinkami banskej činnosti,
- b) nad dodržiavaním bankého zákona, tohto zákona a predpisov vydaných na ich základe a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ak upravujú bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, bezpečnosť technických zariadení, požiarnu ochranu v podzemí a pracovné podmienky, v organizáciách pri vykonávaní banskej činnosti alebo činnosti vykonávanej bankým spôsobom.

36. Podľa § 44 ods. 1 zákona o banskej činnosti Hlavný banký úrad a obvodné banké úrady sú oprávnené uložiť pokutu až do 1 000 000 Sk organizácii, ktorá porušila predpisy uvedené v § 39 ods. 1

alebo ktorá nespĺnila opatrenia uložené jej rozhodnutím orgánu štátnej banskej správy (ďalej len "porušenie povinnosti").

VI.

Právny názor kasačného súdu

37. Sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces [§ 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP].

38. Kasačný súd po vykonaní súdneho prieskumu preskúmaného rozhodnutia žalovaného pri aplikácii zákonnej úpravy uvedených právnych predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku dospel k zhodnému záveru ako krajský súd. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti sťažovateľa vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu, s námietkami sťažovateľa uvedenými v kasačnej sťažnosti a s prihliadnutím na § 461 SSP dospel k záveru, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov, ktoré spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku krajského súdu vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku, ktorým zamietol podanú správnu žalobu.

39. Úlohou kasačného súdu bolo v prejednávacom prípade posúdiť, či krajský súd vec správne právne posúdil, keď uzavrel, že sťažovateľ postupom podľa § 5a ods. 6 zákona o banskej činnosti, teda pravidelným oznamovaním výsledkov vykonávanej banskej činnosti za uplynulý rok s uvedením množstva vydobytého nerastu, nemohol nahradiť povinnosť vyplývajúcu z § 18d ods. 2 zákona o banskej činnosti, keď vyťažil väčšie množstvo materiálu, ako mal povolené v rozhodnutí OBÚ KE o povolení banskej činnosti. Tento záver žalovaného a správneho súdu mal podľa sťažovateľa zakladať nesprávne právne posúdenie namietajúc, že v jeho prípade sa aplikoval § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti, ktorý mu umožňuje vykonať zmenu technickej dokumentácie, podľa ktorej je banská činnosť povolená, bez povolenia obvodného banského úradu. Sťažovateľ tiež namietal záver krajského súdu o záväznosti (odkazom) POPD výrokom rozhodnutia o povolení banskej činnosti.

40. Predpokladom pre uplatnenie § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti je kumulatívne splnenie negatívnych podmienok. Organizácia na zmenu technickej dokumentácie, na základe ktorej jej bola povolená banská činnosť, nepotrebuje povolenie OBÚ len za súčasného splnenia všetkých nasledovných podmienok:

- nedôjde k zhoršeniu bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti prevádzky,
- nebudú dotknuté objekty a záujmy chránené podľa osobitných predpisov (2b) nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti,
- nedôjde k sťaženiu alebo zhoršeniu vo využití zásob výhradného ložiska alebo jeho častí.

Poznámka pod čiarou 12b v rámci výpočtu právnych predpisov obsahuje odkaz na zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon EIA“).

41. Kasačný súd má zo súdneho a administratívneho spisu za preukázané, že v prípade sťažovateľa neboli súčasne splnené všetky vyššie uvedené podmienky, konkrétne podmienka, že zmenou technickej dokumentácie nebudú dotknuté objekty a záujmy chránené podľa osobitných predpisov (2b) nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti. Zákon o banskej činnosti odkazuje na viacero zákonov, vrátane zákona EIA. Sťažovateľovi bolo v rozhodnutí o povolení banskej činnosti, ktorého neoddeliteľnou súčasťou bol POPD, určené plánované ročné množstvo vydobytého nerastu 98.000 t, pričom sťažovateľ v roku 2013 vydobyl až 200.900 t nerastu. Uvedené množstvo vydobytého nerastu tak malo byť predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie podľa zákona EIA. Táto skutočnosť nie je bez právneho významu, ako sa snažil navodiť sťažovateľ, ale priamo zakladá záver o tom, že zmenou technickej dokumentácie budú dotknuté

záujmy chránené zákonom EIA nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti, ktorým mu bolo povolené ťažiť 98 000 t nerastu ročne. Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že v prípade sťažovateľa bola vylúčená aplikácia § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti. Na vykonanie iných zmien ako v odseku 1 je potom potrebné aplikovať § 18d ods. 2, ktorý vyžaduje povolenie OBÚ, v zmysle ktorého mal postupovať aj sťažovateľ.

42. Zo súdneho spisu vyplýva, že v rozhodnutí o povolení banskej činnosti bola odkazom určená záväznosť overeného POPD. OBÚ KE sťažovateľovi povolil „banskú činnosť: prípravu, otvárkú a dobývanie výhradného ložiska granodioritu v lome Hradová v dobývacom priestore „Košice IV - Hradová“ podľa overeného plánu priloženého k žiadosti, ktorý sa týmto stáva neoddeliteľnou časťou originálu tohto rozhodnutia“. Z POPD kapitola 1.2.4 (Dobývanie ložiska) str. 5 vyplývalo plánované ročné množstvo vydobytého nerastu v množstve 98.000 t. Kasačný súd sa nestotožnil s tvrdením sťažovateľa, že na to, aby bol POPD pre neho záväzný, mal OBÚ KE postupom podľa § 18b ods. 3 zákona o banskej činnosti určiť kvantitatívne obmedzenie dobývania ako osobitnú technickú podmienku, pričom výrok rozhodnutia o povolení banskej činnosti explicitne nekonkretizuje kvantitatívne obmedzenie dobývaného nerastu. Z rozhodnutia o povolení banskej činnosti je jednoznačne zrejmé, že overený POPD sa stal neoddeliteľnou súčasťou rozhodnutia o povolení banskej činnosti. V POPD bolo stanovené ročné kvantitatívne obmedzenie ťažby nerastu, z čoho vyplýva, že súčasťou samotného rozhodnutia je kvantitatívne obmedzenie ťažby. Sťažovateľ však vyťažil nad rámec podmienok stanovených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti, čím vylúčil aplikáciu § 18d ods. 1 zákona o banskej činnosti.

43. Kasačný súd sa tiež stotožnil so záverom krajského súdu o záväznosti POPD. Ako uviedol vyššie, POPD a kvantitatívne obmedzenie boli bezpochyby súčasťou rozhodnutia o povolení banskej činnosti, čo pre účely posúdenia novej aplikácie § 18d ods. 1 postačuje (nad rozsah prípustný podľa podmienok určených v rozhodnutí o povolení banskej činnosti). Záväznosť POPD však bola určená samotným výrokom rozhodnutia o povolení banskej činnosti, ktoré je pre sťažovateľa záväzné. Požiadavka určitosti, presnosti a zrozumiteľnosti výroku rozhodnutia správneho orgánu tak bola bezpochyby naplnená. Rozhodnutie o povolení banskej činnosti predstavuje individuálny správny akt s vykonateľným výrokom, ktorého obsahom je rozhodnutie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sťažovateľa. Sťažovateľovi rozhodnutie o povolení banskej činnosti založilo oprávnenie vykonávať banskú činnosť za podmienok určených v rozhodnutí, vrátane kvantitatívneho obmedzenia vydobytého nerastu, ktoré bol sťažovateľ povinný rešpektovať.

44. Kasačný súd tiež poukazuje na § 5 ods. 2 zákona o banskej činnosti, podľa ktorého musí byť banská činnosť, činnosť vykonávaná bankským spôsobom a iná činnosť upravená zákonom o banskej činnosti vykonávaná v súlade s rozhodnutím a dokumentáciou overenou Hlavným bankským úradom alebo obvodným bankským úradom v konaní o vydanie oprávnenia, súhlasu, opatrenia alebo povolenia. Povinnosť organizácie postupovať podľa rozhodnutia o povolení banskej činnosti a POPD tak plynie aj priamo zo zákona o banskej činnosti.

45. Námietke sťažovateľa, že k vyriešeniu stretov došlo, v opačnom prípade by OBÚ nevydal povolenie banskej činnosti, nemôže kasačný súd priznať úspech. V čase vydávania povolenia banskej činnosti nebol založený stret dotknutých záujmov, keďže ťažba nerastu bola obmedzená na 98.000 ton ročne. Sťažovateľ svoju ťažbu navýšil v rozsahu, ktorým založil povinnosť posúdenia vplyvov ťažby na životné prostredie, čím bezpochyby založil aj stret dotknutých záujmov banskej činnosti so záujmom na ochrane životného prostredia. Tento stret záujmov však vyriešený nebol, pretože sťažovateľ nepostupoval podľa § 18d ods. 2 zákona o banskej činnosti. Ustanovenie § 18f zákona o banskej činnosti navyše upravuje vzájomný vzťah konania vedeného OBÚ o povolení alebo zmene banskej činnosti a konania podľa zákona EIA, ktorý koncipuje tak, že podmienkou povolenia banskej činnosti alebo jej zmeny je riadne uskutočnenie konania podľa zákona EIA, ak sa toto vyžaduje.

46. Tvrdeniu sťažovateľa, že jeho konaním došlo k porušeniu § 17 ods. 2 zákona o životnom prostredí, a mal byť preto za priestupok postihovaný orgánom na úseku ochrany životného prostredia, nie je možné priznať úspech. Kasačný súd má za to, že konaním sťažovateľa jednoznačne došlo k porušeniu

vyššie uvedených ustanovení zákona o banskej činnosti, za ktoré tento zákon v § 44 ods. 1 dáva príslušným banským úradom možnosť uložiť pokutu, pričom nie je vylúčené, že konaním sťažovateľa je založená aj jeho administratívna zodpovednosť na úseku životného prostredia. Kasačný súd v súvislosti s uvedeným pritom nepovažoval za potrebné zaoberať sa otázkou, či vôbec a akým spôsobom je potrebné pristúpiť k aplikácii trestnoprávných zásad ukladania sankcií za prípadný súbeh správnych deliktov či zásady *ne bis in idem*. Z kasačnej sťažnosti ani z administratívneho a súdneho spisu totiž nevyplývalo, žeby za porušenie zákona o životnom prostredí bolo vedené konanie alebo uložená sankcia sťažovateľovi orgánom ochrany životného prostredia.

47. Námietka sťažovateľa, že krajský súd nesprávne posúdil, že na prejednávajúcu vec sa nevzťahuje rozsudok Najvyššieho súdu SR 1SžoNS/83/2004 zo dňa 11.02.2005, by mohla mať teoreticky relevanciu v rámci kasačného dôvodu podľa § 440 písm. h), t. j. že krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, ktorý však sťažovateľ neuplatnil. Nad rámec uvedeného však kasačný súd podotýka, že v uvedenom prípade sťažovateľ poukázal na jedno ojedinelé rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, ktoré nezavádza ustálenú rozhodovaciu prax. Navyše išlo o rozhodnutie vydané dňa 11.02.2005, a to za iného skutkového a právneho stavu, kedy pre túto vec rozhodujúce ustanovenie § 18d zákona o banskej činnosti platí až od 1.1.2008 a aj samotný zákon EIA, na ktorý toto ustanovenie odkazuje, platí až od 1.2.2006. Kasačný súd síce uznáva, že súdne orgány majú v záujme právnej istoty a rovnosti účastníkov konania dbať na to, aby v skutkovo a právne obdobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely, avšak pripomína, že súdna prax nie je nemenná; naopak je žiaduce, aby sa vyvíjala a reflektovala tak na vývoj spoločenských vzťahov, obzvlášť v aktuálne citlivej oblasti ochrany životného prostredia.

48. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti ďalej namietal porušenie práva na spravodlivý proces nedostatočným odôvodnením rozhodnutia a nevysporiadaním sa s každou námietkou sťažovateľa, ktorú uviedol v podanej žalobe. V súvislosti s touto kasačnou námietkou, Najvyšší správny súd SR poukazuje na rozsudok ESLP vo veci Ruiz Torija v. Španielsko, resp. neskôr García Ruiz v. Španielsko (vo veci č. 30544/96 z 20.01.1999), z ktorého vyplýva, že správny súd nemusí dať detailné odpovede na všetky otázky nastolené účastníkom konania alebo odpovedať na každú jeho námietku či argument, ale iba na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia správneho súdu a na to nadväzujúce kasačného súdu (ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia), by malo postačovať na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (obdobne aj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II.ÚS 78/05 alebo sp. zn. II.ÚS 76/07).“ S poukazom na uvedené sa kasačný súd nestotožnil s námietkou sťažovateľa o porušení jeho práva na spravodlivý proces nedostatočným odôvodnením napadnutého rozsudku. Právna úvaha krajského súdu, ktorou dospel k záveru o nedôvodnosti námietok sťažovateľa, je dostatočne jasná, zrozumiteľná a výstižne odôvodnená. Krajský súd sa vysporiadal s podstatnými námietkami sťažovateľa v správnej žalobe a zrozumiteľne odôvodnil ťažiskové skutočnosti prejednávanej veci, ktoré odôvodňujú záver o potrebe zamietnuť správnu žalobu sťažovateľa. Námietka sťažovateľa, že krajský súd sa nevysporiadal s jeho námietkou o porušení § 17 ods. 2 zákona o životnom prostredí, nezakladá nepreskúmateľnosť napadnutého rozsudku, pretože nie je rozhodujúca pre prejednávajúcu vec, keďže v prejednávanej veci išlo o porušenie ustanovení zákona banskej činnosti.

49. Na základe vyššie uvedeného kasačný súd konštatuje, že námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil Najvyšší správny súd SR ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

50. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd SR tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a rovnako aj žalovanému nárok na ich náhradu nepriznal v súlade s § 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP.

51. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky rozhodol pomerom hlasov 3 : 0.

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.