

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Sžk/4/2021
Identifikačné číslo spisu: 1017200164
Dátum vydania rozhodnutia: 28. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr.,PhD.,LL.M Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1017200164.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD. a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu: I. U. B., E. XXX/XX, XXX XX L., právne zastúpený: JUDr. Slavomír Kučmáš, Plynárenská 1, 071 01 Michalovce, proti žalovanému (sťažovateľovi): Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Nám. Ľudovíta Štúra 1, 812 35 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 8303/2016-1.8, 59570/2016 zo dňa 24.11.2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/24/2017-62 zo dňa 24. septembra 2020, takto

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Žalobcovi sa voči žalovanému p r i z n á v a nárok na náhradu trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 6S/24/2017-62 zo dňa 24. septembra 2020 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zrušil rozhodnutie žalovaného Ministerstva životného prostredia SR, sekcia environmentálneho hodnotenia a odpadového hospodárstva, Odbor odpadového hospodárstva označeného ako Rozklad proti rozhodnutiu o zrušení Osvedčenia č. 18/11/O-3.3- Odpoveď zo dňa 20.12.2016 (ďalej ako „rozhodnutie žalovaného“ alebo „list žalovaného“) ako aj rozhodnutie Ministerstva životného prostredia SR, Číslo podania: 8303/2016-1-8, 59570/2016 Osvedčenie o odbornej spôsobilosti na autorizáciu č. 18/11/O-3.3 zo dňa 24.11.2016 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd (s poukazom na judikatúru Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 148/06, III. ÚS 348/06, IV. ÚS 96/07, IV. ÚS 200/07, IV. ÚS 209/07, IV. ÚS 95/08, sp. zn. I. ÚS 351/2010 z 05.10.2011, ako aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/49/2016 zo dňa

23.11.2017) konštatoval, že v danom prípade nebolo potrebné odchyliť sa od doslovného výkladu ustanovenia § 113 ods. 2 písm. h/ zákona o odpadoch v znení účinnom do 31.12.2017, nakoľko úmysel zákonodarcu bol bezpochyby zrejmý použitím gramatickej metódy výkladu uvedenej právnej normy, ktorý v súlade so zásadami logického myslenia a v súlade s účelom právnej normy bolo nutné obsiahnuť tak, že výnimka z aplikácie všeobecného predpisu o správnom konaní (Správneho poriadku) sa vzťahovala iba na vydávanie osvedčení o odbornej posudkovej spôsobilosti a osvedčení na autorizovanú činnosť a nie aj na ich zmenu alebo zrušenie. Aplikácia gramatického výkladu dotknutého zákonného ustanovenia totiž nevytvárala rozpor z pohľadu ostatných výkladových pravidiel.

3. Ak by úmyslom zákonodarcu bolo upraviť výnimku zo všeobecnej aplikácie Správneho poriadku aj na konanie o zrušení osvedčenia o odbornej spôsobilosti na autorizáciu podľa § 96 ods. 2 zákona o odpadoch, uviedol by to výslovne v znení ustanovenia § 113 ods. 2 písm. h/ zákona o odpadoch tak, ako to urobil po novele tohto zákona s účinnosťou od 01.01.2018. Po preskúmaní obsahu dotknutých rozhodnutí žalovaného niet pochyb o tom, že náležitosti vyžadované v § 47 Správneho poriadku v nich absentujú, čo spôsobuje, že trpia vadou nepreskúmateľnosti.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

4. Voči rozsudku krajského súdu podal žalovaný v procesnom postavení sťažovateľa (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“), navrhujúc napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť správne súdu na ďalšie konanie.

5. V odôvodnení podanej kasačnej sťažnosti s poukazom na body 33.-36. napadnutého rozsudku namietal, že nie je možné súhlasiť s názorom krajského súdu, vzhľadom na rozpor medzi gramatickým a teleologickým výkladom, v zmysle ktorého mal sťažovateľ za to, že účelom § 113 ods. 2 písm. h) v spojení s § 96 zákona o odpadoch bolo aj v znení zákona účinnom ku 31.12.2017 vylúčiť konanie o udelení, zmene, zrušení a zániku autorizácie spod pôsobnosti Správneho poriadku. Z dôvodu že právna úprava § 113 ods. 2 písm. h) v spojení s § 96 zákona o odpadoch nebola úplne jednoznačná, pristúpilo ministerstvo k jej precizovaniu novelou zákona o odpadoch a exaktnému vedeniu všetkých paragrafov, na ktoré sa nevzťahuje Správny poriadok.

6. Krajský súd bližšie neodôvodnil potrebu aplikácie striktné gramatického výkladu v prejednávanej veci. Sťažovateľ je presvedčený, že takýto striktné gramatický výklad je v rozpore s každým ďalším aplikovateľným spôsobom výkladu sporných ustanovení zákona o odpadoch. Z historického výkladu spornej normy vyplýva, že správny orgán v minulosti postupoval obdobným spôsobom teda proces získavanie, zmeny zrušenia a zániku osvedčenia o odbornej spôsobilosti na autorizáciu nevedol v konaní podľa ustanovení Správneho poriadku. Z hľadiska systematického výkladu je sporné ustanovenia zaradené v § 96 zákona o odpadoch v 8. časti, prvý oddiel, ktoré upravuje zmenu, zrušenie a zánik autorizácie pričom § 95 zákona o odpadoch upravuje všeobecné ustanovenia o odborne spôsobilej osobe na autorizovanú spracovateľskú činnosť. V zmysle systematického výkladu sa teda na § 95 zákona o odpadoch nevzťahuje Správny poriadok a rovnako sa nevzťahuje ani na zmenu, zánik a odobratie tejto autorizácie. (§ 96 zákona o odpadoch).

7. Záverom namietal, že nové konanie o zrušení osvedčenia o odbornej spôsobilosti na autorizáciu by malo prebiehať mimo režimu Správneho poriadku. Opätovné prejednanie veci by pre žalobcu neprinieslo priaznivejší výsledok vo veci a popiera názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4SŽ/98-102/02 zo dňa 17.12.2002.

8. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti mal za to, že súd správne posúdil rozhodnutie žalovaného ako nezákonné z dôvodu, že v danom prípade sa nebolo potrebné odchyliť od doslovného výkladu ustanovenia § 113 ods. 2 písm. h) zákona o odpadoch v znení účinnom do 31.12.2017. Vydanie správneho aktu podľa príslušných ustanovení Správneho poriadku zaručuje účastníkov

konania právo využívať smer prikázaných inštitútov na uplatňovanie svojich práv od navrhovania dôkazov až po možnosti riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov, a vynechaním zákonom priznaného práva na konanie podľa Správneho poriadku by bol žalobca hrubým spôsobom poškodený nielen na svojich zákonných, ale aj ústavných právach. Okrem týchto procesných pochybení žalobca opätovne poukázal na hmotné skutkové pochybenia žalovaného pri zrušení osvedčenia žalobcu a to aj s odkazom na procesné stanovisko zo dňa 15.09.2020. Navrhol, aby kasačný súd podanú kasačnú sťažnosť zamietol a žalobcovi priznal náhradu trov kasačného konania.

III.

Konanie na kasačnom súde

9. Prejednávaná vec bola dňa 20.01.2021 predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky - ako súdu príslušnému na konanie a rozhodnutie - podľa právnej úpravy účinnej k danému dňu. Na Najvyššom súde Slovenskej republiky bola vec náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 1S pod sp. zn. 1Sžk/4/2021. S účinnosťou od 1. augusta 2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) začal svoju právomoc vykonávať Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, pričom k tomuto dňu prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky výkon súdnictva vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (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 preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety náhodným výberom pridelená na rozhodnutie kasačnému senátu 4S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný preskúmal rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/ SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 a ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

11. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd zistil, že žalobca bol držiteľom osvedčenia o odbornej spôsobilosti na autorizáciu č. 18/11/O-3.3 zo dňa 18.04.2011. Listom zo dňa 05.08.2016 označeným ako „Výzva na podanie žiadosti o overenie odbornej spôsobilosti na autorizovanú spracovateľskú činnosť podľa § 95 ods. 6 zákona č. 79/2015 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 91/2016 Z.z.“ bol žalobca upovedomený o tom, že sa nezúčastnil povinného preškolenia, ktoré sa uskutočnilo z dôvodu zásadných zmien všeobecne záväzných právnych predpisov v odpadovom hospodárstve. Zároveň bol upovedomený o tom, že bude pozvaný na nové overenie odbornej spôsobilosti na autorizovanú spracovateľskú činnosť s tým, že skúšky sa budú konať v priebehu mesiacov september a október 2016. Z uvedeného dôvodu bol žalobca vyzvaný na podanie žiadosti o overenie odbornej spôsobilosti na autorizovanú spracovateľskú činnosť podľa § 44 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 371/2015 Z.z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o odpadoch, a to v termíne do 25.08.2016.

12. Prvostupňovým rozhodnutím bolo žalobcovi podľa § 96 ods. 2 písm. e/ zákona o odpadoch zrušené osvedčenie o odbornej spôsobilosti na autorizáciu č. 18/11/O-3.3. Dôvodom bola skutočnosť, že žalobca sa nezúčastnil preškolenia ani nového overenia odbornej spôsobilosti, ktoré sa uskutočnili z dôvodu zásadných zmien všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti odpadového hospodárstva podľa § 95 ods. 6 zákona o odpadoch. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca rozklad, v ktorom okrem iného namietal nedostatok zákonných náležitostí rozhodnutia. Na rozklad žalobcu žalovaný odpovedal listom zo dňa 20.12.2016 označeným ako „Rozklad proti rozhodnutiu o zrušení Osvedčenia č. 18/11/O-3.3- Odpoveď“, v ktorom poukázal na to, že zrušenie osvedčenia o odbornej spôsobilosti na autorizáciu nadobudlo účinnosť dňom vyňatia odborne spôsobilej osoby z registra odborne spôsobilých osôb v súlade s § 96 ods. 3 zákona o odpadoch. Zároveň poukázal na § 113 ods.

2 písm. h/ zákona o odpadoch s tým, že v prípade vydávania osvedčení a následných zmien, predĺženia alebo zrušenia sa nejedná o rozhodnutia v zmysle Správneho poriadku. Preto nebolo možné proti zrušeniu osvedčenia o odbornej spôsobilosti podať opravný prostriedok podľa Správneho poriadku a rozklad žalobcu nemožno posúdiť ani ako mimoriadny opravný prostriedok.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

13. Podľa § 96 ods. 2 písm. e/ zákona o odpadoch (v znení účinnom do 31.12.2017) ministerstvo osvedčenie na autorizovanú činnosť zruší, ak odborne spôsobilá osoba na autorizovanú spracovateľskú činnosť sa na základe výzvy ministerstva nezúčastní preškolenia alebo nového overenia odbornej spôsobilosti podľa § 95 ods. 6.

14. Podľa § 96 ods. 3 zákona o odpadoch (v znení účinnom do 31.12.2017) účinky zmeny alebo zrušenia osvedčenia na autorizovanú činnosť nastávajú dňom ich zápisu do registra odborne spôsobilých osôb na autorizovanú spracovateľskú činnosť.

15. Podľa § 113 ods. 1 zákona o odpadoch (v znení účinnom do 31.12.2017) ak nie je v tomto zákone výslovne ustanovené inak, na konanie sa podľa tohto zákona vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

16. Podľa § 113 ods. 2 písm. h/ zákona o odpadoch (v znení účinnom do 31.12.2017) všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti sa nevzťahujú na vydávanie osvedčenia o odbornej posudkovej spôsobilosti podľa § 100 ods. 5 a na vydávanie osvedčenia na autorizovanú činnosť podľa § 95 ods. 4.

17. Podľa § 113 ods. 2 písm. h/ zákona o odpadoch (v znení účinnom od 01.01.2018) všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti sa nevzťahujú na konanie podľa § 95, 96, 100 až 102.

18. Podľa § 47 ods. 1 Správneho poriadku rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovie v plnom rozsahu.

19. Kasačný súd po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti, po preskúmaní napadnutého rozsudku a po oboznámení sa s obsahom pripojeného administratívneho spisu, nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov krajského súdu, na ktoré odkázal v odôvodnení napadnutého rozsudku a ktoré vytvárajú dostatočný podklad pre vyslovenie zrušujúceho výroku o podanej správnej žalobe.

20. V predmetnom konaní nebolo sporné, že v čase rozhodovania sťažovateľa o zrušení osvedčenia žalobcu bola v § 113 ods. 2 písm. h) zákona o odpadoch vymedzená výnimka aplikácie Správneho poriadku na vydávanie osvedčenia podľa § 100 ods. 5 a podľa § 95 ods. 4 zákona o odpadoch. Zákonodarca právnu úpravu výnimiek výslovne rozšíril až uvedenou novelou zákona účinnou od 01.01.2018. Tieto skutočnosti nerozporuje ani sťažovateľ. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti primárne namietal neodôvodnenú striktnú aplikáciu gramatického výkladu zo strany krajského súdu, ktorý je podľa sťažovateľa v rozpore s každým ďalším aplikovateľným spôsobom výkladu sporného ustanovenia zákona o odpadoch.

21. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na to, že Správny poriadok je všeobecným procesno-právnym predpisom vzťahujúcim sa na konanie, v ktorom o právach a právom chránených záujmoch alebo povinnostiach občanov a organizácií rozhodujú v oblasti štátnej správy orgány štátnej správy. Postupovať pri rozhodovaní v oblasti výkonu štátnej správy inak než podľa uvedeného zákona, možno len ak tak ustanoví osobitný predpis (zákon). Zákon o odpadoch je takým osobitným zákonom a

ustanovuje voči zákonu o správnom konaní niektoré odchýlky ustanovené najmä v § 113 ods. 2 a v § 114 zákona o odpadoch.

22. Kasačný súd dáva do pozornosti rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/2007, v ktorom ústavný súd konštatuje (a ktoré možno analogicky aplikovať aj na rozhodovaciu činnosť správnych orgánov):

„Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii.

V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzii interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. 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“.

23. Podľa názoru kasačného súdu ustanovenie § 113 ods. 2 zákona o odpadoch nevykazuje znaky neúplnosti alebo vnútornej obsahovej rozpornosti, či nejednoznačnosti, ktoré by bolo potrebné v procese aplikácie práva odstrániť pomocou výkladových pravidiel, nakoľko nejde o situáciu keď z jazykového hľadiska nie je jasné, aký je obsah a rozsah zákonného ustanovenia. Vzhľadom na to, nie je dôvod pristupovať k jeho výkladu sťažovateľom presadzovaným spôsobom. Výkladom proti doslovnému jazykovému zneniu zákona nevyhnutne dochádza k intenzívnemu zásahu do jedného zo základných princípov právneho štátu, a to princípu právnej istoty, na základe čoho je takýto spôsob rozhodovania súdu síce dovolený, ale značne limitovaný. Rozhodovať takto nie je možné nikdy v prípade, pokiaľ sa aplikuje jasný, jednoznačný a zjavne úplný text zákona, resp. právnej normy obsiahnutej v zákone, pričom vzhľadom na všetky okolnosti niet pochyb o úmysle zákonodarcu na takej úprave právnych vzťahov, čo platí práve pre daný prípad.

24. Zo znenia § 113 ods. 2 písm. h/ zákona o odpadoch (v znení účinnom do 31.12.2017) jednoznačne vyplýva že všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti sa nevzťahujú na vydávanie osvedčenia o odbornej posudkovej spôsobilosti podľa § 100 ods. 5 a na vydávanie osvedčenia na autorizovanú činnosť podľa § 95 ods. 4 zákona o odpadoch. Z uvedeného je zrejmý úmysel zákonodarcu, ktorý nie je možné vykladať inak. Zákonodarca až novelou účinnou od 01.01.2018 rozšíril výnimku z aplikácie zákona o správnom konaní okrem iného aj na zmenu, zrušenie a zánik osvedčenia na autorizovanú činnosť.

25. Sťažovateľ zároveň namietal, že opätovné prejednanie veci by pre žalobcu neprineslo priaznivejší výsledok a bolo by v rozpore s názorom vysloveným v rozhodnutí Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4SŽ 98-102/02.

26. Najvyšší správny súd v tejto súvislosti poznamenáva, že zmyslom všetkých procesných predpisov je zabezpečiť realizáciu hmotných noriem vo forme rozhodnutia za takého postupu, aby vo veci bol zistený skutkový stav čo najúplnejšie, prostriedkami, ktoré objasňujú okolnosti rozhodné pre posúdenie veci, a aby účastníkovi, o ktorého vec - práva a povinnosti ide, bola poskytnutá možnosť predkladať dôkazy, návrhy a obhajovať svoje práva. Dôvodom na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu by malo byť len také porušenie zákona, ktoré má alebo by mohlo mať za následok ujmu na právach účastníkov konania. Posúdenie súdu v preskúmvacom konaní, či takéto procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou, ktorá spôsobuje nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, je individuálne a podmienené konkrétnymi okolnosťami prípadu.

27. Rozsudok, na ktorý sťažovateľ poukázal sa týka námietok vo vzťahu k procesným úkonom správneho orgánu v rámci postupu v zmysle Správneho poriadku. V predmetnej veci však správny orgán v rozpore so zákonom neaplikoval Správny poriadok, čo malo vplyv, ako aj na odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia, tak aj na postup správneho orgánu po podaní rozkladu žalobcom. Ide preto o takú vadu, ktorá má za následok porušenie práv žalobcu.

28. Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností Najvyšší správny súd uzavrel, že napadnutý rozsudok správneho súdu je vecne správny s tým, že kasačná sťažnosť neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli túto vecnú správnosť zvrátiť. Preto bolo namieste kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietnuť.

29. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd v zmysle § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi voči sťažovateľovi priznal právo na náhradu trov kasačného konania v plnom rozsahu, pričom o výške náhrady bude rozhodnuté v zmysle § 175 ods. 2 SSP.

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

P o u č e n i e :

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