

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Svk/28/2022
Identifikačné číslo spisu: 8021200327
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:8021200327.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu (sťažovateľa): B. V., X. I.: X. F. XXXX, M. F. G. B. X. XX, XXX XX B., zastúpený advokátom: JUDr. Michal Fecilák, so sídlom Jesenná 8, 080 05 Prešov, proti žalovanému: Okresný úrad Prešov, Odbor starostlivosti o životné prostredie, so sídlom Námestie mieru 3, 080 01 Prešov, o žalobe proti nečinnosti, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Prešove č.k. 5Sa/13/2021-52 z 15. decembra 2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Prešove č.k. 5Sa/13/2021-52 z 15. decembra 2021 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Žalobca je výlučným vlastníkom pozemku (ide o parcelu registra „C“ č. 9818/13 v k.ú. B.), ktorý je podľa druhu vodnou plochou (preteká ním rieka Torysa). Žalovaný rozhodnutím č. OU-PO-OSZP3-2018/012125-05/VK z 9. apríla 2018 podľa § 43 ods. 7 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov („Vodný zákon“) (podľa ktorého orgán štátnej vodnej správy rozhodne v pochybnostiach o tom, či ide o vodný tok) na základe návrhu žalobcu rozhodol, že uvedená parcela je vodným tokom. Voči tomuto rozhodnutiu nebolo podané odvolanie, preto nadobudlo právoplatnosť 9. mája 2018.

2. Toto rozhodnutie bolo dňa 4. októbra 2019 napadnuté protestom prokurátora pod č. Pd 239/19/7707. Žalovaný nemienil protestu vyhovieť a vec predložil svojmu nariadenému orgánu, Okresnému úradu Prešov, Odboru opravných prostriedkov, ktorý protestu nevyhoviel rozhodnutím č. OU-PO-OOP3-2019/054508-002/HAM z 29. novembra 2019. Prokurátor sa proti tomuto nevyhoveniu odvolal. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky rozhodnutím č. 4886/2020-4.1, 12358/2020 zo 14. februára 2020 zrušilo rozhodnutie Okresného úradu Prešov, Odboru opravných prostriedkov, o nevyhovení protestu prokurátora a vrátilo mu vec na ďalšie konanie.

3. Následne Okresný úrad Prešov, Odbor opravných prostriedkov rozhodnutím č. OU-POOOP3-2020/007785-009/HAM z 21. mája 2020 zrušil protestom napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu č. OU-PO-OSZP3-2018/012125-05/VK z 9. apríla 2018. Odvolací orgán (vychádzajúci z právneho názoru Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky) uviedol, že orgán štátnej vodnej správy rozhoduje v dvoch od seba odlišných situáciách týkajúcich sa vodných pomerov. V prvom prípade rozhoduje, či konkrétne tečúce vody sú vodným tokom, v ktorých sa zisťuje, či ide o vodný tok; v druhom prípade sa rozhoduje vtedy, ak je nesporné, že trvalo tečúce vody sú vodným tokom a sporná môže byť iba hranica koryta tohto vodného toku. Vzhľadom na to, že ide o vodohospodársky významný vodný tok Torysa, ktorého vody trvale tečú medzi brehmi v prirodzenom koryte až po brehovú čiaru, predmetom prvostupňového konania na základe žiadosti mohlo byť len určenie hraníc koryta tohto vodného toku v požadovanom úseku; niet dôvodu mať pochybnosti o tom, že rieka Torysa je vodným tokom.

4. Žalovaný potom rozhodnutím č. OU-PO-OSZP3-2020/007250-014 zo 16. decembra 2020 zastavil konanie o návrhu žalobcu, a to pre neoprávnenosť osoby (návrh podľa § 45 ods. 1 Vodného zákona môže podať len správca vodného toku) a neexistenciu predmetu konania (v uvedenej veci nie je pochybnosť o existencii vodného toku). Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 11. januára 2021.

5. Žalobca podaním zo 7. decembra 2020 požiadal žalovaného o vydanie rozhodnutia o druhu koryta a o hranici koryta vo vzťahu k parcele č. 9818/13, registra „C“ v k.ú. B..

6. Žalovaný listom č. OU-PO-OSZP3-2021/004054-02/VK z 15. januára 2021 k žiadosti žalobcu zo 7. decembra 2020 uviedol, aby sa tento s požiadavkou o určení hranice koryta obrátil na správcu toku (Slovenský vodohospodársky podnik, š. p.), ktorý je oprávnený požiadať orgán štátnej vodnej správy o také určenie.

7. S takýmto postupom žalobca nesúhlasil, a podal proti nečinnosti žalovaného sťažnosť. Namietal, že žalovaný správny orgán neuviedol, na základe akého ustanovenia Vodného zákona by výlučnú legitimitáciu na podanie žiadosti podľa § 43 ods. 7 Vodného zákona mal iba správca vodného toku. V odpovedi na túto sťažnosť č. OU-PO-OSZP2-2021/011671-008 zo 4. mája 2021 nadriadený správny orgán žalovaného uviedol, že vychádzal z právneho názoru vysloveného Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky v súvislosti s protestom prokurátora, podľa ktorého je žiadosť podľa § 45 ods. 1 Vodného zákona (rozhodovanie o ponechaní neupraveného vodného toku pri zmene prirodzeného koryta v novom koryte) oprávnený podať len správca vodného toku. Žalovaný teda správne odpovedal žalobcovi listom a konanie nezačal; nedošlo k priesťahom v konaní.

8. Žalobca podal proti žalovanému žalobu proti nečinnosti. Argumentoval, že v prípade existencie pochybnosti podľa § 43 ods. 7 Vodného zákona z ničoho nevyplýva, že vlastník dotknutého pozemku by „pochybnosti“ nemohol mať, resp. že by pochybnosti mohol mať iba správca vodného toku a nikto iný, alebo že iba správca vodného toku je oprávnený podať žiadosť orgánu štátnej vodnej správy. Tak je tomu v prípade žiadosti o zmenu koryta vodného toku (§ 45 Vodného zákona). Žalovaný nekoná v súlade so zákonom, ak o žiadosti žalobcu nerozhodol v lehote podľa § 49 Správneho poriadku.

9. Žalobca požaduje príkaz pre žalovaného, aby v lehote do 30 dní rozhodol o jeho žiadosti zo 7. decembra 2020 vo veci určenia, akým korytom je parcela č. 9818/13, registra „C“, v k.ú. B., a aká je hranica tohto koryta.

10. Napadnutým uznesením krajský súd žalobu zamietol podľa § 249 Správneho súdneho poriadku („SSP“), lebo nezistil nečinnosť žalovaného. V značne stručnom odôvodnení uviedol, že žalovaný v liste z 15. januára 2021 uviedol, že v konaní podľa § 43 ods. 7 Vodného zákona je potrebná existencia pochybnosti o tom, či ide o vodný tok; takáto pochybnosť neexistovala a predmetom prvostupňového konania mohlo byť len určenie hraníc koryta tohto vodného toku v požadovanom úseku. Bolo preto potrebné posúdiť, či nedošlo k zmene koryta podľa § 45 Vodného zákona, pričom návrh v tomto smere mohol podať iba správca vodného toku.

11. Žalovaný nebol nečinný, lebo žiadosť žalobcu vybavil listom z 15. januára 2021. Ak žalobca tvrdí, že nečinnosť žalovaného spočívala v tom, že nevydal rozhodnutie, žalobca v tomto smere svoju žalobu žiadnym spôsobom neodôvodnil. V žalobe absentuje akýkoľvek odkaz na konkrétne ustanovenia zákona, z ktorých by takáto zákonná povinnosť pre žalovaného vyplývala.

II. Argumentácia účastníkov konania

12. Žalobca podal proti napadnutému uzneseniu kasačnú sťažnosť. Uplatňuje v nej dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

13. Argumentuje, že v konaní podľa Správneho poriadku správny orgán vydáva rozhodnutia (a nie listy), aj keď návrhu prípadne mieni nevyhovieť. Toto rozhodnutie následne môže dotknutá osoba riadne napadnúť odvolaním a zažalovať na správnom súde. Pre posúdenie otázky, a to pochybnosti žalobcu, či predmetný pozemok je prirodzené koryto alebo umelé koryto, nestačí, ak k tejto otázke vyjadří svoj právny názor nadriadený správny orgán žalovaného v inom konaní v odôvodnení rozhodnutia, keďže táto otázka musí byť vyriešená výrokom správneho orgánu. Ďalej uvádza, že jeho žaloba spĺňala všetky podmienky podľa § 246 SSP a že nebolo jeho povinnosťou uvádzať, na základe ktorých konkrétnych ustanovení zákona mal žalovaný orgán povinnosť o jeho veci rozhodnúť.

14. Žalobca požaduje zrušenie napadnutého uznesenia a vrátenie veci na ďalšie konanie krajskému súdu.

15. Vec bola predložená Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky dňa 6. júna 2022.

III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

16. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný 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 je dôvodná

17. Predmetom posudzovania kasačného súdu je odpovedať na otázku, či krajský súd nezistil nečinnosť správne žalobu proti nečinnosti zamietol. V tomto smere sťažnostná argumentácia žalobcu o viazanosti žalovaného dôvodmi iného administratívneho rozhodnutia preto nie je prípadná, pretože sa týka podstaty veci (vzťahu medzi § 43 ods. 7 a § 45 ods. 1 Vodného zákona), a nie existencie nečinnosti na strane žalovaného.

18. V konaní o žalobe proti nečinnosti je úlohou správneho súdu s ohľadom na vymedzenie tejto žaloby podľa § 242 ods. 1 a § 3 ods. 1 písm. d) SSP pri individuálnom žalobcovi zistiť, či žalovaný je alebo nie je nečinný v začatom administratívnom konaní.

19. Správny súd preto musí postupne odpovedať na otázky, (i) či sa vôbec začalo administratívne konanie pred žalovaným na žiadosť či už žalobcu ako jeho účastníka alebo iného subjektu ako tiež jeho účastníka, alebo či sa začalo z úradnej povinnosti, ak sa súčasne mohlo začať i na žiadosť, a žalobca je jeho účastníkom; (ii) či v tomto začatom administratívnom konaní žalovaný protiprávne nepokračuje.

20. V súvislosti so skúmaním otázky (i) Najvyšší správny súd pripomína, že administratívne konanie možno začať tromi spôsobmi: iba na žiadosť či návrh, iba z úradnej moci, alebo kombinovane (aj na žiadosť, aj na návrh či žiadosť).

21. V súvislosti so skúmaním otázky (ii) Najvyšší správny súd uvádza, že je potrebné zistiť, či žalovaný orgán verejnej správy vo veci nekoná, hoci je podľa práva povinný konať. Správny súd teda

musí zisťovať, či na strane žalovaného neexistujú právne relevantné prekážky, ktoré mu v súlade s právom bránia vo veci konať a rozhodnúť.

22. Účelom žaloby proti nečinnosti potom nie je odpovedať na iné otázky než vyššie uvedené, v princípe teda nikdy nie na otázky, ktoré majú byť predmetom meritórneho posudzovania orgánom verejnej správy vo forme rozhodnutia alebo opatrenia. Najvyšší správny súd uznáva, že rozdiel medzi tým, čo je meritórna otázka, a tým, čo je otázka existencie nečinnosti, môže byť niekedy menej zreteľný. O takú situáciu ale v práve rozhodovanej veci nejde.

23. Krajský súd si v práve súdnej veci vôbec nevyriešil odpoveď na otázku, či bolo na základe žiadosti zo 7. decembra 2020 administratívne konanie postupom podľa § 18 Správneho poriadku začaté. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že administratívne konanie možno vo formálnom slova zmysle začať i podaním právne imperfektného či právne neprípustného návrhu. Tieto nedostatky návrhu/žiadosti nájdu náležitú odpoveď v negatívnom rozhodnutí žalovaného orgánu verejnej správy [por. pre blízkosť právnych kultúr § 66 ods. 1 písm. b) českého Správneho rádu č. 500/2004 Sb.], nijako však nespochybujú to, že sa nejaké (hoc aj na rýchle a neúspešné ukončenie odsúdené) administratívne konanie začalo. Podobne je to i v prípade iných typov konaní pred orgánmi verejnej moci: ak žalobca v správnom súdnictve podá žalobu oneskorene, začal tým správne súdne konanie a správny súd je povinný na túto žalobu reagovať vydaním súdneho rozhodnutia. S poukazom na uvedené kasačný súd zastáva názor, že v posudzovanom prípade podaním žiadosti zo strany žalobcu došlo k začatiu administratívneho konania.

24. Ďalej kasačný súd dôvodí, že meritórna otázka, ktorej riešenie vyplýva z listu žalovaného, je otázkou oprávnenosti osoby (v tomto prípade žalobcu) na začatie administratívneho konania (v tomto prípade podľa § 43 ods. 7 Vodného zákona), a nie otázkou toho, či sa také konanie začalo. Preto je žalovaný povinný vydať o žiadosti žalobcu zo 7. decembra 2020 rozhodnutie s náležitosťami podľa § 47 Správneho poriadku a v zákonnej lehote, či už pozitívne alebo negatívne (aj v dôsledku toho, že by dospel k záveru, že žalobca nebol oprávnený začať administratívne konanie). Najvyšší správny súd na tomto mieste pripomína, že dôvodom na zastavenie konania je i to, že správny orgán zistí, že ten, kto podal návrh na začatie konania, nie je účastníkom konania a nejde o konanie, ktoré je možné začať z úradnej moci [§ 30 ods. 1 písm. a) Správneho poriadku]. Proti takému to rozhodnutiu je následne prípustné podať odvolanie.

25. Pokiaľ ide o samotné rozhodnutie orgánu verejnej správy vo vzťahu k posúdeniu oprávnenosti podať návrh na začatie konania Najvyšší správny súd uvádza, že nespochybňuje, že toto rozhodnutie môže byť stručné (sumárne), ale súčasne musí byť výstižné, a za každých okolností obhájitelné vo svetle požiadaviek § 47 Správneho poriadku. Následkom v tomto uznesení prezentovaných záverov nie je orgány verejnej správy zaťažovať povinnosťou k siahodlým odôvodneniam, ale naopak, pre fyzické a právnické osoby ako klientov verejnej správy zabezpečiť vybavenie ich žiadostí vo formálnom slova zmysle s následnou právne predvídateľnou a právne upravenou možnosťou toto rozhodnutie napadnúť v administratívnom konaní a správnom súdnom konaní.

26. Krajský súd odvodil absenciu nečinnosti žalovaného z toho, že na žiadosť žalobcu zo 7. decembra 2020 odpovedal listom, teda neformálne. Uvedený právny názor však s poukazom na vyššie uvedené skutočnosti (bod 24 uznesenia) nemôže obstáť.

27. Napadnuté uznesenie je preto potrebné zrušiť. Po vrátení veci krajský súd žalobe vyhovie a to s poukazom na závery uvedené v bodoch 23 a 24 tohto uznesenia.

28. O trovách kasačného konania rozhodne krajský súd (§ 467 ods. 3 SSP).

29. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.