



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 14/2021-44

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. januára 2021 v senáte zloženom z predsedu senátu Rastislava Kaššáka a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Miloša Maďara predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného advokátskou kanceláriou ŠTELLMACHOVÁ & PARTNERS s. r. o., M. Pišúta 936/16, Liptovský Mikuláš, v mene ktorej koná konateľka a advokátka JUDr. Katarína Šteilmachová, LL.M., PhD., vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Okresného úradu Kežmarok, pozemkového a lesného odboru, a Okresného úradu Poprad, pozemkového a lesného odboru, v reštitučnom konaní vedenom pod sp. zn. 2971/1992 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDACTED] o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Vymedzenie napadnutého konania a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 18. augusta 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]

██████████ (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Okresného úradu Kežmarok, pozemkového a lesného odboru, a Okresného úradu Poprad, pozemkového a lesného odboru, v reštitučnom konaní vedenom pod sp. zn. 2971/1992 (ďalej aj „reštitučné konanie“).

2. Z obsahu ústavnej sťažnosti a priložených príloh vyplýva, že ešte 29. decembra 1992 si právny predchodca sťažovateľa – ██████████ – uplatnil reštitučný nárok podľa zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „reštitučný zákon“) po všetkých právnych predchodcoch. Reštitučné konanie je vedené Okresným úradom Kežmarok, pozemkovým a lesným odborom, a Okresným úradom Poprad, pozemkovým a lesným odborom, pod sp. zn. 2971/1992, avšak ani po 28 rokoch nie je právoplatne skončené. Uvedenú situáciu sťažovateľ vníma ako porušenie označených práv a spája s pocitom krivdy a právnej neistoty, keď orgány verejnej správy v reštitučnom konaní nekonajú efektívne a namiesto toho, aby sa snažili zabezpečiť dôkazy v prospech sťažovateľa, vyhľadávajú dôvody, ako jeho žiadosť odmietnuť.

3. Sťažovateľ, odvolávajúc sa na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorý vo veciach Balogh a ďalší proti Slovenskej republike a Engelhardt proti Slovenskej republike konštatoval, že súčasný stav právnych prostriedkov v slovenskom právnom poriadku pri domáhaní sa nápravy a kompenzácie nemajetkovej ujmy pri prieťahoch v administratívnom konaní vzbudzuje pochybnosti o ich účinnosti, tvrdí, že nemá k dispozícii žiadny účinný právny prostriedok ochrany označených práv, preto ústavnú sťažnosť považuje za prípustnú.

4. Na základe uvedených skutočností sťažovateľ v petite ústavnej sťažnosti navrhuje, aby ústavný súd rozhodol nálezom, ktorým by vyslovil porušenie základného práva sťažovateľa podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom Okresného úradu Kežmarok, pozemkového a lesného odboru, a Okresného úradu Poprad, pozemkového a lesného odboru, v reštitučnom konaní vedenom pod sp. zn. 2971/1992,

prikázal im v reštitučnom konaní konať bez zbytočných prietáhov a zaplatiť sťažovateľovi finančné zadosťučinenie v sume 42 000 €, ako aj náhradu trov konania a právneho zastúpenia.

II.

Relevantná právna úprava a ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu

5. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

6. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

7. Právomoc ústavného súdu konať a rozhodovať o ústavných sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa v bode 6 citovaného čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“) je založená na princípe subsidiarity. Samotná ústava tak rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd, pričom zmyslom a účelom princípu subsidiarity je to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05). Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, III. ÚS 114/2010) a ako nástroj ochrany základných práv a slobôd nastupuje až po vyčerpaní všetkých dostupných efektívnych prostriedkov na ochranu práv uplatniteľných v zhode so zákonom v systéme orgánov verejnej moci. Z konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že ústavnému súdu prislúcha právomoc zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody iba za predpokladu, že právna úprava takému právu neposkytuje účinnú ochranu

prostredníctvom opravného prostriedku dostupného fyzickej alebo právnickej osobe a že ju neposkytuje žiaden iný orgán Slovenskej republiky (I. ÚS 36/96, I. ÚS 78/99).

8. Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných priet'ahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

9. Podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo prejednaná súdom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch.

10. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním, o postavení jeho sudcov a ich bezúhonnosť ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

11. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

12. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania, a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc, b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovel žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37, c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom, d) ktorý je neprípustný, e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou, f) ktorý je podaný oneskorene, g) podľa § 42 ods. 2 písm. f), g), q) r), t) alebo písm. v), ktorý je zjavne neopodstatnený.

III.

Posúdenie vecí ústavným súdom

13. Predmetom ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom Okresného úradu Kežmarok, pozemkového a lesného odboru, a Okresného úradu Poprad, pozemkového a lesného odboru, v reštitučnom konaní vedenom pod sp. zn. 2971/1992, ktoré podľa tvrdenia sťažovateľa trvá neprímerane dlhú dobu – 28 rokov, bez právoplatného rozhodnutia o jeho reštitučných nárokoch (bod 2).

14. Predpokladom úspešného uplatnenia námietky porušenia základných práv a slobôd v konaní pred ústavným súdom je splnenie všeobecných a osobitných náležitostí ustanovených § 34 ods. 1, § 39 ods. 3 a 4, § 43 a § 123 zákona o ústavnom súde, ako aj ďalších procesných podmienok vyplývajúcich z § 124 a § 132 zákona o ústavnom súde.

15. Podľa § 55 písm. d) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania je neprípustný, ak to ustanovuje tento zákon v § 132 ods. 2 alebo § 142 ods. 2.

16. Podľa § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavná sťažnosť je neprípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd.

17. Ak zákon podmieňuje prípustnosť sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo vrátane správneho súdnictva je zodpovedné za ochranu

základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí (čl. 142 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 Civilného sporového poriadku, resp. s § 2 Správneho súdneho poriadku). Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017, IV. ÚS 158/2018). Rozhodovanie o nečinnosti orgánov verejnej správy, a teda aj o ochrane základných a iných práv, porušenie ktorých môže byť dané nečinnosťou orgánu verejnej správy, je zverené všeobecným súdom v rámci správneho súdnictva (m. m. I. ÚS 400/2012).

18. Ústavný súd predpokladá, že ak osoba iniciuje správne konanie, sleduje dosiahnutie vyhovujúceho meritórneho rozhodnutia, vydaného bez zbytočných prieťahov, resp. v primeranej lehote. V prerokovanom prípade na jednej strane niet sporu o tom, že doterajšia dĺžka reštitučného konania je neprimerane dlhá. Na druhej strane sťažovateľ, súc si vedomý skutočnosti, že nevyužil inštrumenty správneho súdnictva, argumentuje v prospech prípustnosti svojej sťažnosti judikatúrou ESLP (bod 3), z ktorej má aj pre prerokovaný prípad vyplývať, že prostriedky správneho súdnictva nie sú účinnými prostriedkami nápravy.

19. Ústavný súd poukazuje na obsahovo takmer rovnakú ústavnú sťažnosť, ktorou iná fyzická osoba namietala porušenie identických práv postupom orgánu verejnej správy v reštitučnom konaní, ktoré tiež trvalo 28 rokov, a ktorou sa už zaoberal, keď vo svojom uznesení č. k. II. ÚS 470/2020-10 z 22. októbra 2020 výslovne konštatoval, že s účinnosťou od 1. januára 2003 mal sťažovateľ k dispozícii osobitné konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa štvrtej hlavy piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov [(ďalej aj „OSP“); bod 10.1 označeného uznesenia)], a pokiaľ ide o judikatúru ESLP, na ktorú sa sťažovateľ odvoláva, uviedol, že je potrebné brať do úvahy skutočnosť, že právny stav v čase predbežného prerokovania tejto ústavnej sťažnosti je odlišný od právneho stavu platného v čase, ktorého sa týkali rozsudky ESLP [Občiansky súdny poriadok bol s účinnosťou od 1. júla 2016, pokiaľ ide o správne súdnictvo, nahradený zákonom č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení

neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“)]. Procesné inštrumenty správneho súdu v „dnešnom“ konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa prvej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku (§ 242 až § 251 SSP) sú nepochybne účinnejšie než v „pôvodnom“ konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa štvrtej hlavy piatej časti OSP (§ 250t a 250u OSP). Neobstojí tak bez ďalšieho „analogické“ chápanie konania o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy (Správny súdny poriadok) ako neúčinného prostriedku nápravy tak, ako ESLP (v okolnostiach tam posudzovaných prípadov) chápal vtedajšie konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy (Občiansky súdny poriadok), ako to prezentuje sťažovateľ (bod 10.2 označeného uznesenia).

19.1 V bode 10.3 uznesenia č. k. II. ÚS 470/2020-10 z 22. októbra 2020 ústavný súd tiež zdôraznil, že «prostriedok nápravy možno považovať za účinný vtedy, ak je schopný predísť porušeniu práva alebo jeho pokračovaniu (v kontexte posudzovaného prípadu, ak je schopný urýchliť konanie), alebo ak poskytne adekvátne odškodnenie (pozri napr. Balogh a ďalší proti Slovensku, bod 50). V nadväznosti na „programovú“ pasivitu sťažovateľa v doterajšom priebehu konania v otázke urýchlenia konania a opakovaný neúspech sťažovateľa vo veci samej (správny orgán doteraz dvakrát rozhodol o tom, že vo zvyšnej časti sťažovateľ nespĺňa podmienky na vydanie nehnuteľnosti, pozn.) vyznieva špekulatívne jeho argumentácia o tom, že samotný príkaz konať, ktorý by (dnes) mohol sťažovateľ dosiahnuť v konaní o správnej žalobe, už nemôže byť dostatočným prostriedkom nápravy jeho porušených práv. Ako už totiž ústavný súd opakovane judikoval, úlohou primeraného finančného zadosťučinenia rozhodne nie je náhrada sťažovateľovho neúspechu v napadnutom konaní.».

20. Vychádzajúc z priebehu konania pred orgánmi verejnej správy rozhodujúcimi o reštitučnom nároku sťažovateľa, ako aj z obsahu nimi doteraz vydaných rozhodnutí, ktorých obsah je sťažovateľovi dobre známy (ani v sťažovateľovej veci nie je reštitučný nárok jednoznačný), zohľadniac doterajšiu rozhodovaciu prax ústavného súdu, osobitne v bode 19 a 19.1 citované rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 470/2020, ústavný súd dospel k záveru, že ani v prerokúvanom prípade nie je možné ospravedlniť nevyužitie žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa prvej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku sťažovateľom. Niet preto žiadneho dôvodu, aby ústavný súd rezignoval na princíp

subsidiarity a odchyľil sa od svojej konštantnej judikatúry vrátene právneho názoru vysloveného vo veci sp. zn. II. ÚS 470/2020.

21. Sťažovateľ nijakým spôsobom nepreukázal, že by právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho práv alebo právom chráneným záujmov nevyčerpal z dôvodov hodných osobitného zreteľa (§ 132 ods. 3 zákona o ústavnom súde). Na uvedenom závere nemení nič ani extrémna dĺžka konania pred orgánmi verejnej správy, pretože – logicky – neprimeranou dĺžkou konania nemožno ospravedlniť nevyužitie zákonných prostriedkov ochrany pred neprimeranou dĺžkou konania. Z uvedených dôvodov bolo potrebné ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako neprípustnú.

21.1 Ústavný súd v závere ešte poznamenáva, že ani skutkové okolnosti v reštitučnej veci sťažovateľa nie sú celkom rovnaké ako vo veci Balogh a spol. či vo veci Engelhardt, keďže vo veci Balogh a spol. sa sťažovatelia na správny súd obracali najmä vo vzťahu k rozhodnutiam vo veci samej (rozhodnutie pozemkového úradu je od roku 2010 predmetom súdneho prieskumu na Krajskom súde v Nitre – pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 23/2015 a jeho nálezy sp. zn. IV.ÚS 248/2018 a sp. zn. II.ÚS 392/2019 týkajúce sa prietahov v správnom súdnom konaní) a vo veci Engelhardt sťažovateľ nečinnosť orgánu verejnej správy žaloval, avšak napriek tomu, že bol v správnom súdnom konaní úspešný, príslušné pozemkové orgány rozhodnutie nevydali.

21.2 K účinnosti žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až § 251 SSP ako účinnému prostriedku nápravy ústavný súd dodáva, že na rozdiel od konania proti nečinnosti podľa § 250t a § 250u OSP konanie o žalobe proti nečinnosti pred správnym súdom neskončí vyhovením žaloby, ale až odstránením nečinnosti, ktoré je žalovaný orgán verejnej správy povinný preukázať správnemu súdu v určenej lehote. Je tak povinný urobiť zaslaním vydaného rozhodnutia, opatrenia alebo oznámenia o vykonanom úkone, prípadne o začatí administratívneho konania v určenej lehote správnemu súdu (§ 250 ods. 1 druhá veta SSP). Ak žalovaný svoju nečinnosť v určenej lehote bezdôvodne neodstráni, správny súd mu môže uložiť pokutu až do 2 000 €, a to aj opakovane [§ 80 ods. 1 písm. d), § 80 ods. 2 prvá veta, § 251 ods. 1 SSP]. Takto rozhodnúť môže správny súd aj bez návrhu, pričom ak rozhoduje na návrh, nie je viazaný výškou pokuty v ňom uvedenej (§ 80 ods. 2 druhá veta SSP). Nová právna úprava účinná od 1. júla 2016 je teda oproti pôvodnej (§ 250t

a 250u OSP) konzekventnejšia, pretože následok nerešpektovania súdneho rozhodnutia zo strany žalovaného orgánu verejnej správy neprenáša na žalobcu, ktorý už nemusí podať ďalšiu žalobu, o ktorej by sa rozhodovalo v novom konaní.

22. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal, pretože rozhodovanie o nich je podmienené vyslovením porušenia základného práva alebo slobody, k čomu v tomto prípade nedošlo.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 19. januára 2021

Rastislav Kaššák
predseda senátu