



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 466/2024-39

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duřu a sudcov Ladislava Duditsa a Rastislava Kařššaka (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **DONOVALLEY s.r.o.**, Skuteckého 17, Banská Bystrica, IČO 46 269 282, právne zastúpenej **URBAN & PARTNERS, s.r.o.**, advokátska kancelária, Červeňova 15, Bratislava, proti postupu Okresného úradu Banská Bystrica v konaní vedenom pod č. OU-BB-OSZP3-2018/02661, Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky v konaní vedenom pod č. sp. 10432/2021-1.1 a č. 5158/2021-1.7/ed-16956/2021 a Správneho súdu v Bratislave (pôvodne Krajského súdu v Bratislave) v konaní vedenom pod sp. zn. BA-5S/45/2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkové okolnosti prípadu

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 28. júna 2024 v spojení s jej doplneniami z 23. júla 2024, 23. augusta 2024 a 23. septembra 2024 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a podľa čl. 38 ods. 2 listiny a práva na spravodlivé súdne konanie a prejednanie jej záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Okresného úradu Banská Bystrica (ďalej len „okresný úrad“) v konaní vedenom pod č. OU-BB-OSZP3-2018/02661, postupom Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) v konaní vedenom pod č. sp. 10432/2021-1.1 a č. 5158/2021-1.7/ed-16956/2021 a postupom Správneho súdu v Bratislave [pôvodne Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „správny súd“)] v konaní vedenom pod sp. zn. BA-5S/45/2022. Navrhuje, aby ústavný súd prikázal

správnemu súdu konať bez zbytočných prietahov a priznal jej primerané finančné zadostučinenie a náhradu trov vzniknutých v konaní pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a obsahu vyžiadaného súdneho spisu správneho súdu vyplýva, že sťažovateľka podala 3. februára 2017 okresnému úradu podľa § 22 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“) zámer „Lyžiarska hala [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ]“. Okresný úrad vydal 26. februára 2018 záverečné stanovisko podľa § 37 zákona č. 24/2006 Z. z., ktoré bolo na základe protestu prokurátora zrušené rozhodnutím z 1. októbra 2020. Po preštudovaní spisového materiálu zistil, že nie je príslušný na rozhodnutie vo veci navrhovanej činnosti sťažovateľky, preto 2. decembra 2020 postúpil vec ministerstvu, ktoré ako príslušný orgán upovedomilo 11. decembra 2020 známym účastníkom konania o začatí konania vo veci posudzovania vplyvov na životné prostredie, prerušilo konanie a vyzvalo sťažovateľku, aby predložila zámer navrhovanej činnosti do 30 dní od rozhodnutia. Vzhľadom na to, že sťažovateľka zámer nepredložila, ministerstvo vydalo 29. marca 2021 rozhodnutie č. 5158/2021-1.7/ed-16956/2021 o zastavení konania, proti ktorému podala sťažovateľka rozklad. Minister životného prostredia ako odvolací orgán (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. sp. 10432/2021-1.1, č. 72177/2021 z 31. decembra 2022 (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie“) rozklad sťažovateľky zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie o zastavení konania.

3. Sťažovateľka podala 23. februára 2022 proti predmetnému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorej petit opravila na základe výzvy správneho súdu podaním z 8. septembra 2022. Následne správny súd vykonával úkony súvisiace so vzájomným doručovaním vyjadrení účastníkov konania.

II.

Argumentácia sťažovateľky

4. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti namieta, že správny súd ani po viac ako 2 rokoch a 5 mesiacoch nerozhodol o jej správnej žalobe a jej právna neistota preto naďalej trvá. S odkazom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a ústavného súdu je presvedčená, že pri posúdení celkovej dĺžky konania je potrebné okrem dĺžky súdneho konania prihliadnuť aj na dĺžku jemu predchádzajúceho administratívneho konania, a teda posudzovať konanie ako jeden celok. Dĺžku konania, ktoré od jeho začatia trvá viac ako 7 rokov, sťažovateľka označuje za neprimeranú a ústavne neakceptovateľnú. Poukazuje na obdobia absolútnej nečinnosti správneho súdu, ktorý konal zdlhavo pri doručovaní jednotlivých vyjadrení účastníkov. Uvádza, že tak orgány verejnej správy, ako aj správny súd jej svojím postupom spôsobili a naďalej spôsobujú významné škody ako investorovi a ohrozili jej celkovú ekonomickú situáciu. Podľa sťažovateľky pritom predmetnú vec nemožno hodnotiť ako zložitú a takú, ktorá by odôvodňovala dosahovanú dĺžku namietaného konania. Sťažovateľka pritom žiadnym spôsobom neprispela k jeho dĺžke.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Podstata námietok sťažovateľky spočíva v porušení jej základného práva na prejednanie veci bez zbytočných prietáhov v dôsledku nečinnosti, resp. neefektívneho postupu okresného úradu, ministerstva a správneho súdu v napadnutom konaní, ktorého dĺžku sťažovateľka považuje za jedno konanie.

III.1. K namietanému porušeniu základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (a podľa čl. 38 ods. 2 listiny) a práva na prejednanie záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom okresného úradu a ministerstva:

6. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti (aj s odkazom na rozhodnutia EŠLP) namieta, že oddelovanie administratívnej a súdnej fázy konania nie je v súlade s prístupom EŠLP, ktorý tieto fázy konania posudzuje spoločne ako jeden celok.

7. K tejto námietke ústavný súd uvádza, že zákonodarca reagoval na viaceré rozsudky EŠLP (rozsudok Balogh a ďalší proti Slovenskej republike z 31. augusta 2018, ako aj rozsudok Engelhardt proti Slovenskej republike z 31. augusta 2018, rozsudok Oros proti Slovenskej republike z 18. novembra 2021, rozsudok Kľačanová proti Slovenskej republike z 31. marca 2022), v ktorých tento naznačil neúčinnosť vnútroštátneho mechanizmu nápravy porušenia práva na prejednanie veci v primeranej lehote v konaniach prebiehajúcich pred správnymi orgánmi a následne pred správnymi súdmi, prijatím zákona č. 239/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 239/2023 Z. z.“), a v podstate upravil existujúci prostriedok nápravy proti prietahom v správnych konaniach v podobe žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

8. K žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až § 251 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) ako účinnému prostriedku nápravy ústavný súd už vo viacerých svojich rozhodnutiach (m. m. II. ÚS 470/2020, I. ÚS 64/2021, IV. ÚS 199/2022, I. ÚS 299/2023) skonštatoval, že na rozdiel od konania proti nečinnosti podľa § 250t a § 250u Občianskeho súdneho poriadku konanie o žalobe proti nečinnosti pred správnym súdom neskončí vyhovením žaloby, ale až odstránením nečinnosti, ktoré je žalovaný orgán verejnej správy povinný preukázať správnomu 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 správnomu súdu (§ 250 ods. 1 druhá veta SSP). Ak žalovaný svoju nečinnosť v určenej lehote bezdôvodne neodstráni, správny súd mu môže uložiť pokutu až do výšky 2 000 eur, 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 Občianskeho súdneho poriadku) 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 (IV. ÚS 252/2021).

9. Navyše, s účinnosťou od 1. júla 2023 platí aj novela Správneho súdneho poriadku, zákon č. 239/2023 Z. z., podľa ktorej § 242 ods. 1, § 250 ods. 3 až 5 a § 251 sa žalobca môže žalobou domáhať okrem odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní aj primeraného finančného zadosťučinenia vzniknutého v dôsledku nečinnosti orgánu verejnej správy (§ 242 ods. 2 SSP).

10. Ústavný súd tak považuje uvedený právny prostriedok nápravy podľa Správneho súdneho poriadku za spôsobilý v sťažovateľkinej veci poskytnúť ochranu označených práv podľa ústavy, listiny a dohovoru (I. ÚS 533/2023, III. ÚS 19/2023).

11. Zároveň je potrebné dodať, že v rozhodnutí vo veci Grešáková proti Slovenskej republike z 22. novembra 2016, na ktoré sťažovateľka poukazuje v ústavnej sťažnosti, ESLP posudzoval, či je dĺžka občianskoprávneho konania vedeného okresným súdom v súlade s čl. 6 ods. 1 dohovoru, pričom z neho nevyplýva sťažovateľkou prezentovaný záver, že administratívne a na neho nadväzujúce súdne konanie sa posudzuje ako jeden celok. Rovnako aj v prípade Ivan proti Slovenskej republike (rozsudok z 27. júna 2017) bola ESLP hodnotená súladnosť dĺžky civilného konania s požiadavkami vyplývajúcimi z čl. 6 ods. 1 dohovoru.

12. Ak teda zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej 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 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). 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).

13. Sťažovateľka sa však ochrany svojich práv na správnom súde prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. SSP nedomáhala, dôvody hodné osobitného zreteľa pre nevyčerpanie tohto inštitútu nápravy nepreukázala, a preto ústavnému súdu nezostávalo iné ako konštatovať neprípustnosť tejto časti ústavnej sťažnosti a z tohto dôvodu ju odmietnuť [§ 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona 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“)]. Navyše, konanie vedené príslušnými orgánmi verejnej správy bolo v čase podania ústavnej sťažnosti už právoplatne skončené, pričom správnu žalobou sťažovateľka atakuje vydané rozhodnutia a domáha sa preskúmania ich zákonnosti.

III.2. K namietanému porušeniu základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (a podľa čl. 38 ods. 2 listiny) a práva na prejednanie záležitostí v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom správneho súdu:

14. Ústavný súd stabilne judikuje, že nie každý zistený prietah v súdnom konaní má nevyhnutne za následok porušenie tohto základného práva (I. ÚS 46/01, I. ÚS 66/02, I. ÚS 61/03, III. ÚS 372/09). V prípade, keď ústavný súd pri predbežnom prerokovaní zistí, že namietaný postup všeobecného súdu sa nevyznačuje takými významnými prietahmi, ktoré by bolo možné kvalifikovať ako zbytočné prietahy v zmysle čl. 48 ods. 2 ústavy, ústavnú sťažnosť spravidla odmieta ako zjavne neopodstatnenú (napr. IV. ÚS 221/05, III. ÚS 126/2010, I. ÚS 96/2011).

15. V nadväznosti na uvedené ústavný súd konštatuje, že celková dĺžka napadnutého konania vrátane konania na krajskom súde do podania ústavnej sťažnosti predstavuje 28 mesiacov. Takúto dĺžku vo všeobecnosti nemožno hodnotiť ako extrémne dlhú, resp. ako nezlučiteľnú so základným právom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (a jemu zodpovedajúcim právom podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru). Po podaní samotnej správnej žaloby (23. februára 2022) konajúci súd vykonal prvotné úkony týkajúce sa procesných poučení, vyrubenia súdneho poplatku za návrh a procesné úkony doručovania podľa § 105 – § 106 SSP. Z obsahu predloženého súdneho spisu sa ústavný súd presvedčil, že k dĺžke konania prispela čiastočne aj sťažovateľka, ktorá súdu predložila správnu žalobu s chybou v petite spočívajúcou v nesprávne označenom rozhodnutí žalovaného, preto správny súd pristúpil uznesením z 9. augusta 2022 k výzve adresovanej sťažovateľke na jeho opravu. Sťažovateľka tak učinila podaním 8. septembra 2022. Rovnako dĺžku konania vedeného správnym súdom ovplyvnili aj opakované žiadosti žalovaného o predĺženie lehoty na podanie vyjadrenia k správnej žalobe a následne k replike sťažovateľky, čo nemožno pripísať na ťarchu správneho súdu.

16. Ústavný súd konštatuje, že v rámci označenej doby v konaní, ktoré v zmysle ustálenej judikatúry nevyžaduje prednostné vybavenie, nebol síce postup správneho súdu, resp. jeho predchodcu optimálny a ústavný súd v ňom taktiež zaznamenal určité kratšie obdobia nečinnosti (od 15. decembra 2022 do 30. júna 2023 a následne od 4. decembra 2023 do 12. júla 2024), avšak zastáva názor, že táto zistená nečinnosť vzhľadom na celkovú dĺžku napadnutého konania a všetky okolnosti daného prípadu nedosahuje takú intenzitu, ktorá by nasvedčovala, že došlo k porušeniu základného práva sťažovateľky na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (a podľa čl. 38 ods. 2 listiny) a jej práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Zohľadnil pritom, že okolnosti súvisiace s reformou súdnictva z júna 2023 nemôžu byť na ťarchu sťažovateľky, avšak na druhej strane zotrváva na názore, že je potrebné akceptovať určitý čas nevyhnutne spojený s reorganizáciou, ktorá zasiahla do všetkých správnych súdnych konaní (obdobne napr. III. ÚS 595/2023, III. ÚS 389/2024, I. ÚS 354/2024).

17. Vzhľadom na uvedené ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

18. Napokon ústavný súd uzatvára, že ak by ďalší priebeh napadnutého konania vedeného správnym súdom signalizoval vznik prietahov, toto rozhodnutie nezakladá prekážku veci rozhodnutej podľa § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde, a preto nebráni sťažovateľke, aby po splnení všetkých zákonných podmienok predložila ústavnému súdu novú ústavnú sťažnosť.

III.3. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (a podľa čl. 36 ods. 1 listiny) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom okresného súdu, ministerstva a správneho súdu:

19. Z judikatúry ústavného súdu vyplýva, že popri uvedení petitu je ďalšou povinnosťou sťažovateľa, aby svoju ústavnú sťažnosť náležite odôvodnil, t. j. aby čo najpresnejšie opísal skutkový stav, z ktorého vyvodzuje svoj procesný nárok na ochranu poskytovanú ústavným súdom. Okrem opísania skutkových okolností musí odôvodnenie ústavnej sťažnosti obsahovať najmä právne argumenty a právne posúdenie predloženého sporu. Nedostatok odôvodnenia sťažnosti vyvoláva významné procesné dôsledky (m. m. IV. ÚS 359/08, IV. ÚS 198/2012, IV. ÚS 54/2014, II. ÚS 594/2016).

20. Reflektujúc petit ústavnej sťažnosti (spravidla rámcujúci rozsah prieskumnej právomoci ústavného súdu; napr. I. ÚS 514/2020, pozn.), podľa ktorého sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (a podľa čl. 36 ods. 1 listiny) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupmi okresného úradu, ministerstva a správneho súdu v označených konaniach, ústavný súd primárne akcentuje, že sťažovateľka bližšie nešpecifikovala, akým spôsobom malo dôjsť k porušeniu týchto označených práv. S prihliadnutím na sťažnostnú argumentáciu sa ústavný súd môže len domnievať, že porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (a podľa čl. 36 ods. 1 listiny) a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru sťažovateľka odvodzuje od rozporovanej existencie zbytočných prietáhov v napadnutom konaní.

21. Právo na spravodlivý proces je svojím obsahom extenzívnym inštitútom, ktorý sa bližšie spája s právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy alebo s dikciou čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorá však obsahuje nielen právo na spravodlivé súdne konanie, ale aj jeho parciálne súčasti, ako napríklad právo na verejné prerokovanie veci či právo na prejednanie záležitosti v primeranej lehote. V systematike ústavy sú primeraná celková dĺžka, rýchlosť a plynulosť konania obsahom základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, nie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. K vysloveniu porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu z týchto dôvodov však napriek tomu môže dôjsť v prípade, ak namietané zbytočné prietahy, ako aj celková doterajšia dĺžka preskúmaného konania orgánu verejnej moci signalizujú, že jeho postupom došlo k pochybeniam takej intenzity, že s ohľadom aj na ďalšie konkrétne okolnosti posudzovanej veci možno uvažovať o odmietnutí spravodlivosti – *denegatio iustitiae*, čo však nebol prípad sťažovateľky, ktorá predmetné sama netvrdila a o to menej preukázala.

22. S prihliadnutím na výsledok konania ústavný súd už z dôvodu procesnej ekonómie nepristúpil k odstraňovaniu predmetného nedostatku, keďže ani jeho prípadné odstránenie by už nemohlo viesť k inému rozhodnutiu o tejto ústavnej sťažnosti, než je uvedené vo výroku tohto uznesenia. Pre úplnosť ústavný súd dáva do pozornosti, že zistený rozsah nedostatkov zákonom predpísaných náležitostí, aký vyplýva z ústavnej sťažnosti sťažovateľky, nie je ani povinný odstraňovať z úradnej povinnosti. Na taký postup slúži inštitút povinného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom, pričom z publikovanej judikatúry jednoznačne vyplýva, ako ústavný súd posudzuje nedostatok zákonom ustanovených náležitostí podaní účastníkov konania (napr. IV. ÚS 234/2010, III. ÚS 206/2010, I. ÚS 280/2020, I. ÚS 173/2022).

23. V konklúzii uvedeného a v spojení s § 43 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd rezultuje nedostatočnosť odôvodnenia tejto časti ústavnej sťažnosti sťažovateľky, čo je dôvodom na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde pre nesplnenie náležitostí ustanovených zákonom (obdobne I. ÚS 285/2024).

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

V Košiciach 24. septembra 2024

Libor Duľa
predseda senátu