



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 12/2023-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho a zo sudcov Jany Laššákovej a Petra Molnára (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Cirkevného zboru Evanjelickej cirkvi augsburského vyznania na Slovensku Bratislava Staré Mesto**, Konventná 628/11, Bratislava, IČO 42 267 277, zastúpeného JANÍČEK LEGAL s. r. o., Kominárska 2, 4, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Vladimír Janíček, LL.M., proti postupu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava v konaniach vedených pod sp. zn. MAGS ONBaSIM-28298/2020-114277 a sp. zn. MAGS ONBaSIM-28298/20-114253 a postupu Okresného úradu Bratislava v konaniach vedených pod sp. zn. OU-BA-OOP1-2020/083744-002 a sp. zn. OU-BA-OOP1-2020/083742-002 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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 28. novembra 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na prejednanie svojej záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava (ďalej len „mesto“) v konaniach vedených pod sp. zn. MAGS ONBaSIM-28298/2020-114277 a sp. zn. MAGS ONBaSIM-28298/20-114253 a postupom Okresného úradu Bratislava (ďalej len „okresný úrad“) v konaniach vedených pod sp. zn. OU-BA-OOP1-2020/083744-002 a sp. zn. OU-BA-OOP1-2020/083742-002 po právoplatnosti rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva č. 49457/21 zo 14. apríla 2022 (ďalej len „rozhodnutie EŠLP“). Sťažovateľ sa zároveň domáha vyslovenia porušenia základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a práva podľa čl. 13 dohovoru postupom mesta v napadnutých konaniach a postupom okresného úradu

v napadnutých konaniach. Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd prikázal mestu konať v napadnutých konaniach bez zbytočných prietáhov, priznal mu od mesta primerané finančné zadost'učinenie 1 300 eur, ako aj náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ 12. mája 2017 podal na Magistráte hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy žiadosť o vyplatenie rozdielu trhového mesačného nájomného a regulovaného mesačného nájomného týkajúcu sa celkovo 17 bytov. Po uplynutí viac ako jedného roka 2. júla 2018 vydalo mesto desať rozhodnutí, pričom o žiadosti vo vzťahu k 7 bytom nerozhodlo. Sťažovateľ sa podnetom z 10. septembra 2018 domáhal, aby Krajská prokuratúra v Bratislave (ďalej len „krajská prokuratúra“) podala mestu upozornenie prokurátora proti nečinnosti v konaní o žiadosti sťažovateľa. Krajská prokuratúra listom č. k. Kd 303/18/1100-11 z 23. januára 2019 sťažovateľovi oznámila, že konajúca prokurátorka podala súhrnné upozornenie prokurátora proti postupu (nečinnosti) mesta (č. k. Kd 303/18/1100-10 z 23. januára 2019).

3. Sťažovateľ podal 30. júla 2019 krajskej prokuratúre podnet na opakované upozornenie prokurátora, keďže mesto postupovalo podľa názoru sťažovateľa v rozpore s opatreniami uloženými upozornením prokurátora z 23. januára 2019 a konanie o nerozhodnutej časti sťažovateľovej žiadosti v tom čase trvalo už 27 mesiacov, pričom pokračovaniu v konaní nič nebránilo.

4. Krajská prokuratúra upovedomením o spôsobe vybavenia podnetu č. k. Kd 447/19/1100-10 z 30. januára 2020 sťažovateľovi oznámila, že medzičasom došlo k vydaniu 5 rozhodnutí mesta o kompenzácii rozdielu trhového mesačného nájomného a regulovaného mesačného nájomného. Konanie o nerozhodnutej časti sťažovateľovej žiadosti sa tak zúžilo na konanie o žiadosti v rozsahu 2 bytov, pričom konajúca prokurátorka uviedla, že mesto oznámilo zostávajúce rozhodnutia vydať v priebehu januára 2020 a v prípade, že rozhodnutia nebudú vydané, bude prijaté príslušné opatrenie prokurátora, o ktorom mala prokurátorka informovať sťažovateľa.

5. Mesto napokon o zostávajúcej časti žiadosti sťažovateľa rozhodlo 6. apríla 2020 a 14. apríla 2020, pričom v oboch prípadoch sťažovateľovi nárok na vyplatenie kompenzácie spočívajúcej v rozdieli medzi trhovým mesačným nájomným a regulovaným mesačným nájomným nepriznalo. Napriek tomu, že rozhodnutia boli vydané až v apríli 2020, konajúca prokurátorka neprijala príslušné opatrenie prokurátora, hoci to uviedla v upovedomení z 30. januára 2020.

6. Proti oboom rozhodnutiam, ktorými mesto nepriznalo sťažovateľovi nárok na vyplatenie kompenzácie, podal sťažovateľ 5. mája 2020 odvolanie.

7. Okresný úrad rozhodnutím č. OU-BA-OOP1-2020/083744-002 z 3. augusta 2020 a rozhodnutím č. OU-BA-OOP1-2020/083742-002 z 5. augusta 2020 zrušil napadnuté rozhodnutia mesta a vec mu vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie vo veci.

8. Sťažovateľ sa v dôsledku neprimeranej dĺžky konania domáhal odstránenia stavu právnej neistoty prostredníctvom ústavnej sťažnosti zo 6. októbra 2020, ktorá smerovala voči postupu mesta v konaní sp. zn. MAGS ONBaSIM-28298/2020-114277, ako aj okresného úradu v konaní sp. zn. OU-BA-OOP1-2020/083744-002. O ústavnej sťažnosti rozhodol ústavný súd uznesením č. k. III. ÚS 331/2021 z 27. mája 2021, ktorým ju odmietol ako podanú predčasne z dôvodu, že sťažovateľ mal pred podaním ústavnej sťažnosti podať žalobu proti nečinnosti podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

9. V nadväznosti na rozhodnutie ústavného súdu sa sťažovateľ obrátil na Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) prostredníctvom sťažnosti zo 4. októbra 2021. ESLP o sťažnosti sťažovateľa však vo veci samej nerozhodoval, keďže došlo k uzavretiu zmluvy po tom, keď Slovenská republika uznala zásah do základných ľudských práv a slobôd sťažovateľa prostredníctvom akceptácie zmluvy. K uzavretiu zmluvy došlo po upovedomení ESLP, ktorým informoval Slovenskú republiku o existencii rozhodovacej praxe ESLP v obdobných otázkach (Balogh a ďalší v. Slovenská republika, sťažnosť č. 35142/15, z 31. 8. 2018). O uzavretí zmluvy ESLP následne informoval účastníkov konania rozhodnutím č. 49457/21 zo 14. apríla 2022. V súvislosti s uzavretým zmluvou bola sťažnosť sťažovateľa vyčiarknutá zo zoznamu sťažností ESLP.

10. O žiadosti sťažovateľa dosiaľ nebolo rozhodnuté s konečnou platnosťou ani po tom, keď vo veci konal ESLP a Slovenská republika uznala zásah do subjektívnej sféry sťažovateľa. Ku dňu podania ústavnej sťažnosti konanie o sťažovateľovej žiadosti (z roku 2017) aktuálne opätovne prebieha pred mestom, jeho dĺžka v časti, o ktorej dosiaľ nebolo právoplatne rozhodnuté, presiahla 66 mesiacov (t. j. 5 rokov a 6 mesiacov), pričom toto konanie stále nemožno považovať za právoplatne ukončené. Konanie po právoplatnosti rozhodnutia ESLP aktuálne trvá 7 mesiacov.

II.

Argumentácia sťažovateľa

11. Sťažovateľ zastáva názor, že v konaní, ktoré prebiehalo (a stále nie je právoplatne skončené) pred mestom a okresným úradom, nemá k dispozícii účinný prostriedok nápravy proti nečinnosti orgánu verejnej správy – najmä voči mestu. Sťažovateľ uvádza, že pokiaľ ide „o žalobu o nečinnosť podľa ust. § 242 SSP, tento prostriedok nápravy nemožno považovať za účinný v zmysle rozsudku Balogh, čo potvrdilo rozhodnutie ESLP“. Podľa sťažovateľa účinný prostriedok nápravy nepredstavovala ani sťažnosť ESLP, pretože aj po rozhodnutí o nej zostalo mesto vo vzťahu k sťažovateľovi nečinné a o jeho žiadosti z 12. mája 2017 ku dňu podania ústavnej sťažnosti nerozhodlo.

12. Sťažovateľ poukazuje na zásah do jeho základných práv aj v tom smere, že mesto svojou nečinnosťou po právoplatnosti rozhodnutia ESLP bráni sťažovateľovi v užívaní a nakladaní s majetkom v rozsahu nerozhodnutej časti žiadosti.

13. Sťažovateľ namieta, že administratívne konanie o jeho žiadosti po rozhodnutí ESLP (teda nie pred týmto rozhodnutím ESLP, keďže toto rozhodnutie zakladá prekážku rozhodnutej veci vo vzťahu k obdobiu pred týmto rozhodnutím) trvá neprimerane dlho. Po právoplatnosti rozhodnutia ESLP mesto zostalo naďalej nečinné, pričom podľa názoru sťažovateľa konanie pred mestom po právoplatnosti rozhodnutia ESLP je potrebné skúmať v spojení s celkovou dĺžkou konania o žiadosti z 12. mája 2017.

14. Zdĺhavý a neefektívny postup mesta má podľa názoru sťažovateľa za následok neprimeranú celkovú dĺžku administratívneho konania, čím dochádza k zásahu do jeho označených práv podľa ústavy, dohovoru, ako i dodatkového protokolu, pričom ide o rozhodovanie o štandardnej žiadosti sťažovateľa, ktorý žiadnym spôsobom neprispel k celkovej dĺžke konania pred mestom a okresným úradom.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

15. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie základného práva sťažovateľa na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva na prejednanie jeho záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru po právoplatnosti rozhodnutia ESLP v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy, čl. 13 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu postupom mesta a okresného úradu v napadnutých konaniach.

16. Súčasťou doterajšej judikatúry ústavného súdu je aj právny názor, podľa ktorého princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu je ústavným príkazom pre každú osobu. Preto každý, kto namieta porušenie svojho základného práva, musí rešpektovať postupnosť tejto ochrany a predtým, ako podá sťažnosť ústavnému súdu, požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, ktorého kompetencia predchádza právomoci ústavného súdu (IV. ÚS 128/04).

17. Zmyslom a účelom tejto zásady je to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. 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.

18. Za situácie, ak právny poriadok pripúšťa iné možnosti ochrany práv alebo právom chránených záujmov fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy podľa SSP, nemožno sa domáhať ochrany svojich práv v konaní pred ústavným súdom.

19. Jedným zo základných princípov, na ktorých je vystavaná nová procesná úprava správneho súdnictva, je princíp uvedený v § 5 ods. 2 SSP, a to princíp ochrany základných ľudských práv a iných subjektívnych práv. V zmysle § 2 ods. 1 a § 5 ods. 2 SSP je základným účelom správneho

súdnicstva poskytovaní ochrany subjektívnym právam účastníkov administratívneho konania (pozri k tomu napr. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 68).

20. Ako už ústavný súd uviedol vo svojom skoršom rozhodnutí (II. ÚS 470/2020), 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 týkal sťažovateľom uvádzaný rozsudok EŠLP [Občiansky súdny poriadok (ďalej aj „OSP“) bol s účinnosťou od 1. júla 2016, pokiaľ ide o správne súdnicstvo, nahradený zákonom č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „SSP)]. Procesné inštrumenty správneho súdu v „dnešnom“ konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa prvej hlavy štvrtej časti SSP (§ 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 EŠLP (v okolnostiach tam posudzovaných prípadov) chápal vtedajšie konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy (Občiansky súdny poriadok).

21. Nevyužitie zákonnej možnosti podať správnu žalobu nemožno preto nahradzovať sťažnosťou podanou ústavnému súdu, ktorý môže založiť svoju právomoc na konanie o nej až vtedy, ak fyzická osoba alebo právnická osoba nemala inú ústavnú a zákonnú možnosť ochrany svojich práv. Túto možnosť sťažovateľ v posudzovanej právnej veci mal a má.

22. V ustanovení § 242 a nasl. SSP je daná právomoc všeobecných súdov poskytnúť ochranu v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ktorou sa sťažovateľ mohol domáhať ochrany pred tvrdými prietrahmi v napadnutých konaniach označených porušovateľov. V ústavnej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že žalobu o nečinnosť podľa § 242 SSP ako prostriedok nápravy nemožno považovať za účinný, z čoho vyplýva, že žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy nepodal. Ústavný súd rovnako ako v uznesení č. k. III. ÚS 331/2021-18 z 27. mája 2021 konštatuje, že mu neostáva iné, ako jeho ústavnú sťažnosť odmietnuť.

23. Nad rámec uvedeného k argumentácii sťažovateľa judikatúrou EŠLP (rozsudok z 31. 8. 2018 vo veci Balogh proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 35142/15) ústavný súd konštatuje, že sa s tvrdeniami sťažovateľa nestotožnil, keďže v okolnostiach danej veci ide o skutkovo odlišný stav (posudzovanie prietrahov v administratívnom konaní a v konaní pred všeobecnými súdmi ako jeden celok). Inštitút žaloby proti nečinnosti je efektívnym prostriedkom nápravy proti nečinnosti orgánov verejnej správy. Na rozdiel od inštitútu sťažnosti podanej predsedovi súdu (§ 62 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), ktorý je založený na korešpondenčnej báze a ktorý nepredstavuje primárne účinný prostriedok nápravy (rozsudok EŠLP z 12. 6. 2012 vo veci Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 30189/07), je žaloba proti nečinnosti podľa SSP prostriedkom, ktorý predstavuje titul ukladajúci súdom uloženú povinnosť súdnym rozhodnutím. Z ustanovenia § 250 ods. 1 SSP zreteľne vyplýva, že správny súd môže určiť aj lehotu, v ktorej má žalovaný správny orgán konať

a rozhodnúť. Následne je správny súd oprávnený ukladaním pokút vynucovať odstránenie nečinnosti – § 251 SSP.

24. Pokiaľ sa sťažovateľ v okolnostiach posudzovanej veci domáha ochrany svojho práva na účinný prostriedok nápravy na ústavnom súde, a to skôr ako ochranu tomuto právu mohli reálne poskytnúť príslušné orgány v konaní o odvolaní, prípadne neskôr správne súdy, v konaní ním iniciovanom (§ 177 a nasl. SSP), ústavný súd konštatuje, že sťažnosť je podaná predčasne. Právomoc správneho súdu poskytnúť ochranu sťažovateľovi pred tvrdým zásahom do jeho označených práv je primárna, a to je zároveň dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti pre nevyčerpanie účinných prostriedkov nápravy [§ 56 ods. 2 písm. d) a § 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].

25. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľa v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

V Košiciach 11. januára 2023

Luboš Szigeti
predseda senátu