

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 6. novembra 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľka“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, práva na prejednanie záležitostí v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) postupom Okresného úradu Michalovce, pozemkového a lesného odboru (ďalej len „pozemkový úrad“) v konaní o reštitučnom nároku sťažovateľky evidovanom pod č. 83/91 (ďalej aj „napadnuté konanie“).

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že sťažovateľka si podaním z 23. októbra 1991, adresovaným vtedajšiemu Okresnému úradu, pozemkovému úradu Michalovce, uplatnila reštitučný nárok podľa zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pôde“) k v ústavnej sťažnosti bližšie špecifikovaným nehnuteľnostiam. Žiadosť sťažovateľky bola zaevidovaná pod č. 83/91.

3. Sťažovateľka s poukazom na dosiaľ vykonané procesné úkony a veľký počet (29) čiastkových rozhodnutí, ktoré boli v danej veci vydané, namieta, že konanie o jej uplatnenom reštitučnom nároku nie je ani po 29 rokoch právoplatne skončené, a to aj napriek jej opakovaným sťažnostiam na prietahy v konaní. Poukazuje pritom na dlhodobú nečinnosť pozemkového úradu, ktorou dochádza k porušeniu jej základného

práva na konanie bez zbytočných prietáhov a súčasne k závažnému zásahu do jej „vlastníckeho práva“.

4. Podľa názoru sťažovateľky nie je namietané konanie zložité, pričom svojím správaním nespôsobila jeho predĺženie, poskytla vždy potrebnú súčinnosť, a je tak zrejmé, že neprimeraná dĺžka tohto konania je zapríčinená len neefektívnym a nesústredeným postupom pozemkového úradu.

5. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jej ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie vo veci samej nálehom rozhodol:

„1. Základné právo [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a právo na prejednanie jeho záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Okresného úradu Michalovce, Pozemkovým a lesným odborom v konaní o reštitučnom nároku doručenom dňa 01.11.1991 a zaevidovanom pod č. 83/91, porušené bolo.

2. Základné právo [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a právo na majetok podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Okresného úradu Michalovce, Pozemkovým a lesným odborom v konaní o reštitučnom nároku doručenom dňa 01.11.1991 a zaevidovanom pod č. 83/91, porušené bolo.

3. Okresnému úradu Michalovce, Pozemkovému a lesnému odboru prikazuje, aby v konaní o reštitučnom nároku doručenom dňa 01.11.1991 a zaevidovanom pod č. 83/91 konal bez zbytočných prietáhov.

4. [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] priznáva finančné zadostučinenie v sume 233.475,- € (slovom dvestotridsaťtritisícštyristosedemdesiatpäť eur), ktoré jej je Okresný úrad Michalovce, Pozemkový a lesný odbor povinný vyplatiť do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

5. Okresný úrad Michalovce, Pozemkový a lesný odbor je povinný uhradiť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], trovy právneho zastúpenia v sume 411,58 €, na účet jej právneho zástupcu JUDr. Juraja Kusa, do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu (1/6 výpočtového základu, t. j. 163,33 € + 20 % DPH (32,66 €) = 195,99 € + režijný paušál 9,80 €, čiže 2 úkony právnej služby, spolu 411,58€).“

II.

Relevantná právna úprava a ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu

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

7. 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.

8. 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 s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v neskorších zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

9. 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.

9.1 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 nevyhovел 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.

10. V zmysle princípu subsidiarity je právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám podľa čl. 127 ods. 1 ústavy daná iba vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné súdy. Ústavný súd sa pri zakladaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (pozri napr. II. ÚS 13/01, IV. ÚS 102/09). V tejto súvislosti ústavný súd predstavuje *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Princíp subsidiarity totiž okrem iného reflektuje minimalizáciu zásahov ústavného súdu do právomoci všeobecných súdov, ktorých rozhodnutia sú v konaní o ústavnej sťažnosti preskúmané (IV. ÚS 303/04).

11. Podľa § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak o ochrane základných práv a slobôd sťažovateľa vo veci, ktorej sa ústavná sťažnosť týka, je príslušný rozhodovať iný súd, ústavný súd uznesením ústavnú sťažnosť odmietne pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie.

11.1 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.

12. Ak 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 ústavnej 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 (ďalej aj „SSP“)]. 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).

III.

Posúdenie vecí ústavným súdom

13. Sťažovateľka sa podanou ústavnou sťažnosťou domáha vyslovenia porušenia jej základného práva na konanie bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva na prejednanie jej záležitostí v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom pozemkového úradu v namietanom konaní o jej uplatnenom reštitučnom nároku. V súvislosti s nečinnosťou pozemkového úradu dochádza podľa sťažovateľky aj k zásahu do jej základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

14. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavná sťažnosť sťažovateľky smeruje proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ústavný súd sa pri jej predbežnom prerokovaní zamerá predovšetkým na posúdenie prípustnosti ústavnej sťažnosti.

15. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podrobnejšie upravujú § 242 až § 251 SSP. Z § 242 ods. 1 SSP pritom jednoznačne vyplýva, že žalobca sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní.

16. V súvislosti so sťažnostnou argumentáciou ústavný súd poukazuje na svoje uznesenie č. k. II. ÚS 470/2020-10 z 22. októbra 2020, v ktorom sa identicky zaoberal porušením základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy postupom orgánu verejnej správy a v ktorom 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“), ktorý bol s účinnosťou od 1. júla 2016, pokiaľ ide o správne súdnictvo, nahradený Správnym súdnym poriadkom. 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 Európsky súd pre ľudské práva (vo veciach Balogh a ďalší proti Slovenskej republike a Engelhardt proti Slovenskej republike) chápal vtedajšie konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy (Občiansky súdny poriadok) [bod 10. 2 uvedeného uznesenia].

16.1 V bode 10.3 predmetného 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. rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Balogh a ďalší proti Slovensku, bod 50).

17. Z obsahu ústavnej sťažnosti ani rozsiahleho počtu príloh k nej pripojených však nevyplýva, že by sťažovateľka využila všetky právne prostriedky nápravy, ktoré jej zákon na ochranu jej označených práv poskytuje, a príslušnému správne súdu podala žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. SSP, resp. že by právne prostriedky, ktoré jej priznáva zákon na ochranu práv alebo právom chráneným záujmov, nevyčerpala z dôvodov hodných osobitného zreteľa, preto do úvahy neprichádzal ani postup podľa § 132 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

18. Ústavný súd tak vzhľadom na svoju judikatúru týkajúcu sa problematiky namietaných prietahov v konaní pred orgánmi verejnej správy (II. ÚS 470/2020, I. ÚS 14/2021) konštatuje, že ani prerokúvanej veci sťažovateľky nie je možné ospravedlniť nevyužitie žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa prvej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku. Niet preto žiadneho dôvodu, aby ústavný súd rezignoval na princíp subsidiarity (špecifikovaný v bode 10 tohto uznesenia) a odchyľil sa od svojej konštantnej judikatúry.

19. Napriek tomu, že ústavný súd si uvedomuje situáciu sťažovateľky, o ktorej uplatnenom reštitučnom nároku sa vedie konanie skutočne neprímerane dlhú dobu, nemohol vzhľadom na už uvedené závery rozhodnúť inak než jej ústavnú sťažnosť odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde pre jej neprípustnosť, pretože ani extrémna dĺžka konania nemôže ospravedlniť nevyužitie zákonných prostriedkov ochrany na nápravu.

19.1 K účinnosti žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až § 251 SSP ako účinnému prostriedku nápravy ústavný súd v závere 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 uvedenu (§ 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 (I. ÚS 14/2021).

20. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá v celom rozsahu, ústavný súd sa ďalšími požiadavkami sťažovateľky uvedenými v petite (návrh na priznanie finančného zadost'učinenia a na náhradu trov konania) nezaoberal, keďže 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 23. februára 2021

Rastislav Kaššák
predseda senátu