



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 454/2012-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 18. októbra 2012 predbežne prerokoval sťažnosť Z. o., D., a V. Š., B., zastúpených advokátom Mgr. P. A., B., vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v konaniach vedených Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 1 S 185/2009 a Najvyšším súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. 10 Sžr 101/2011 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Z. o. a V. Š. o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 26. septembra 2012 doručená sťažnosť Z. o., D. (ďalej len „sťažovateľka“), a V. Š., B. (ďalej len „sťažovateľ“, spolu len „sťažovatelia“), vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) v konaniach vedených Krajským súdom v Bratislave (ďalej len

„krajský súd“) pod sp. zn. 1 S 185/2009 a Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) pod sp. zn. 10 Sžr 101/2011. Sťažnosť bola odovzdaná na poštovú prepravu 24. septembra 2012.

Zo sťažnosti vyplýva, že rozhodnutím Obvodného pozemkového úradu M. (ďalej len „obvodný úrad“) sp. zn. 2008/4967/1225-15/07-TKA zo 14. augusta 2008 bolo zastavené konanie vo veci návrhu užívateľov pozemkov na vyporiadanie vlastníctva k pozemkom v záhradkovej osade sťažovateľky v zmysle zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o záhradkových osadách“) z dôvodu, že na základe písomnej výzvy obvodného úradu zo 14. apríla 2008 žiadatelia v určenej lehote neodstránili prekážky, pričom boli o možnosti zastavenia konania poučení. Rozhodnutím Krajského pozemkového úradu v B. (ďalej len „krajský úrad“) sp. zn. 1275/161/07/2009 z 3. septembra 2009 bolo odvolanie podané proti rozhodnutiu obvodného úradu zamietnuté a rozhodnutie obvodného úradu bolo potvrdené. Rozsudkom krajského súdu č. k. 1 S 185/2009-168 z 5. mája 2011 bola žaloba 25 žalobcov proti rozhodnutiu krajského úradu zamietnutá. Rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžr 101/2011 z 23. mája 2012 bol rozsudok krajského súdu potvrdený.

Sťažovatelia poukazujú na to, že krajský úrad zdôvodnil rozhodnutie tým, že nepovažoval žalobcov (členov záhradkovej osady) za užívateľov predmetných pozemkov. Návrhy kúpnych zmlúv postupom podľa § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách boli zaslané hromadne vlastníkom pozemkov zo strany sťažovateľa 23. augusta 2002, a to bez toho, že by bol sťažovateľ záhradkármi na tento právny úkon splnomocnený. Navyše, v návrhu kúpnych zmlúv zistil určité právne vady. Keďže sťažovateľ nereagoval na výzvu obvodného úradu zo 14. apríla 2008 a nedoručil splnomocnenie, došlo k zastaveniu správneho konania. Takýto postup z dôvodu nenaplnenia výzvy bol podľa neho dôvodný.

Krajský súd v rámci preskúmania zákonnosti rozhodnutia krajského úradu považoval rozhodnutie za vecne správne. Žalobcovia nevedeli preukázať existenciu zmlúv jednotlivých záhradkárov so sťažovateľkou, hoci ide o zákonnú podmienku na ďalší postup

pri vyporiadaní vlastníckych vzťahov v záhradkových osadách. Správna bola aj požiadavka na splnomocnenie s dátumom pred 23. augusta 2002, pretože predloženie takejto plnej moci je nevyhnutné na preskúmanie splnenia podmienok na začatie konania podľa § 7 zákona o záhradkových osadách. S námietkou sťažovateľa, že sa s ním v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom konania, sa krajský súd nezaoberal.

Najvyšší súd poukázal na to, že sťažovateľ dal v mene účastníkov konania návrh na začatie správneho konania podľa § 7 zákona o záhradkových osadách, avšak konal bez plnej moci.

Podľa názoru sťažovateľov sú závery všeobecných súdov arbitrárne, v rozpore so základnými zásadami logiky a právneho poriadku. Sú teda z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné a zároveň porušujú práva sťažovateľov na riadny a spravodlivý proces.

Z výzvy obvodného úradu zo 14. apríla 2008 vyplývalo, že je potrebné doložiť splnomocnenia udelené užívateľmi sťažovateľovi, ako ich zástupcovi. Malo ísť o splnomocnenia podpísané pred 23. augustom 2002, teda pred rozposlaním návrhov kúpnych zmlúv. Ďalej sa výzva týkala doloženia aktuálneho zoznamu užívateľov pozemkov. Obsahom výzvy teda nebolo predloženie tzv. malých nájomných zmlúv, ale ani ďalších dokumentov. Hoci splnomocnenia neboli predložené, zoznam užívateľov bol riadne doložený. Potvrďuje to aj rozhodnutie obvodného úradu, ktorý zastavil konanie iba pre nepredloženie splnomocnení. Keďže obvodný úrad nevyzval na predloženie tzv. malých nájomných zmlúv, sťažovateľ tieto ani nebol povinný predložiť. Ak sa aj všeobecné súdy domnievali, že predloženie tzv. malých nájomných zmlúv je nevyhnutné na posúdenie existencie podmienok na začatie správneho konania, tento argument je vo vzťahu k zákonnosti rozhodnutia správnych orgánov irelevantný. Tie totiž nezaložili svoje rozhodnutia na absencii malých nájomných zmlúv, ale na nedoložení splnomocnení. Krajský úrad síce spomína skutočnosť, že malé nájomné zmluvy neboli predložené, zároveň však opomenul, že na ich predloženie účastníci konania neboli vyzvaní a neboli poučení o možnosti zastavenia konania pre ich nepredloženie. Treba tiež uviesť, že účastníci

správneho konania sa mohli o potrebe predloženia malých nájomných zmlúv dozvedieť najskôr z odvolacieho rozhodnutia krajského úradu, teda prakticky až po skončení správneho konania, kedy už nebolo možné tejto požiadavke vyhovieť.

Pokiaľ ide o zastavenie konania pre nepredloženie písomných splnomocnení, sťažovatelia konštatujú, že ani tento dôvod na zastavenie konania neobstojí. Najvyšší súd argumentuje, že písomné splnomocnenia od užívateľov záhrad pre sťažovateľa boli nevyhnutné s ohľadom na ustanovenie § 11 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Ide o mylný názor miešajúci dve nesúvisiace potreby splnomocnení. Kým najvyšší súd argumentuje splnomocnením procesným týkajúcim sa správneho konania, pre zaslanie návrhov kúpnych zmlúv je potrebné splnomocnenie. Kým náležitosti splnomocnenia, o ktorom hovorí najvyšší súd, sú upravené v Správnom poriadku, náležitosti splnomocnenia, ktorým bol sťažovateľ splnomocnený na rozposlanie návrhov kúpnych zmlúv, sa spravujú ustanoveniami Občianskeho zákonníka, ktoré však písomnú formu pre takéto splnomocnenie nevyžadujú. Na rokovanie o podmienkach zmlúv, resp. na zaslanie návrhov postačovalo sťažovateľovi aj ústne poverenie. Existenciu tohto ústneho poverenia si mal správny orgán v rámci svojich právomocí overiť a zistiť (§ 3 ods. 1 a 2 Správneho poriadku). Navyše, udelením neskorších písomných splnomocnení na zastupovanie, ktoré správne orgány mali k dispozícii, jednotliví užívatelia dovtedajšie konanie sťažovateľa schválili (§ 33 ods. 1 a 2 Občianskeho zákonníka). Splnomocnenie na zaslanie návrhov zmlúv nie je a nemôže byť považované za splnomocnenie na začatie správneho konania či na zastupovanie v tomto konaní. Ide o splnomocnenie hmotnoprávne netýkajúce sa samotného správneho konania.

Sťažovateľka namieta, že ani rozhodnutie obvodného úradu, ale ani rozhodnutie krajského úradu jej nebolo doručené, hoci sa s ňou ako s účastníčkou malo konať. Všeobecné sudy následne so sťažovateľkou konali, ale ich postup nezodpovedal ustanoveniu § 250 b ods. 2 prvej vety Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto postupu a uloží

správnemu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Hoci sťažovateľka v žalobe výslovne namietala nedoručenie rozhodnutí správnych orgánov, všeobecné súdy nepostupovali v zmysle citovaného ustanovenia. Sťažovateľke tým bola odňatá možnosť konať v správnom konaní.

Sťažovatelia navrhujú vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie označených článkov ústavy, listiny a dohovoru s tým, aby rozsudok krajského súdu z 5. mája 2011 a rozsudok najvyššieho súdu z 23. mája 2012 boli zrušené a vec bola vrátená na ďalšie konanie. Domáhajú sa tiež náhrady trov konania vo výške 269,58 €.

II.

Z výzvy obvodného úradu sp. zn. 2008/3907/1225-13/07 zo 14. apríla 2008 adresovanej sťažovateľovi vyplýva, že mal do 30 dní od doručenia výzvy predložiť jednak aktuálny zoznam užívateľov pozemkov, ako aj plné moci, ktorými ho užívatelia poverili na zastupovanie pri uzatváraní kúpno-predajných zmlúv s vlastníkami (odosielané poštou 23. augusta 2002). Výzva obsahuje aj poučenie, podľa ktorého v zmysle § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku môže byť konanie zastavené, ak účastník konania v určenej lehote neodstráni nedostatky podania.

Z rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžr 101/2011 z 23. mája 2012 vyplýva, že ním bol potvrdený vo veci samej rozsudok krajského súdu č. k. 1 S 185/2009-168 z 5. mája 2011. Zo spoločného odvolania, ktoré podali inter alia aj sťažovatelia, vyplýva, že vyžadovanie splnomocnení správnymi orgánmi nemalo žiadnu oporu v zákone, pričom v zaslanej výzve nebola ani žiadna odvolávka na právny predpis, v zmysle ktorého by bolo nevyhnutné tieto splnomocnenia predkladať. Poukázali na to, že sťažovateľ na zastupovanie vo veci spracovania a rozosielania návrhov kúpnych zmlúv bol splnomocnený ústne jednotlivými záhradkármi, a to na základe záverov členskej schôdze sťažovateľky. Správny orgán nad rámec zákona vyžadoval predmetné písomné splnomocnenia, a preto nebol daný dôvod na zastavenie konania. Správny orgán si mal sám z úradnej moci objasniť, na základe akých skutočností konal sťažovateľ v zastúpení záhradkárov vo veci návrhov kúpnych

zmlúv. Podľa názoru najvyššieho súdu v konaní bolo nesporne preukázané, že sťažovateľ dal v mene účastníkov správneho konania návrh na začatie správneho konania podľa § 7 zákona o záhradkových osadách, pričom návrhy kúpnych zmlúv mali právne vady (nebol uvedený konkrétny kupujúci a nebola dostatočne vymedzená veľkosť konkrétne užívaného pozemku). Z hľadiska tejto skutočnosti bola legitímna požiadavka správneho orgánu skúmať udelenie plnej moci, pričom v zmysle § 11 ods. 3 Správneho poriadku splnomocnenie musí mať písomnú formu, čo je jeho formálnou požiadavkou. Správny orgán dostatočne poučil sťažovateľa o podmienkach konania a nevyhnutnosti predložiť požadované splnomocnenia, lebo v čase, keď zaslal vlastníkom pozemkov návrhy kúpnych zmlúv (23. augusta 2002), členmi sťažovateľky nebol na tento úkon splnomocnený, teda konal bez právneho dôvodu. Predloženie takej plnej moci je nevyhnutnou podmienkou, aby bolo možné preskúmať splnenie podmienok na začatie konania podľa ustanovenia § 7 zákona o záhradkových osadách.

III.

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.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľov. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, návrhy podané oneskorene, ako aj návrhy

zjavne neopodstatnené môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

Na rozhodnutie o tej časti sťažnosti, ktorá smeruje proti konaniu vedenému krajským súdom pod sp. zn. 1 S 185/2009, nie je daná právomoc ústavného súdu.

Ako to vyplýva z citovaného čl. 127 ods. 1 ústavy, právomoc ústavného súdu poskytovať ochranu základným právam a slobodám je daná iba subsidiárne, teda len vtedy, keď o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné sudy.

Proti rozsudku krajského súdu č. k. 1 S 185/2009-168 z 5. mája 2011 bolo prípustné odvolanie ako riadny opravný prostriedok, a preto právomoc poskytnúť ochranu označeným právam sťažovateľov vo vzťahu voči krajskému súdu mal najvyšší súd v rámci odvolacieho konania. Tým je zároveň vylúčená v tejto časti sťažnosti právomoc ústavného súdu. Treba tiež dodať, že sťažovatelia právo podať odvolanie aj využili.

Odlíšná je situácia vo vzťahu k tej časti sťažnosti, ktorá smeruje proti konaniu vedenému najvyšším súdom pod sp. zn. 10 Sžr 101/2011.

Pokiaľ sťažovateľka namietala, že v rámci správneho konania sa s ňou v rozpore so zákonom nenakladalo ako s účastníčkou konania a neboli jej ani doručené rozhodnutia obvodného úradu a krajského úradu, treba túto námietku považovať za neprípustnú.

Podľa § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov.

Podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd neodmietne prijatie sťažnosti, aj keď sa nespĺnila podmienka podľa odseku 1, ak sťažovateľ preukáže, že túto podmienku nespĺnil z dôvodov hodných osobitného zreteľa.

Zodpovedá skutočnosti, že sťažovateľka v podanej žalobe o preskúmanie právoplatného rozhodnutia obvodného úradu a krajského úradu namietala nedoručenie rozhodnutí, čím jej mal byť znemožnený výkon jej účastníckych práv. Rovnako je pravdou, že krajský súd sa vo svojom rozsudku touto námietkou nijako nezaoberal, a teda sa s ňou ani nevysporiadal. Napriek uvedenému stavu však sťažovateľka podľa listinných dôkazov ňou predložených ústavnému súdu v odvolaní podanom proti rozsudku krajského súdu tento nedostatok postupu a rozsudku krajského súdu nevytýkala.

Možno urobiť záver, že sťažovateľka v súvislosti s uvedenou námietkou síce formálne využila možnosť podať proti rozsudku krajského súdu odvolanie, avšak z materiálneho hľadiska vzaté námietku v odvolaní neuplatnila, čo znamená, že nevyužila riadny opravný prostriedok, ktorý jej zákon v tomto smere poskytoval. To zakladá neprípustnosť tejto časti sťažnosti.

Sťažovateľka ani len netvrdila (tým menej preukazovala), že uvedenú námietku neuplatnila v podanom odvolaní z dôvodov hodných osobitného zreteľa. Preto ani neprichádzal do úvahy prípadný postup ústavného súdu podľa § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Zvyšnú časť sťažnosti treba považovať za zjavne neopodstatnenú.

O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natolko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (mutatis mutandis I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

Závery najvyššieho súdu, podľa ktorých obvodný úrad dôvodne požadoval od sťažovateľa predloženie dôkazu o tom, že bol oprávnený 23. augusta 2002 konať nielen vo vlastnom mene, ale aj v mene ostatných užívateľov záhrad, nemožno z pohľadu ústavného súdu považovať ani za arbitrárne, ale ani za zjavne neodôvodnené.

Aj keby sa vychádzalo z právneho názoru sťažovateľov, podľa ktorých nemohlo ísť o splnomocnenie procesno-právnej povahy, pričom splnomocnenie hmotno-právnej povahy nemuselo byť písomné, nie je možné prijaté závery považovať za neakceptovateľné.

Aj sťažovatelia uznávajú, že sťažovateľ potreboval a aj mal poverenie ostatných účastníkov správneho konania, ktoré mu však bolo udelené ústne. Preto, pokiaľ obvodný úrad výzvou zo 14. apríla 2008 sťažovateľa požiadal o predloženie plných mocí, ktorými ho užívatelia poverili na zastupovanie pri uzatváraní kúpno-predajných zmlúv s vlastníkami, mal tento vo vlastnom záujme a v záujme ostatných účastníkov konania na výzvu reagovať a oznámiť obvodnému úradu, že jeho poverenie bolo ústne. Zároveň mu nič nebránilo uviesť, že túto skutočnosť môžu ostatní účastníci konania obvodnému úradu na jeho žiadosť

potvrdiť. Mohol postupovať aj tak, že by predložil obvodnému úradu písomné vyhlásenie ostatných účastníkov o tom, že sťažovateľa ústne poverili zastupovaním. Zo sťažnosti, ale ani z predložených listinných dôkazov nevyplýva, že by sťažovateľ takto postupoval, resp. že by vôbec na výzvu obvodného úradu akokoľvek reagoval. Pritom, ako to už bolo zdôraznené, snaha obvodného úradu preukázať oprávnenosť sťažovateľa konať za ostatných účastníkov správneho konania bola plne legitímna. Sťažovateľ svojou nečinnosťou však spôsobil, že o jeho legitímácii zostali pochybnosti.

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde tak, ako to vyplýva z výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 18. októbra 2012