



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 64/2021-36

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Rastislava Kaššáka a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Miloša Maďara predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátskou kanceláriou ŠTELLMACHOVÁ & PARTNERS s. r. o., M. Pišúta 936/16, Liptovský Mikuláš, v mene ktorej koná konateľka a advokátka JUDr. Katarína Šteľmachová, LL.M., PhD., proti postupu Okresného úradu Kežmarok, pozemkového a lesného odboru a Okresného úradu Poprad, pozemkového a lesného odboru v konaní vedenom pod sp. zn. 3070/92 a 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.

Vymedzenie napadnutého konania a sťažnostná argumentácia

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 30. októbra 2020 domáha vyslovenia 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 (ďalej spolu aj „správne orgány“), v reštitučnom konaní vedenom pod sp. zn. 3070/92 (ďalej aj „reštitučné konanie“).

2. Sťažovateľ namieta, že reštitučné konanie trvá neprimerane dlhú dobu 28 rokov, bez právoplatného rozhodnutia o jeho reštitučných nárokoch uplatnených 17. decembra 1992 právnou predchodkyňou (matkou) [REDAKOVANÉ] podľa zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „reštitučný zákon“).

3. Sťažovateľ opísal postup orgánov verejnej správy v reštitučnom konaní, poukazujúc podrobne na predložené listinné dôkazy a vznesené námietky s dôrazom na tú skutočnosť, že reštitučné konanie dosiaľ nebolo riadne ukončené, a teda neboli vysporiadané všetky reštitučné nároky jeho právnej predchodkyne. 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, vyhládávajú dôvody, ako jeho žiadosť odmietnuť.

4. 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 prietáhoch 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.

5. Sťažovateľ žiada, aby ústavný súd rozhodol nálezom, ktorým by vyslovil porušenie jeho základného práva 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. 3070/92, prikázal im v reštitučnom konaní konať bez zbytočných prietáhov a zaplatiť sťažovateľovi finančné zadostučinenie v sume 42 000 eur, ako aj náhradu trov konania.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia práv sťažovateľa označených v bode 1 uznesenia postupom orgánu verejnej správy v reštitučnom konaní, ktoré podľa tvrdenia sťažovateľa trvá neprimerane dlhú dobu – 28 rokov, bez právoplatného rozhodnutia o jeho reštitučných nárokoch.

7. Ústavný súd predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť sťažovateľa na neverejnom zasadnutí v súlade s § 56 ods. 1 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“), posúdil jeho argumentáciu, obsah ústavnej sťažnosti, obsah vyjadrenia správnych orgánov a dospel k záveru, že ústavná sťažnosť nie je prípustná.

8. Právomoc ústavného súdu konať a rozhodovať o ústavných sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa 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; 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).

9. Ústavný súd z obsahu vyjadrení príslušných orgánov verejnej správy, ktoré si zadovážil pred rozhodnutím vo veci, zistil, že o reštitučných nárokov uplatnených právnu predchodkyňou sťažovateľa v súlade s reštitučným zákonom bolo rozhodnuté v celom rozsahu a konanie je právoplatne skončené. O uvedenom svedčia právoplatné rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktoré sú súčasťou administratívneho spisu sp. zn. 3070/1992. Novou žiadosťou sťažovateľa o doriešenie reštitučných nárokov podanej orgánu verejnej správy 1. júla 2016 sa tento orgán napriek jej nedostatkom a neurčitosti riadne zaoberal tým, že viacnásobne preskúmal archivovaný spis, nezistil žiadne pochybenia a 6. novembra 2020 vo veci vydal rozhodnutie, ktoré bude na základe podaného odvolania preskúmané odvolacím orgánom.

10. Ústavný súd z obsahu vyjadrenia Krajského súdu v Prešove zistil, že vo vzťahu k reštitučnému konaniu nebol a ani nie je podaný návrh, resp. žaloba, ktorou by sa sťažovateľ domáhal vydania rozhodnutia proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) alebo § 242 až § 251 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

11. 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.

12. 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 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 čl. 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 správneho orgánu, je zverené všeobecným súdom v rámci správneho súdnictva (m. m. I. ÚS 400/2012).

13. Ústavný súd predpokladá, že ak osoba iniciuje správne konanie, sleduje dosiahnutie vyhovujúceho meritórneho rozhodnutia, vydaného bez zbytočných prietáhov, 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 tohto rozhodnutia), z ktorej má aj pre prerokovaný prípad vyplývať, že prostriedky správneho súdnictva nie sú účinnými prostriedkami nápravy.

14. Ústavný súd na tomto mieste 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 Občianskeho súdneho poriadku (bod 10.1 označeného uznesenia), a pokiaľ ide o judikatúru ESLP, na ktorú sa sťažovateľ odvoláva, 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 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 pritom nepochybne účinnejšie než v „pôvodnom“ konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 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).

14.1 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.»

14.2 Už uvedené dôvody rozhodnutia vo veci sp. zn. II. ÚS 470/2020 možno zásadne použiť aj na prípad sťažovateľa. Rovnako rozhodol ústavný súd aj vo veci vedenej pod č. k. I. ÚS 14/2021 uznesením z 19. januára 2021.

15. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že ani v prerokúvanom prípade nie je možné ospravedlniť nevyužitie žaloby proti nečinnosti orgánom verejnej správy podľa prvej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku sťažovateľom.

16. 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.

17. Na záver ústavný súd 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 č. k. IV. ÚS 248/2018 a č. k. II. ÚS 392/2019 týkajúce sa priet'ahov 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.

17.1 K účinnosti žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až § 251 SSP ako účinnému prostriedku nápravy ústavný súd považuje za vhodné zopakovať, 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 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 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 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.

18. 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 23. februára 2021

Rastislav Kaššák
predseda senátu