



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 532/2024-38

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Miroslava Duriša v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľiek **RECORD TK spol. s r.o.**, Bojnická 16/A18, Bratislava, **MPL STAVING spol. s r.o.**, Zadunajská cesta 10, Bratislava, a **M.Cup s.r.o.**, Rybárska brána 8, Bratislava, zastúpených **URBAN & PARTNERS s.r.o.**, advokátska kancelária, Červeňova 15, Bratislava, proti postupu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 0022/OKT/2016, postupu Správneho súdu v Bratislave (predtým Krajského súdu v Bratislave) v konaní vedenom pod sp. zn. BA-2S/67/2020 a postupu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 4Shk/3/2022 takto

### **r o z h o d o l :**

Ústavné sťažnosti **o d m i e t a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Skutkový stav vecí a argumentácia sťažovateľiek**

1. Sťažovateľky sa tromi samostatnými ústavnými sťažnosťami (v prípade sťažovateľky v 1. rade vedená pod sp. zn. Rvp 1730/2024, v prípade sťažovateľky v 2. rade vedená pod sp. zn. Rvp 1731/2024 a v prípade sťažovateľky v 3. rade vedená pod sp. zn. Rvp 1735/2024, pozn.) doručenými ústavnému súdu elektronickou formou 28. júna 2024 (doplnenými podaniami doručenými ústavnému súdu 28. augusta a 30. septembra 2024, pozn.) domáhajú vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 11 ods. 1, čl. 36 ods. 1 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) postupom Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „protimonopolný úrad“) v konaní vedenom pod sp. zn. 0022/OKT/2016, postupom správneho súdu (predtým krajského súdu označeného v záhlaví tohto uznesenia) v konaní vedenom pod sp. zn. BA-2S/67/2020 [pasívne legitimovaný subjekt označili sťažovateľky s prihliadnutím na časové hľadisko a tzv. reformu súdnej mapy v Slovenskej republike, avšak opomenuli aktualizáciu spisovej značky konania, ktorú preto rozlišovacím znakom „BA“ doplnil ústavný súd (inštrukcia 19/2022 Ministerstva

spravodlivosti Slovenskej republiky č. 19920/2022/100 z 26. augusta 2022 k vykonaniu reformy súdnej mapy v platnom znení), pozn.] a postupom najvyššieho správneho súdu v konaní vedenom pod sp. zn. 4Shk/3/2022. Súčasne navrhujú, aby ústavný súd prikázal najvyššiemu správneému súdu konať bez zbytočných prietáhov, priznal každej z nich od označených porušovateľov práv primerané finančné zadost'učinenie 43 000 eur a náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Ústavný súd s prihliadnutím na obsah ústavných s'ťažností s'ťažovateľiek doručených v rovnaký deň a namietajúcich porušenie identických práv ich spojil na spoločné konanie ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 1730/2024, a to uznesením č. k. PLs. ÚS 61/2024-5 z 3. júla 2024 (pokiaľ ide o s'ťažnosti vedené pod sp. zn. Rvp 1730/2024 a Rvp 1731/2024, pozn.) a uznesením č. k. PLs. ÚS 76/2024-5 zo 4. septembra 2024 aj ústavnú s'ťažnosť pôvodne vedenú pod sp. zn. Rvp 1735/2024.

3. Z obsahu ústavných s'ťažností a ich príloh vyplýva, že protimonopolný úrad v správnom konaní vedenom pod sp. zn. 0022/OKT/2016 s'ťažovateľkám rozhodnutím č. 2018/DOH/POK/1/38 zo 7. novembra 2018 (s'ťažovateľky uvádzajú aj dátum 7. november 2017, avšak podľa predloženého rozhodnutia protimonopolného úradu je zjavne správne 7. november 2018, pozn.) uložil peňažné sankcie a zákaz účasti vo verejnom obstarávaní, a to za správny delikt v podobe dohody obmedzujúcej hospodársku súťaž, a na podklade podaných rozkladov rada protimonopolného úradu rozhodnutím č. 2019/DOH/POK/R/42 z 19. decembra 2019 potvrdila prvostupňové rozhodnutie. Proti označeným rozhodnutiam protimonopolného úradu podali s'ťažovateľky 28. februára 2020 správnu žalobu, ktorú krajský súd rozsudkom č. k. 2S/67/2020-720 z 20. októbra 2021 zamietol a žiadnej zo strán nepriznal nárok na náhradu trov konania, pričom proti rozsudku krajského súdu s'ťažovateľky podali kasačnú s'ťažnosť (datovanú 1. marca 2022, pozn.), o ktorej od predloženia súdneho spisu 28. júna 2022 ku dňu podania ústavnej s'ťažnosti najvyšší správny súd nerozhodol. S odkazom na judikatúru súdnych autorít [napr. III. ÚS 471/2023, rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 2404/21 z 22. februára 2022 či Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) napr. Bako s'ťažnosť č. 60227/00 (bez bližšej špecifikácie, pozn.) a rozsudky vo veciach Kiurkchian proti Bulharsku z 24. 3. 2005, s'ťažnosť č. 44626/98, Balogh a ďalší proti Slovenskej republike z 31. 8. 2018, s'ťažnosť č. 35142/15, Engelhardt proti Slovenskej republike z 31. 8. 2018, s'ťažnosť č. 12085/16] sa domáhajú preskúmania správneho a súdneho konania ako celku, jeho počiatok spájajú s konaním protimonopolného úradu začatým *ex officio* 16. septembra 2016, a preto vyjadrili presvedčenie, že rozporované konanie trvá ku dňu podania ústavnej s'ťažnosti už viac ako sedem rokov a deväť mesiacov. V doplneniach ústavných s'ťažností poukázali na pretrvávajúcu absenciu rozhodnutia najvyššieho správneho súdu a zvýšili požadované primerané finančné zadost'učinenie voči každému z označených porušovateľov na celkovú sumu 43 000 eur. Na podklade uvedeného odôvodnili zásah do svojich práv, ako aj nároky uplatnené v petite svojich ústavných s'ťažností.

## II.

### Predbežné prerokovanie ústavnej s'ťažnosti

4. Ústavný súd ústavné s'ťažnosti s'ťažovateľiek predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 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“) a zisťoval, či obsahujú všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde), osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti (§ 123, § 124 a § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

5. Reflektujúc petit ústavných sťažností, ústavný súd akcentuje, že čl. 6 ods. 1 dohovoru obsahuje nielen právo na spravodlivé súdne konanie, ale aj jeho parciálne súčasti, *exempli causa* právo na verejné prerokovanie vecí či prejednanie záležitosti v primeranej lehote, a tak k ústavnoprávnemu prieskumu pristúpil v intenciách sťažnostného návrhu, t. j. posudzoval osobitne porušenie práva na prejednanie záležitosti v primeranej lehote a práva na spravodlivé súdne konanie.

6. Ústavný súd si pri výklade práva na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov garantovaného v čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 38 ods. 2 listiny osvojil judikatúru ESĽP k čl. 6 ods. 1 dohovoru, pokiaľ ide o právo na prejednanie záležitosti v primeranej lehote, preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (napr. II. ÚS 186/2010, I. ÚS 7/2023) a namietané porušenie označených práv sťažovateľiek možno posudzovať spoločne.

### **II.1. K povinnosti odôvodnenia ústavnej sťažnosti:**

7. 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 (m. m. IV. ÚS 359/08, IV. ÚS 198/2012, IV. ÚS 54/2014, II. ÚS 594/2016). Sťažovateľ musí ďalej vysvetliť, v čom vidí porušenie základného práva alebo slobody, ktoré boli podľa jeho názoru konkretizovaným zásahom orgánu verejnej moci porušené. Takto formulovaná požiadavka odzrkadľuje potrebu dôsledného odlíšenia úlohy ústavného súdu od úloh iných orgánov verejnej moci (predovšetkým všeobecných súdov). Kým všeobecné súdy prioritne chránia subjektívne práva fyzických osôb a právnických osôb plynúce zo zákonných, prípadne od zákona odvodených právnych predpisov, *vice versa* ústavný súd je v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy povolaný na ochranu tých subjektívnych práv, ktoré sú ako základné práva a slobody zakotvené v ústave alebo v kvalifikovaných medzinárodných zmluvách (III. ÚS 352/2017, č. 63/2017 ZNaU). Ústavná sťažnosť nemôže byť naformulovaná nedostatočne a neurčito a vytvárať tak priestor pre dohady a dedukcie (III. ÚS 26/2012, III. ÚS 241/2013, I. ÚS 291/2017, IV. ÚS 91/2018). Nepostačuje preto akékoľvek odôvodnenie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom, ale tento musí byť odôvodnený kvalifikovane, t. j. musí obsahovať odôvodnenie, ktoré spĺňa ústavno-právne požiadavky (m. m. PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014, PL. ÚS 7/2014 a i.).

8. Napriek tomu, že predložené ústavné sťažnosti sú pomerne rozsiahle (24, 22 a 23 strán, pozn.), aj po doplnení v nich úplne absentuje sťažnostná argumentácia, ktorá by ústavnému súdu umožnila reálne, t. j. faktické posúdenie rozporovaného postupu označených orgánov verejnej moci vo vzťahu k právam sťažovateľiek, ktorých porušenie namietajú, a to vo svetle kritérií, ktoré sú pri posudzovaní zbytočných prietáhov právnemu zástupcovi sťažovateľiek dobre známe. Deskripcia sa obmedzuje len na všeobecné tvrdenie o potrebe posúdenia správneho a súdneho konania ako celku, ktoré podľa sťažovateľiek nie je skutkovo ani právne zložité, bez toho,

aby ústavnému súdu ozrejmili aspoň elementárny postup a časovú chronológiu úkonov vykonaných jednotlivými orgánmi verejnej moci a ich vplyv na práva sťažovateľiek. Ani kvantita obsahu ústavných sťažností vygenerovaná prevažne prepisovaním všeobecných judikatórnych východísk, ktoré ústavný súd pozná a ktoré nemajú žiadny faktický skutkový súvis so špecifickým postupom orgánov verejnej moci v rámci konkrétneho namietaného konania, nemôže oslobodiť sťažovateľov od povinnosti splniť si zákonnú povinnosť podať ústavnú sťažnosť so všetkými všeobecnými a osobitnými náležitosťami vrátane popisu skutkových a právnych dôvodov, pre ktoré malo podľa ich názoru dôjsť k porušeniu ich základných práv a slobôd (§ 123 ods. 1 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd v rámci kultivovaného súdneho dialógu s účastníkmi konania, resp. ich právnymi zástupcami opakovane upozorňuje, že právny zástupca sťažovateľiek nevenuje tejto skutočnosti vždy adekvátnu pozornosť. Pokiaľ ide o problematiku namietania zbytočných prietáhov pred orgánmi verejnej moci, právny zástupca je pri zastupovaní svojich klientov v konaní pred ústavným súdom aktívny vo veľkom počte prípadov, nemožno preto pochybovať, že na splnenie minimálnych obsahových náležitostí ústavnej sťažnosti je dostatočne odborne kvalifikovaný. Pravdepodobne nedôslednosť pri koncipovaní ústavných sťažností však vyvoláva nebezpečenstvo, že v prípade, ak ústavný súd ani pri vynaložení adekvátneho úsilia nevie v ústavnej sťažnosti dohľadať skutkové a právne dôvody vo vzťahu k namietanému postupu orgánu verejnej moci konať bez zbytočných prietáhov (všeobecný údaj, kedy konanie začalo, resp. ako dlho trvá nestačí), resp. ich nevie v prejednávanej veci dohľadať v rozsahu potrebnom na komplexné ústavnoprávne posúdenie (bez toho, aby si ich musel z vlastnej iniciatívy zabezpečiť), musí byť ústavná sťažnosť odmietnutá z dôvodu, že nemá náležitosti ustanovené zákonom [§ 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde].

9. Absencia kvalifikovaného odôvodnenia ústavnej sťažnosti predstavuje pre jeho zásadný význam nedostatok takej povahy, pri ktorom neprichádza do úvahy výzva na jeho odstránenie podľa § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde, keďže predmetné ustanovenie zákona slúži na odstraňovanie najmä formálnych nedostatkov návrhu, nie však jeho samotnej podstaty (I. ÚS 185/2021, č. 81/2021 ZNaU), a preto ústavný súd nepristúpil k výzve na odstránenie zisteného nedostatku ústavných sťažností. Z publikovanej judikatúry jednoznačne vyplýva, ako ústavný súd posudzuje nedostatok zákonom ustanovených náležitostí podaní účastníkov konania (napr. IV. ÚS 77/08, III. ÚS 357/2010, IV. ÚS 234/2010, I. ÚS 280/2020). Keďže sťažovateľky sú zastúpené kvalifikovaným právnym zástupcom, prípadná výzva na odstránenie zistených nedostatkov by *de facto* znamenala suplovanie úkonov právnej služby a povinnosti advokáta postupovať s odbornou starostlivosťou [§ 18 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v platnom znení], čo nie je žiadnym spôsobom akceptovateľné (m. m. IV. ÚS 267/08, IV. ÚS 213/2010, II. ÚS 660/2016, I. ÚS 173/2022).

10. Z obsahu ústavných sťažností zároveň v prejednávanej veci vyplýva, že sťažovateľky na základe vlastných tvrdení o existencii zbytočných prietáhov v postupe označených orgánov verejnej moci namietajú porušenie práva na súdnu a inú právnu ochranu, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie (čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru) a pravdepodobne v dôsledku zaplatenia pokuty za uložený správny delikt aj zásah do vlastníckeho práva a práva pokojne užívať majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy, čl. 11 ods. 1 listiny a čl. 1 dodatkového protokolu). Ústavný súd primárne poznamenáva, že v systematike ústavy sú primeraná celková

dĺžka, rýchlosť a plynulosť konania pred orgánom verejnej moci obsahom základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (čl. 38 ods. 2 listiny), a nie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, respektíve práva na spravodlivé konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru (bližšie bod 5 tohto uznesenia, pozn.). 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 (spôsobené neodôvodnenou nečinnosťou alebo neefektívnou a nesústredenou činnosťou), ako aj celková doterajšia dĺžka preskúmaného konania signalizujú, že v postupe orgánu verejnej moci došlo k pochybeniam takej intenzity, že s ohľadom aj na ďalšie konkrétne okolnosti posudzovanej veci (najmä predmetu konania, teda toho, čo je pre sťažovateľa v stávke) možno uvažovať o odmietnutí spravodlivosti (pozri m. m. IV. ÚS 242/07 – *a contrario*). *In concreto* základné právo podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (obdobne čl. 36 ods. 1 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru) môže byť porušené v dôsledku existencie zbytočných prietáhov v konaní orgánu verejnej moci len za kumulatívneho splnenia, že (i) v rozporovanom konaní ústavný súd zistí a vo svojom rozhodnutí vysloví porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov a (ii) intenzita zbytočných prietáhov vo svojej podstate znamená úplne zmarenie možnosti poskytnúť efektívnu a účinnú ochranu tým právam účastníka konania, ochrany ktorých sa domáha (III. ÚS 49/04, III. ÚS 348/05, I. ÚS 271/2021), čo sa prednostne predpokladá v niekoľkoročnom, spravidla desiatky rokov trvajúcom konaní, čo však nie je prípadom sťažovateľiek.

11. Rovnako neodôvodnený je aj sťažovateľkami predstavený zásah do vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 11 ods. 1 listiny) a práva pokojne užívať majetok (čl. 1 dodatkového protokolu). Pomerne rozporuplne s kontextom správneho konania týkajúcim sa ochrany hospodárskej súťaže pôsobí aj ich námietka, keď k zásahu do označených práv malo dôjsť nevydaním kolaudačného rozhodnutia, čo však bližšie nešpecifikujú, a preto sa možno domnievať, že ide o nesústredenosť pri koncipovaní ústavnej sťažnosti a k zásahu do uvedených práv malo dôjsť uložením peňažnej sankcie za stíhaný správny delikt. Na tomto mieste ústavný súd upozorňuje na právnu povahu pokút, keďže tieto rovnako ako dane a poplatky síce znamenajú priamy úbytok peňažných prostriedkov na strane ich adresáta (m. m. IV. ÚS 309/2023), avšak v zásade predstavujú legitímny zásah do vlastníckeho práva tejto osoby, a to za kumulatívneho rešpektovania princípov právneho štátu pri ich ukladaní. *Ipsa facto*, pokiaľ ústavný súd nezistí porušenie iných ustanovení ústavy či medzinárodných zmlúv garantujúcich ľudské práva a slobody súvisiacich s uložením pokuty, potom takúto sankciu možno akceptovať, tak ako u sťažovateľiek.

12. V konklúzii uvedeného a v spojení s § 43 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd uzatvára, že ústavné sťažnosti sťažovateľiek neobsahujú v zákonom požadovanom rozsahu náležitosti ustanovené zákonom, čo by mohlo byť dôvodom na ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde. Nad rámec už rezultovaného sa však ústavný súd vyjadrí aj k parciálnym námietkam sťažovateľiek.

## **II.2. K namietanému porušeniu práv postupom protimonopolného úradu:**

13. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde [§ 2 ods. 2 Správneho súdneho

poriadku (ďalej aj „SSP“). Konanie pred správny súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 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 (§ 6 ods. 1 SSP).

14. Sťažovateľky sa v ústavných sťažnostiach (bod 3 tohto uznesenia, pozn.) domáhajú preskúmania napadnutého konania ako celku, a to s odôvodnením, že konanie v rámci správneho súdnictva začalo práve v dôsledku správneho konania pred protimonopolným úradom, a preto ak by takéto konanie neprebehlo, nemuseli by iniciovať ani konanie na krajskom súde a najvyššom správnom súde. V rámci argumentácie k vyčerpaniu iných prostriedkov nápravy poukázali len na neúčinnosť sťažnosti predsedovi súdu, ktorej vyčerpanie podľa § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd už dlhodobo nepožaduje (napr. I. ÚS 202/2020, I. ÚS 486/2023, III. ÚS 135/2024, pozn.).

15. V tejto súvislosti ústavný súd dáva do pozornosti inštitút žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až § 251 SSP, a to ako účinný prostriedok nápravy (m. m. II. ÚS 470/2020, I. ÚS 64/2021, IV. ÚS 199/2022, I. ÚS 299/2023), ktorý na rozdiel od konania proti nečinnosti podľa § 250t a § 250u Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) neskončí vyhovením žaloby, ale až odstránením nečinnosti, ktoré je žalovaný orgán verejnej správy povinný preukázať správnomu súde 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 súde (§ 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 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 533/2023, I. ÚS 26/2024).

16. Ústavný súd tak považuje uvedený právny prostriedok nápravy podľa Správneho súdneho poriadku za spôsobilý poskytnúť ochranu uvedeným právam sťažovateľiek.

17. 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). Vyčerpanie všetkých opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných právnych predpisov, neznamená samotné podanie oprávnenou osobou, ale až rozhodnutie o ňom príslušným orgánom (m. m. IV. ÚS 177/05, IV. ÚS 180/2010). Podmienka vyčerpania právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi priznáva na ochranu jeho základných práv a slobôd, sa nevyžaduje, ak sťažovateľ preukáže, že tieto právne prostriedky nevyčerpal z dôvodov hodných osobitného zreteľa, ktoré musí preukázať sám sťažovateľ (I. ÚS 33/03, II. ÚS 258/2024).

18. Sťažovateľky sa však ochrany svojich práv na správnom súde prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. SSP nedomáhali a dôvody hodné osobitného zreteľa pre nevyčerpanie tohto inštitútu nápravy nepreukázali, a tým sa založil dôvod aj na odmietnutie ich ústavných sťažností v tejto časti pre neprípustnosť [§ 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 55 písm. d) a § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde].

19. V nadväznosti na sťažnostnú argumentáciu o skončení konania pred protimonopolným úradom ústavný súd tiež podčiarkuje jednu zo základných pojmových náležitostí ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, ktorá musí smerovať proti aktuálnemu a trvajúcemu zásahu orgánov verejnej moci do základných práv sťažovateľa. Tento názor vychádza zo skutočnosti, že táto ústavná sťažnosť zohráva významnú preventívnu funkciu ako účinný prostriedok na to, aby sa predišlo zásahu do základných práv, a v prípade, že už k zásahu došlo a jeho účinky stále trvajú, aby sa v porušovaní týchto práv ďalej nepokračovalo (napr. IV. ÚS 165/2021). Ak v čase doručenia sťažnosti ústavnému súdu už nemôže dochádzať k namietanému porušovaniu označeného práva, ústavný súd sťažnosť v zásade odmietne ako zjavne neopodstatnenú [§ 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde (II. ÚS 104/2022, III. ÚS 107/2022,)], pretože konanie o takej sťažnosti pred ústavným súdom už nie je spôsobilé naplniť účel ochrany, ktorý ústavný súd poskytuje vo vzťahu k základnému právu na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (m. m. I. ÚS 6/03). Uvedený právny názor ústavného súdu je akceptovaný aj judikatúrou EŠLP (rozsudky vo veciach Obluk proti Slovenskej republike z 20. 6. 2006, sťažnosť č. 69484/01, body 61 až 65; Mazurek proti Slovenskej republike z 3. 3. 2009, sťažnosť č. 16970/05).

20. Vo vzťahu k napadnutému konaniu protimonopolného úradu je preto potrebné poukázať na fakt, že právoplatne skončilo ešte pred podaním ústavných sťažností. V tomto štádiu konania teda nejde o aktuálny a trvajúci zásah do práv sťažovateľiek, čo je v zmysle ustálenej judikatúry nevyhnutným predpokladom vyslovenia porušenia práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov, ako aj iných práv odvodzovaných od zásahu do tohto základného práva. Z uvedeného dôvodu túto časť ústavných sťažností ústavný súd odmietol ako podané oneskorene, a tým aj ako zjavne neopodstatnené podľa § 56 ods. 2 písm. f) a g) zákona o ústavnom súde.

### **II.3. K namietanému porušeniu práv postupom správneho súdu:**

21. V optike oneskoreného podania ústavných sťažností (bod 19 tohto uznesenia, pozn.) je nutné posudzovať aj konanie správneho súdu (predtým krajského súdu, pozn.), keďže tieto boli podané

v čase, keď krajský súd už svojím postupom nemohol zasiahnuť do práv sťažovateľiek. Zo sťažnostných tvrdení je zrejmé, že krajský súd rozsudkom č. k. 2S/67/2020-720 z 20. októbra 2021 správnu žalobu zamietol, sťažovateľky podali proti nemu kasačnú sťažnosť z 1. marca 2022, pričom ústavný súd uskutočnením vlastného prieskumu zistil, že táto bola krajskému súdu doručená 1. marca 2022, čím rozsudok krajského súdu nadobudol v rovnaký deň právoplatnosť [§ 145 ods. 2 písm. c) SSP účinného v čase podania kasačnej sťažnosti] a konanie pred krajským súdom tak bolo ako celok právoplatne skončené.

22. Z uvedeného dôvodu túto časť ústavných sťažností ústavný súd ako podané oneskorene, a tým aj ako zjavne neopodstatnené odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. f) a g) zákona o ústavnom súde.

#### **II.4. K namietanému porušeniu práv postupom najvyššieho správneho súdu:**

23. Podľa sťažovateľiek k porušeniu ich práv došlo aj postupom najvyššieho správneho súdu, ktorý ku dňu podania ústavných sťažností nerozhodol o kasačnej sťažnosti z 1. marca 2022.

24. V súlade so svojou rozhodovacou činnosťou ústavný súd opätovne konštatuje, že nie každý zistený prieťah 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). Ústavný súd poukazuje na právny názor vyslovený vo svojej doterajšej judikatúre, podľa ktorého ojedinelá nečinnosť súdu, hoci aj v trvaní niekoľkých mesiacov, sama osebe ešte nemusí zakladať porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov (napr. I. ÚS 42/01, III. ÚS 59/05). Na kratšie obdobia nečinnosti ústavný súd spravidla prihliada vtedy, keď sa vyskytli opakovane a zároveň významným spôsobom ovplyvnili dĺžku súdneho konania (napr. I. ÚS 19/00, I. ÚS 39/00, I. ÚS 57/01). V prípade, keď ústavný súd pri predbežnom prerokovaní zistí, že namietaný postup všeobecného súdu sa nevyznačuje takými významnými prieťahmi, ktoré by bolo možné kvalifikovať ako zbytočné prieťahy 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, IV. ÚS 254/2021).

25. Dopytom na správnom súde ústavný súd zistil, že súdny spis bol najvyššiemu správne súdu expedovaný 27. júna 2022 a o kasačnej sťažnosti nebolo ku dňu podania ústavných sťažností rozhodnuté. Na tomto mieste ústavný súd poukazuje na samotnú povahu konania o kasačnej sťažnosti. Najvyšší správny súd ako súd kasačný preskúmava právoplatné rozhodnutie správneho súdu na základe podanej kasačnej sťažnosti v intenciách kasačných dôvodov a robí tak na základe skutočností, ktoré boli zistené a preukázané nielen v správnom súdnom konaní, ale i v administratívnom konaní, čo znamená, že svoj prieskum zameriava aj na konanie, ktoré napadnutému rozhodnutiu predchádzalo. Primárnou úlohou najvyššieho správneho súdu pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti ako mimoriadnom opravnom prostriedku je v zmysle čl. 2 ods. 2 Civilného sporového poriadku (v danej veci v spojení s § 5 ods. 1 SSP) legitímne očakávanie každého účastníka konania, že jeho vec bude rozhodnutá v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít, a ak takej ustálenej rozhodovacej praxe niet, aj podľa stavu, v ktorom každý účastník konania môže očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý spravodlivo. Z miesta, ktoré zastáva najvyšší správny súd v hierarchii všeobecných súdov, by malo vyplývať, že i najvyšší správny súd rozhoduje iba v najzásadnejších, spoločensky najvýznamnejších a právne najnáročnejších prípadoch, čo tiež môže znamenať, že aj časový rámec, ktorý najvyšší správny súd

na vydanie rozhodnutia potrebuje, má zodpovedať významu jeho rozhodovania (m. m. I. ÚS 203/2021, II. ÚS 71/2022, I. ÚS 606/2022).

26. Ústavný súd stabilne judikuje, že čas na konanie bez zbytočných prietáhov nemožno presne vyjadriť. Rovnako tak nie je presne časovo ohraničená ani primeranosť lehoty, kedy by mala byť tá ktorá vec prerokovaná a najmä rozhodnutá [I. ÚS 92/97 (ZNaU 23/98), I. ÚS 61/98 (ZNaU 18/98)]. V tomto kontexte treba dať do pozornosti aj rozhodovacia prax a judikatúru ESLP v obdobných veciach, podľa ktorej v civilných veciach (a obdobne aj vo veciach správneho súdnictva) dĺžka súdneho konania na jednej inštancii v trvaní dvoch až troch rokov v závislosti od povahy veci nie je v rozpore s právom na prejednanie záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru (napr. Humen proti Poľsku, rozsudok ESLP z 15. 10. 1999, č. 26614/95, body 58 a 69, Calvelli a Ciglio proti Taliansku, rozsudok zo 17. 1. 2002, č. 32967/96, body 64, 65 a 66).

27. Sumarizujúc špecifiká konania o kasačnej sťažnosti sťažovateľiek, ústavný súd konštatuje, že dĺžka konania najvyššieho správneho súdu v trvaní dvoch rokov od predloženia súdneho spisu (28. jún 2022, pozn.) do podania ústavných sťažností (28. jún 2024, pozn.) síce nie je s ohľadom na kautely procesnej hospodárnosti optimálna, nedosahuje však ústavnoprávne relevantnú intenzitu znamenajúcu zásah do práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov a ostatných, od tohto práva odvodzovaných práv (body 1 a 10 tohto uznesenia, pozn.). Na základe uvedeného ústavné sťažnosti sťažovateľiek v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnené podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

28. Ako *obiter dictum* ústavný súd uvádza potrebu zohľadniť špecifiká napadnutého konania, a to že konanie o správnej žalobe bolo právoplatne skončené, podanie kasačnej sťažnosti samo osebe nemá odkladný účinok a sťažovateľky ani netvrdili, že by najvyšší správny súd rozhodoval o prípadnom odkladnom účinku kasačnej sťažnosti v zmysle § 447 ods. 1 SSP. Sťažovateľky teda majú k dispozícii právoplatné rozhodnutie krajského súdu a miera ich právnej neistoty je teda značne nižšia ako v prípade prebiehajúceho konania a absencie právoplatnosti rozhodnutia.

## **II.5. K posúdeniu správneho a súdneho konania ako celku:**

29. Ústavný súd v tomto konaní s porozumením číta sťažnostnú argumentáciu a vníma to, že sťažovateľky prepájajú správne a súdne konania ako jeden nedeliteľný celok, avšak na strane druhej vyznieva pomerne dichotomicky sťažnostná narácia, keď striktný záver o spoločnom posúdení konania pred orgánmi verejnej správy a správny súdmi nevyplýva z nálezu Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 2404/21 z 22. februára 2022, ktoré sa navyše netýka vyvodzovania deliktuálnej zodpovednosti za správny delikt, ale náhrady nemajetkovej ujmy za prietahy v konaní, s akcentom na ich samostatnú špecifikáciu pre daňové konanie a konanie pred správnym súdom. Z hľadiska predmetu napadnutého konania a sťažovateľkami označeného konania vedeného ústavným súdom pod sp. zn. III. ÚS 471/2023 je potrebné poznamenať, že v uvedenom konaní síce ústavný súd reflektoval aj na dobu trvania správneho konania pred Sociálnou poisťovňou, ústavnoprávny prieskum však smeroval len proti postupu Správneho súdu v Košiciach a týkal sa správnej žaloby v sociálnych veciach a nároku na predčasný starobný dôchodok, ktorá predstavuje časovo prioritované konanie, a preto ju nemožno dať na rovnakú úroveň s prejednávanou vecou sťažovateľiek.

30. Podobne je to aj v prípade judikatúry ESLP, ktorá je ústavnému súdu dobre známa (napr. rozsudok vo veci Balogh a ďalší proti Slovenskej republike z 31. 8. 2018, sťažnosť č. 35142/15), ak podľa vnútroštátneho právneho poriadku musí sťažovateľ pred tým, ako sa obráti na súd, absolvovať konanie administratívne, potom konanie pred správnymi orgánmi sa bude započítavať pri počítaní celkovej dĺžky konania na účely čl. 6 ods. 1 dohovoru. V súlade so svojou judikatúrou (napr. IV. Ú 517/2021, I. ÚS 208/2023, I. ÚS 234/2023) ústavný súd považuje za potrebné dodať, že pri hodnotení toho, či v konaní orgánu verejnej moci došlo k zbytočným prietahom, a tým aj k porušeniu základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ESLP posudzuje dĺžku konania ako celok bez ohľadu na jednotlivé fázy konania (pozri napr. o. i. rozsudky ESLP vo veciach Bublákova v. Slovensko z 15. 2. 2011, sťažnosť č. 17763/07, Čičmanec v. Slovensko z 28. 6. 2016, sťažnosť č. 65302/11). Treba však podotknúť, že ESLP vo svojom rozhodovaní koná proti Slovenskej republike ako porušovateľovi práv a z toho dôvodu posudzovaná dĺžka konania ako celok je relevantná. Pri posudzovaní veci ústavným súdom v konaní podľa čl. 127 ústavy ústavný súd koná proti konkrétnemu porušovateľovi práv sťažovateľa v čase podania ústavnej sťažnosti. Ak sťažovateľom označený porušovateľ pred podaním ústavnej sťažnosti vo veci sťažovateľa už rozhodol, nemohol byť v čase podania sťažnosti porušovateľom práv sťažovateľa na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov za predpokladu, že sa mu vec orgánom verejnej moci vyššej inštancie nevrátila na ďalšie konanie. Ústavný súd rešpektuje judikatúru ESLP, musí však poznamenať, že v uvedenom náhľade na subjekt porušovateľa práv sťažovateľa je medzi subjektom, ktorý je porušovateľom v konaní pred ESLP, a porušovateľom v konaní pred ústavným súdom zásadný rozdiel. Ústavný súd totiž v tomto type konania nekoná proti Slovenskej republike, ale proti konkrétnemu porušovateľovi práv. Ak účelom ústavnej sťažnosti je zjednanie nápravy smerujúcej k ukončeniu (prietahovej) veci v primeranej lehote, a tým k odstráneniu právnej neistoty sťažovateľiek, nemožno na výsledok nahliadať len cez prizmu primeraného finančného zadosťučinenia, ktoré by nemalo byť ponímané ako výsledok a cieľ tohto konania, ale ako dovŕšenie ochrany porušeného základného práva v prípadoch, v ktorých sa zistilo, že k porušeniu došlo spôsobom, ktorý vyžaduje poskytnutie vyššieho stupňa ochrany, nielen vyslovenie porušenia, prípadne príkaz na ďalšie konanie bez porušovania základného práva (m. m. napr. IV. ÚS 210/04, I. ÚS 115/2024).

31. Vo svetle predmetu konania a prezumpcie, že fázy trvania administratívneho konania a súdneho konania tvoria vždy jeden celok a navzájom sa sčítavajú, ústavný súd zdôrazňuje, že takto predstavený postulát nie je automaticky uplatniteľný a má svoje mantinely vychádzajúce z rozdelenia právomoci a pôsobnosti medzi jednotlivé orgány verejnej moci. *In concreto* v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky je potrebné rešpektovať demokratické princípy spoločnosti spočívajúce aj v trojdelení štátnej moci (zákonodarná, výkonná a súdna), ktoré sa prejavili v precizácii kompetencií, keď nie je prípustné zamieňať rozhodovanie či postup orgánu verejnej správy so súdnym konaním, aj keď predmetom súdneho prieskumu môže byť činnosť tohto správneho orgánu. Výklad *ad absurdum* by totiž v spojení s dôrazom na rýchlosť konania implikoval výsledok o nadbytočnosti povinnosti osoby uplatňovať svoje práva najskôr v administratívnom konaní a až následne v prípadnom súdnom konaní, s tým, že by sa osoby svojich práv domáhali priamo od všeobecných súdov. Takýto výklad je nielen alogický, keďže by znamenal postupnú redundanciu orgánov verejnej správy, ale nemá ani oporu v právnej úprave (s výnimkou prípadov zásady *denegatio iustitiae*, pozn.). Fundamentálne sú aj vlastnosti rozhodnutí

či iných správnych aktov orgánov verejnej správy, keďže otázka prípadných zbytočných prieskumov sa posudzuje práve s prihliadnutím na právoplatnosť, ktorej momentom dochádza k zásadnému odstráneniu právnej neistoty dotknutého subjektu (I. ÚS 26/2024, I. ÚS 217/2024).

32. Posúdenie súdneho konania ako jedného celku (napr. I. ÚS 170/2017, III. ÚS 728/2017, I. ÚS 217/2020) prichádza do úvahy v prípadoch, keď súdy vyššej inštancie (prípadne vo všeobecnosti orgány verejnej moci) opakovane zrušili a vrátili vec na ďalšie konanie súdom nižšej inštancie, čím sa značným spôsobom narúšala právna istota a dôvera sťažovateľov v rozhodovaciu činnosť súdu nižšieho stupňa v tom, kedy bude v ich prejednávanej veci právoplatne rozhodnuté. Uvedené ale nie je prípad sťažovateľiek (bod 3 tohto uznesenia, pozn.)

33. Odhliadnuc od predneseného ústavný súd upozorňuje právneho zástupcu sťažovateľiek, že k predloženým dohodám o plnomocenstve na ich zastupovanie pred ústavným súdom nepriložil osvedčovací doložky zaručenej konverzie z listinnej podoby plnomocenstva do jeho elektronickej podoby a tieto dohody neboli ani elektronicke podpísané sťažovateľkami, ale len právnym zástupcom. S prihliadnutím na výsledok konania ústavný súd nepristúpil v danej veci k odstraňovaniu nedostatku zákonom ustanovenej náležitosti ústavnej sťažnosti, a to z dôvodu procesnej ekonomie, keďže ani prípadné odstránenie označeného nedostatku by už nemohlo viesť k inému rozhodnutiu o ústavných sťažnostiach, než je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

34. Keďže ústavný súd odmietol podané ústavné sťažnosti v celom rozsahu, rozhodovanie o ďalších nárokoch sťažovateľiek uvedených v petite ústavných sťažností stratilo právny význam.

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

**V Košiciach 2. októbra 2024**

**Miloš Maďar**  
**predseda senátu**