



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 285/2024-28

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 sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej SODOMA VULGAN, spol. s r.o., Kominárska 2, 4 Bratislava, proti postupu Okresného úradu Bratislava, pozemkového a lesného odboru v konaniach vedených pod sp. zn. OU-BA-PLO-2016/012767-071/GLI a sp. zn. OU-BA-PLO-2017-016537-092/GLI a proti postupu Okresného úradu Bratislava, odboru opravných prostriedkov v konaniach vedených pod sp. zn. OU-BA-OOP4/2017/006549/ASO a sp. zn. OU-BA-OOP-2017/078672 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.

#### Skutkový stav veci a argumentácia sťažovateľky

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 14. februára 2024 (doplnenou o dve mailové podania doručené 23. februára 2024, ktorých obsahom bola ústavná sťažnosť a iné doposlané prílohy k sťažnosti, pozn.) domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), svojho základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ako aj svojho práva na prejednanie záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Okresného úradu Bratislava, pozemkového a lesného odboru (ďalej aj „okresný úrad“) v konaniach vedených pod sp. zn. OU-BA-PLO-2016/012767-071/GLI, sp. zn. OU-BA-OOP4/2017/006549/ASO, sp. zn. OU-BA-PLO-2017-016537-092/GLI a sp. zn. OU-BA-OOP-2017/078672 (ďalej len „napadnuté konanie“). Súčasne navrhuje, aby ústavný súd prikázal okresnému úradu konať bez zbytočných prietahov, priznal jej primerané finančné zadost'učinenie 10 000 eur a náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že žiadosťou doručenou pôvodne Obvodnému pozemkovému úradu v Bratislave 10. decembra 2004 si sťažovateľka spolu s inými osobami uplatnila reštitučný nárok na vrátenie špecifikovaných pozemkov nachádzajúcich sa v katastrálnom

územi [REDAKOVANÉ] Okresný úrad Bratislava, pozemkový a lesný odbor rozhodnutím sp. zn. OU-BA-PLO-2016/012767-071/GLI zo 16. septembra 2016 určil, že pozemky je možné vydať len niektorým oprávneným osobám, podľa sťažovateľky odvolací orgán (Okresný úrad Bratislava, odbor opravných prostriedkov, pozn.) rozhodnutím sp. zn. OU-BA-OOP4/2017/006549/ASO z 11. januára 2017 napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. Následne okresný úrad vydal nové rozhodnutie sp. zn. OU-BA-PLO-2017-016537-092/GLI z 24. apríla 2017, v ktorom oprávneným osobám namiesto vydania pozemkov, ktorých vlastníctvo prešlo na štát bez náhrady, priznal právo na náhradu k iným pozemkom (pretože vlastníč reštituovaných pozemkov v čase vydania rozhodnutia nie je povinnou osobou v zmysle reštitučného zákona, a preto ich nemožno vydať *in natura*, pozn.), avšak iba v časti pozemkov označených v žiadosti, s tým, že v zostávajúcej časti uplatneného nároku rozhodne samostatným rozhodnutím, ktoré ku dňu podania ústavnej sťažnosti nebolo vydané. Sťažovateľka akcentuje, že rozhodnutie okresného úradu z 24. apríla 2017 potvrdil aj odvolací orgán, a to rozhodnutím sp. zn. OU-BA-OOP-2017/078672 z 8. augusta 2017, ktoré síce prokurátor protestom napadol, avšak po jeho postúpení Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka tomuto dozorovému prostriedku nevyhovelo. K zmene procesného stavu nedošlo ani po podaní sťažnosti na nečinnosť podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov z 13. júna 2022, ktorá podľa prípisu okresného úradu z 19. júla 2022 nebola posúdená ako sťažnosť.

3. Sťažovateľka sa s odkazom na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo veci Oros proti Slovenskej republike z 18. 11. 2021, sťažnosť č. 7303/21, domáha preskúmania svojich namietaných práv v rámci konania podľa čl. 127 ústavy s odôvodnením, že žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) nepredstavuje účinný prostriedok ochrany jej práv. Na podklade uvedeného odôvodnila zásah do svojich namietaných práv, ako aj nároky uplatnené v petite ústavnej sťažnosti.

## II.

### Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

4. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky 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 ústavná sťažnosť obsahuje 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 jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

5. Pred samotným predbežným prerokovaním podanej ústavnej sťažnosti ústavný súd nemohol prehliadnuť nesprávny postup sťažovateľky, resp. jej právneho zástupcu, ktorí porušenie označených práv namietajú len v súvislosti s postupom Okresného úradu Bratislava, pozemkového a lesného odboru, avšak už zo samotnej argumentácie, ako aj v petite ústavnej sťažnosti označených konaní je zrejmé uplatnenie opravných prostriedkov, o ktorých však nerozhodoval pozemkový a lesný odbor okresného úradu, ale odbor opravných prostriedkov tohto okresného úradu.

6. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že v zmysle § 45 zákona o ústavnom súde je viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania, ak § 89 tohto zákona neustanovuje inak. Viazanosť

ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje vo viazanosti petitom, teda tou časťou ústavnej sťažnosti, v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa domáha, čím zároveň vymedzí predmet a rozsah konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany. Vzhľadom na to môže ústavný súd rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej ústavnej sťažnosti, a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorého označil za porušovateľa svojich práv (II. ÚS 3/2024). Takto vymedzený rozsah prieskumu ústavného súdu môže byť vo výnimočných okolnostiach modifikovaný (zvyčajne rozšírený) dôvodmi ústavnej sťažnosti (tak ako to *expressis verbis* vyplýva z § 45 zákona o ústavnom súde, pozn.), z ktorých ale musí zrozumiteľne vyplývať nespochybniteľný záujem sťažovateľa podrobiť ústavnoprávnemu prieskumu konkrétne a adresne vymedzené rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah (vymedzený predmetom, subjektom a inými, najmä časovými súvislosťami), na čo musí nevyhnutne vecne nadväzovať aj pregnantná súvzťažná ústavnoprávna argumentácia sťažovateľa. Jedine za kumulatívneho splnenia týchto podmienok je tak potom možné prekročiť petit ústavnej sťažnosti pri rešpektovaní ontologickej podstaty tohto ústavného inštitútu, potierajúc pritom prehnajú ústavnoprávnu solemnitú, ktorej dôsledky by mohli ohroziť materiálnu ochranu sťažovateľových základných práv a slobôd (I. ÚS 514/2020, č. 84/2020 ZNaU).

7. Keďže štátnu správu vykonávajú odbory okresného úradu (§ 2 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) a odbor opravných prostriedkov predstavuje v okresnom úrade v sídle kraja jeho osobitný organizačný útvar [§ 4 ods. 4 v spojení s § 4 ods. 2 písm. b) označeného zákona], možno síce rezultovať, že jednotlivé odbory predstavujú súčasť tohto okresného úradu, pričom procesná spôsobilosť patrí okresnému úradu ako celku (§ 2 ods. 4 zmiňovaného zákona), avšak z hľadiska konkrétnej vecnej príslušnosti správneho orgánu (§ 6 ods. 2 správneho poriadku) je potrebné rozlišovať medzi týmito vnútornými útvarmi. *Ipsa facto*, ústavný súd vzhľadom na sťažnostnú naráciu smerujúcu k postupu Okresného úradu Bratislava, pozemkového a lesného odboru, ako aj odboru opravných prostriedkov tohto okresného úradu, keď sťažovateľka namieta neprimeranú celkovú dĺžku konania pred označeným správnym orgánom a, uprednostňujúc materiálny prístup k obsahu ústavnej sťažnosti, upravil subjekt, proti ktorému sťažnosť smeruje, a to tak, ako je uvedené v záhlaví tohto uznesenia.

### **II.1. K namietanému porušeniu práv podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru:**

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, pričom 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), resp. 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 (I. ÚS 36/96, I. ÚS 78/99, I. ÚS 144/2023).

9. K argumentácii sťažovateľky o neúčinnosti žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa Správneho súdneho poriadku (bod 3 tohto uznesenia, pozn.) ústavný súd poukazuje na postup zákonodarcu (Národná rada Slovenskej republiky), ktorý na viaceré rozsudky EŠLP (rozsudok Balogh a ďalší proti Slovenskej republike z 31. 8. 2018, sťažnosť č. 35142/15, ako aj rozsudok Engelhardt proti Slovenskej republike z 31. 8. 2018, sťažnosť č. 12085/16, rozsudok Oros proti Slovenskej republike z 18. 11. 2021, sťažnosť č. 7303/21, či rozsudok Kláčanová proti Slovenskej republike z 31. 3. 2022, sťažnosť č. 8116/19) naznačujúce neúčinnosť vnútroštátneho mechanizmu nápravy porušenia práva na prejednanie veci v primeranej lehote v konaniach prebiehajúcich pred správnymi orgánmi a následne pred súdmi reagoval prijatím zákona č. 239/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 239/2023 Z. z.“), a v podstate upravil existujúci prostriedok nápravy proti prietahom v správnych konaniach v podobe žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

10. Pokiaľ ide o sťažovateľkou namietanú nečinnosť okresného úradu, ústavný súd už vo viacerých svojich rozhodnutiach (m. m. II. ÚS 470/2020, I. ÚS 64/2021, IV. ÚS 199/2022, I. ÚS 299/2023) skonštatoval, že na rozdiel od konania proti nečinnosti podľa § 250t a § 250u Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až § 251 SSP neskončí vyhovením žaloby, ale až odstránením nečinnosti, ktoré je žalovaný orgán verejnej správy povinný preukázať správne mu 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 správne mu súdu (§ 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 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).

11. Navyše, s účinnosťou od 1. júla 2023 platí aj novela Správneho súdneho poriadku (uskutočnená zákonom č. 239/2023 Z. z.), podľa ktorej § 242 ods. 1, § 250 ods. 3 až 5 a § 251 sa žalobca môže žalobou domáhať okrem odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní aj primeraného finančného zadost'účinenia vzniknutého v dôsledku nečinnosti orgánu verejnej správy (I. ÚS 533/2023, II. ÚS 102/2024). Tým sa žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 Správneho súdneho poriadku svojím obsahom smerujúcim k odstráneniu nečinnosti orgánu verejnej správy, ako aj poskytnutím primeraného finančného zadost'účinenia stáva porovnateľným inštitútom s ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy. Ústavný súd tak považuje uvedený právny prostriedok nápravy podľa Správneho súdneho poriadku za spôsobilý poskytnúť ochranu namietaným právam sťažovateľky.

12. 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. Dôvody hodné osobitného zreteľa musí preukázať sťažovateľ (I. ÚS 33/03).

13. Sťažovateľka sa však ochrany svojich práv na správnom súde prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. SSP nedomáhala, dôvody hodné osobitného zreteľa pre nevyčerpanie tohto inštitútu nápravy nepreukázala, a preto ústavnému súdu nezostávalo iné, ako konštatovať neprípustnosť ústavnej sťažnosti a z tohto dôvodu ju odmietnuť [§ 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde].

## **II.2. K namietanému porušeniu práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy:**

14. 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. Nedostatok odôvodnenia sťažnosti vyvoláva významné procesné dôsledky (m. m. IV. ÚS 359/08, IV. ÚS 198/2012, IV. ÚS 54/2014, II. ÚS 594/2016).

15. Reflektujúc petit ústavnej sťažnosti (spravidla rámčujúci rozsah prieskumnej právomoci ústavného súdu; napr. I. ÚS 514/2020, pozn.), podľa ktorého sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva s výslovným popisom „na súdnu ochranu“ podľa čl. 46 ods. 1 ústavy postupom okresného úradu v označených konaniach (ústavný súd aj v tomto prípade uplatnil materiálny prístup a percipoval úplný obsah označeného základného práva, ktoré v sebe implikuje aj právo na inú právnu ochranu, pozn.), ústavný súd primárne akcentuje, že sťažovateľka bližšie nešpecifikovala, akým spôsobom malo dôjsť k porušeniu tohto práva. S prihliadnutím na sťažnostnú argumentáciu sa možno len domnievať, že porušenie práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy odvodzuje od rozporovanej existencie zbytočných priesťahov v napadnutom konaní.

16. Právo na spravodlivý proces je svojím obsahom extenzívnym inštitútom, ktorý sa bližšie spája s právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy alebo s dikciou čl. 6 ods. 1

dohovoru, ktorá však obsahuje nielen právo na spravodlivé súdne konanie, ale aj jeho parciálne súčasti, ako napríklad právo na verejné prerokovanie veci či právo na prejednanie záležitosti v primeranej lehote. V systematike ústavy sú primeraná celková dĺžka, rýchlosť a plynulosť konania obsahom základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, nie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. 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, ako aj celková doterajšia dĺžka preskúmaného konania orgánu verejnej moci signalizujú, že jeho postupom došlo k pochybeniam takej intenzity, že s ohľadom aj na ďalšie konkrétne okolnosti posudzovanej veci možno uvažovať o odmietnutí spravodlivosti – *denegatio iustitiae* (pozri m. m. IV. ÚS 242/07 – *a contrario*), čo nie je prípadom sťažovateľky, ktorá predmetné sama netvrdila a o to menej preukázala.

17. S prihliadnutím na výsledok konania (bod 13 tohto uznesenia, pozn.) ústavný súd už z dôvodu procesnej ekonómie nepristúpil k odstraňovaniu predmetného nedostatku, keďže ani jeho prípadné odstránenie by už nemohlo viesť k inému rozhodnutiu o tejto ústavnej sťažnosti, než je uvedené vo výroku tohto uznesenia. Pre úplnosť ústavný súd dáva do pozornosti, že zistený rozsah nedostatkov zákonom predpísaných náležitostí, aký vyplýva z ústavnej sťažnosti sťažovateľky, nie je ani povinný odstraňovať z úradnej povinnosti. Na taký postup slúži inštitút povinného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom, pričom z publikovanej judikatúry jednoznačne vyplýva, ako ústavný súd posudzuje nedostatok zákonom ustanovených náležitostí podaní účastníkov konania (napr. IV. ÚS 234/2010, III. ÚS 206/2010, I. ÚS 280/2020, I. ÚS 173/2022).

18. V konklúzii uvedeného a v spojení s § 43 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd rezultuje nedostatočnosť odôvodnenia v tejto časti ústavnej sťažnosti sťažovateľky, čo je dôvodom na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde pre nesplnenie náležitostí ustanovených zákonom.

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

**V Košiciach 28. apríla 2024**

**Miloš Maďar**  
**predseda senátu**