

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne obchodnej spoločnosti **S. s. r. o.**, R., Bratislava, zastúpenej **JUDr. V. P.**, *advokátom so sídlom B.*, proti žalovanému **Ministerstvu pôdohospodárstva Slovenskej republiky**, so sídlom Dobrovičova 12, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1973/2008-420 z 05. mája 2008, na odvolanie žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k 2S/100/2009-67 zo 04. novembra 2009, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k 2S/100/2009-67 zo 04. novembra 2009 **zrušuje a konanie zastavuje**.

Žiaden z účastníkov **n e m á** právo na náhradu trov konania.

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Bratislave rozsudkom, č. k. 2S/100/2009-67 zo 04.11.2009 zamietol žalobu žalobkyne, ktorou sa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1973/2008-420 zo dňa 05.05.2008, ktorým žalovaný zamietol rozklad žalobcu a zároveň potvrdil prvostupňové rozhodnutie Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky č. 1313/2008-510 zo dňa 05.03.2008. Podľa prvostupňového rozhodnutia žalobca nie je účastníkom správneho konania vo veci udelenia povolenia uvedenia na trh neregistrovaného prípravku na ochranu rastlín S. pre spoločnosť A.A., spol. s r. o..

Z odôvodnenia rozhodnutia vyplýva, že žalobkyňa podala žiadosť o nápravu protiprávneho stavu zo dňa 31.01.2008 v ktorej uviedla, že sa cíti byť účastníkom správneho konania vo veci schválenia výnimky podľa § 32 zákona č. 193/2005 Z. z. o rastlinolekárskej starostlivosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 193/2005 Z. z.“). Následne žalovaný listom zo dňa 18.02.2008 oznámil žalobkyňi začatie správneho konania vo veci žiadosti o udelenie výnimky podľa

§ 32 citovaného zákona. Keďže žalovaný dospel k záveru, že rozhodnutím o udelení výnimky na neregistrovaný prípravok S. nebudú dotknuté práva, právom chránené záujmy a povinnosti žalobkyne, rozhodnutím č. 1313/2008-510 zo dňa 05.03.2008 rozhodol, že žalobkyňa nie je účastníkom tohto správneho konania. O rozklade žalobkyne proti uvedenému rozhodnutiu rozhodla Ministerka pôdohospodárstva Slovenskej republiky rozhodnutím č. 1973/2008-420 zo dňa 05.05.2008 tak, že tento zamietla a prvostupňové správne rozhodnutie potvrdila.

Po odcitovaní ustanovenia § 14 ods. 1 Správneho poriadku a § 32 ods. 1 zákona č. 193/2005 Z. z. krajský súd uviedol, že žalovaný pri rozhodovaní veci vychádzal zo stanoviska Ústredného kontrolného a skúšobného ústavu poľnohospodárskeho z 03.12.2007 z ktorého vyplýva, že v roku 2007, keď sa používal prípravok na ochranu rastlín Force 1,5 G sa škodca rozšíril na celé Slovensko, čiže používanie tohto prípravku bolo neefektívne a nezabránilo rozšíreniu škodlivého organizmu a ekonomickým škodám na porastoch kukurice. Podľa Ústredného kontrolného a skúšobného ústavu poľnohospodárskeho prípravok S. pôsobí ako pôdny insekticíd proti larvám vo forme granúl. Ústav súhlasil aj s udelením výnimky pre prípravok S. z dôvodu, že prax preukázala nedostatok prípravkov na ochranu rastlín proti kukuričiarovi koreňovému.

Krajský súd konštatoval, že z ustanovenia § 32 zákona č. 193/2005 Z. z. jednoznačne vyplýva možnosť správneho orgánu povoliť uvedenie na trh prípravky na ochranu rastlín, ktoré nespĺňajú podmienky tohto zákona na dobu najviac 120 dní, a to v prípade, ak hrozí nebezpečenstvo rozširovania škodlivých organizmov, ktoré nemožno zvládnuť iným spôsobom. Z obsahu spisu vyplýva, že na Slovensku je rozšírenie uvedeného škodlivého organizmu skutočné, celoplošné a kalamitné, pričom existencia jediného registrovaného prípravku žalobcu Force 1,5 G nebola účinná, a teda eradikácia kukuričiaru koreňového nebola možná iným spôsobom ako využitím možnosti udelenia výnimky na použitie iného prípravku na ochranu rastlín. Je nesporné, že úlohou žalovaného správneho orgánu je okrem iného aj chrániť záujmy poľnohospodárskej praxe, pričom všetky doterajšie opatrenia smerujúce k zabráneniu šírenia tohto škodcu boli na Slovensku neúčinné a tento škodca prenikol na územie Českej republiky a Poľska. Žalovaný obdobne postupoval aj v minulosti, keď napr. v roku 2005 udelil povolenia v zmysle § 32 citovaného zákona na dva prípravky, z toho na jeden proti kukuričiarovi koreňovému, v roku 2006 na štyri prípravky, z toho tri proti kukuričiarovi koreňovému a v roku 2007 boli udelené výnimky na tri prípravky, z toho dva proti kukuričiarovi koreňovému.

Ďalej sa stotožnil s argumentáciou žalovaného, že žiaden zákon mu neukladá povinnosť skúmať ako podmienku na udelenie výnimky obchodnú situáciu konkurenčných spoločností. Podľa zákona má žalovaný možnosť udeliť výnimky, a to z dôvodov uvedených v zákone, pričom nie je povinný obrátiť sa na iné spoločnosti predávajúce obdobné prípravky na ochranu rastlín a žiadny právny predpis mu ani neukladá povinnosť posudzovať situáciu v šírení škodlivých organizmov

a v boji proti nim na základe vyjadrenia iných (konkurenčných) spoločností o druhoch, množstve a iných ukazovateľoch týkajúcich sa ich prípravkov na ochranu rastlín. Jedinými kritériami v danej veci sú kritériá odborné s cieľom zabezpečiť poľnohospodársku výrobu a nie posudzovať konkurenciu medzi obchodnými spoločnosťami.

V súlade s názorom žalovaného krajský súd vyslovil, že žalobkyňa nie je účastníkom konania podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku vo veci udelenia povolenia uvedenia na trh neregistrovaného prípravku na ochranu rastlín S. pre inú obchodnú spoločnosť, nakoľko sa nekoná o jej právach, právom chránených záujmoch ani povinnostiach a tieto neboli ani rozhodnutím o udelení výnimky priamo dotknuté. Keďže žalobkyňa nebola účastníkom konania, nedošlo ani k porušeniu namietaných ustanovení § 3 ods. 2, § 31 ods. 1 a § 33 ods. 1, ods. 2 Správneho poriadku. Záverom dodal, že konkurencia viacerých prípravkov na trhu za účelom boja proti kukuričiarovi koreňovému je vítaná, a to najmä vtedy, keď sa doterajší postup používania jediného prípravku Force 1,5 G ukázal ako neefektívny.

O náhrade trov konania súd rozhodol podľa 250k ods. 1 OSP tak, že neúspešnému žalobkyni právo na ich náhradu nepriznal.

S týmto rozhodnutím sa žalobkyňa neuspokojila a podala proti nemu v zákonnej lehote odvolanie. Žiadala, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zmenil a zrušil rozhodnutie správneho orgánu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, pretože rozsudok vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a zároveň na základe vykonaných dôkazov súd dospel k nesprávnym skutkovým zisteniam. Vytýkal krajskému súdu, že svoju pozornosť upriamil na posúdenie, či bola výnimka pre prípravok S. udelená v súlade s ustanovením § 32 zákona č. 193/2005 Z. z., pričom predmetom konania je preskúmanie rozhodnutí žalovaného o tom, či žalobkyňa je alebo nie je účastníkom konania o udelenie výnimky.

Zdôraznila, že nemá dôvod spochybňovať oprávnenie žalovaného udeľovať výnimky podľa § 32 uvedeného zákona, avšak spochybňuje postup žalovaného pri udeľovaní výnimky pre prípravok v segmente ktorého už existuje iný registrovaný prípravok. Svoju argumentáciu podporila novelou ustanovenia § 32 uvedeného zákona novým odsekom 3, podľa ktorého ministerstvo žiadosť o povolenie výnimky podľa odseku 1 zamietne, ak sú také prípravky na ochranu rastlín už uvedené na trh a ak nimi možno zvládnuť hroziace nebezpečenstvo rozširovania škodlivých organizmov. Zákonodarca jednoznačne preferuje už registrované prípravky a je nevyhnutné, aby subjekt, ktorý je držiteľom tejto registrácie poskytol ministerstvu všetky údaje potrebné pre zistenie, či je možné týmto prípravkom zvládnuť hroziace nebezpečenstvo. Z uvedeného vyplýva, že práva a právom chránené záujmy subjektu, ktorý je držiteľom registrácie môžu byť konaním o výnimke dotknuté, pretože prioritou pre zvládnutie nebezpečenstva je registrovaný prípravok.

Ďalej namietala, že skutočnosti, ktoré krajský súd uviedol v odôvodnení rozhodnutia ako stanovisko Ústredného kontrolného a skúšobného ústavu poľnohospodárskeho zo dňa 03.12.2007 sa v tomto stanovisku nenachádzajú. Podľa žalobkyne na základe tohto stanoviska možno konštatovať, že škodca bol rozšírený na území Slovenska. V stanovisku sa však nedefinuje príčina tohto stavu z hľadiska používania prípravkov proti škodcom a najmä nijako nekonkretizuje možnosti registrovaného prípravku Force 1,5 G zvládnuť nebezpečenstvo. Vzhľadom k predmetu konania, toto stanovisko žiadnym spôsobom nerieši to, či by vydaním výnimky mohli byť dotknuté práva alebo právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu ako držiteľa registrácie pre prípravok Force 1,5 G.

Žalobkyňa už v žalobe citovala ustanovenie § 39 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže, podľa ktorého orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž. S prihliadnutím na toto ustanovenie je zrejmé, že ak žalovaný svojím rozhodnutím umožňuje vykonávať obchodnej spoločnosti podnikateľskú aktivitu, ktorú by inak táto spoločnosť nemohla realizovať (lebo nemá registrovaný prípravok), tak takýmto rozhodnutím nepochybne vstupuje od konkurenčného boja obchodných spoločností, a to tým, že jednej z obchodných spoločností poskytuje zjavnú výhodu (predávať produkt, ktorý by inak predávať nemohla). Takéto rozhodnutie o výnimke sa teda dotýka práv žalobkyne (najmä jej práva zúčastňovať sa na hospodárskej súťaži za rovnakých podmienok ako iní súťažitelia). Tieto práva vyplývajú nielen zo zákona o ochrane hospodárskej súťaže ale aj z článku 35 ods. 1 a článku 55 Ústavy Slovenskej republiky. Na úrovni hospodárskych práv podnikateľov pôsobiacich v prostredí trhovej ekonomiky a právneho štátu je garancia rovnakých legislatívnych predpokladov pre podnikanie základným právom všetkých podnikateľských subjektov. Ak akýkoľvek právny predpis umožňuje štátnemu orgánu do tohto rovnovážneho legislatívneho vzťahu zasiahnuť napríklad udelením výnimky, je nevyhnutné, aby orgán udeľujúci výnimku dôsledne prihliadal na to, či udelenie takejto výnimky nepredstavuje neprimeraný zásah do práv držiteľa registrácie.

Poukázala na to, že žalovaný vedel, že prípravok S. sa bude predávať na rovnakom území, ako prípravok Force 1,5 G, a teda vedel, že v predmetných lokalitách bude priamo konkurovať registrovanému prípravku Force 1,5 G. Žalovaný totiž vo svojom vyjadrení zo dňa 21.07.2009 uviedol, že žalobca predával svoj prípravok Force 1,5 G iba v okresoch trnavského a nitrianskeho kraja. Žalobca však na pojednávaní 04.11.2009 do spisu doložil list doručený žalovanému dňa 02.04.2008 z ktorého je zrejmé, že prípravok S. bude predávaný v tých istých lokalitách ako prípravok Force 1,5 G.

Tiež poukázala na ustanovenie § 14 ods. 1 zákona č. 71/16/967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), ktoré stanovuje tri definície účasti v správnom konaní. Základnou vadou konania však je, že ani krajský súd a ani žalovaný neskúmali, či práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalovaného mohli byť

dotknuté. Nie je rozhodujúce, či sa rozhodnutím v skutočnosti právna pozícia fyzickej osoby (právnickej osoby) zmení alebo nezmení. Stačí iba možnosť takéhoto vplyvu rozhodnutia na právne postavenie fyzickej alebo právnickej osoby.“ (E. K. – Správne konanie, komentár). Je pri tom irelevantné tvrdenie žalovaného s ktorým sa stotožnil aj súd, že zákon neukladá žalovanému povinnosť pri udeľovaní výnimiek posudzovať konkurenčný boj medzi spoločnosťami pôsobiacimi na trhu – zákon totiž ukladá žalovanému konať ako s účastníkom konania so subjektom, ktorého práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Žalobkyňa mala za to, že pred vydaním napadnutých rozhodnutí žalovaný nemal relevantný podklad k tvrdeniu, že žalobkyňa nie je účastníkom konania. Z obsahu administratívneho spisu totiž vyplýva, že žalovaný nijako neskúmal a nezabezpečil si žiaden podklad pre vydanie napadnutých rozhodnutí.

Podľa žalobkyne aj podľa definície - ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak –mal byť žalobca účastníkom konania o výnimke. Podľa tejto definície bola žalobkyňa účastníkom konania minimálne v čase od 18.02.2008 do 21.05.2008 – teda v čase od doručenia oznámenia o začatí správneho konania do právoplatnosti rozhodnutia o tom, že žalobkyňa nie je účastníkom konania. Ako už uviedla vo vyjadrení zo dňa 30.10.2009, minimálne v tomto období s ňou malo byť konané ako s účastníkom konania, avšak žalovaný so žalobcom nekonal. Žalovaný jednak vyznačil právoplatnosť na napadnutom prvostupňovom rozhodnutí, napriek podanému rozkladu už dňom 25.03.2008 a jednak rozhodnutie o výnimke zo dňa 25.02.2008 žalobkyni nedoručil napriek tomu, že v tomto čase bola nepochybne účastníkom konania. Podľa názoru žalobkyne ide o závažné procesné pochybenia zo strany žalovaného.

Zotrvala na svojom tvrdení, že v konaní došlo k porušeniu ustanovenia § 3 ods. 2, § 31 ods. 1 a § 33 ods. 1, ods. 2 správneho poriadku. Súd nesprávne ustálil, že žalobca nedisponoval procesnými právami v zmysle správneho poriadku, pretože v určitej fáze správneho konania žalobca účastníkom konania bol, avšak s ním nebolo konané v rozsahu procesných práv účastníka.

Žalovaný sa k odvolaniu žalobkyne nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP) a dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zrušiť a konanie zastaviť, nakoľko rozhodnutia správnych orgánov v danej veci sú vylúčené zo súdneho prieskumu, v dôsledku čoho krajský súd procesne pochybil, keď žalobu zamietol.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 247 ods. 1 ods. 2 OSP podľa ustanovení tejto hlavy (druhá hlava – rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť (§ 247 ods. 2 OSP).

Podľa § 248 písm. a/ OSP súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania.

Podľa § 250 ods. 2 OSP žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.

Podľa § 250b ods. 2 prvá a druhá veta OSP 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 tvrdenia a uloží správne orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe.

Podľa § 32 zákona č. 193/2005 v znení do 28.02.2009 ministerstvo môže povoliť uvedenie na trh prípravkov na ochranu rastlín, ktoré nespĺňajú podmienky tohto zákona, na účel ich obmedzeného a kontrolovaného používania najviac na dobu 120 dní v prípade, ak hrozí nebezpečenstvo rozširovania škodlivých organizmov, ktoré nemožno zvládnuť iným spôsobom.

Podľa § 34 zákona č. 193/2005 v znení do 28.02.2009 na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

V prejednávanej veci sa žalobca domáha preskúmania postupu a rozhodnutia žalovaného 1973/2008-420 z 05.05.2008, ktorým žalovaný zamietol rozklad žalobcu a zároveň potvrdil rozhodnutie Ministerstva poľnohospodárstva Slovenskej republiky č. 1313/2008-510 zo dňa 05.03.2008 o tom, že žalobca nie je účastníkom správneho konania vo veci udelenia povolenia uvedenia na trh neregistrovaného prípravku na ochranu rastlín S. pre spoločnosť A. L., s. r. o.. Nesporným je, že žalobca napadol rozhodnutie o nepriznaní postavenia účastníka v správnom konaní, ktoré podľa právnej teórie ako aj ustálenej súdnej praxe (pozri bližšie napr. rozhodnutia Vrchného

súdu v Prahe č. Rs 419 5A 88/97, či Rs 457 5A 7/98) je rozhodnutím procesnej povahy, a preto je podľa § 248 písm. a/ OSP vylúčené zo súdneho prieskumu. V zmysle § 249 ods. 2 OSP, § 250h ods. 1 OSP, ako aj § 153 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP je súd žalobou viazaný, v dôsledku čoho nemôže prisúdiť viac, ale tiež nemôže prisúdiť niečo iné (zásada iudex ne eat ultra petita partium (sudca nech nejde nad návrhy strán), ktorú musí súd zásadne aplikovať vo všetkých veciach, v ktorých preskúmava na základe podanej žaloby zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia). Keďže žaloba smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdu, bolo potrebné podľa ustanovenia § 250d ods. 3 OSP konanie zastaviť. Nakoľko nepoužitím správneho ustanovenia právneho predpisu krajský súd vec nesprávne právne posúdil, najvyšší súd podľa § 250ja ods. 3 OSP v spojení s § 221 ods. 1 písm. a/ a h/ OSP ods. 2 a § 250d ods. 3 OSP napadnuté rozhodnutie zrušil a konanie zastavil.

Pre úplnosť sa žiada uviesť, že Ministerstvo poľnohospodárstva Slovenskej republiky podľa § 32 zákona č. 193/2005 Z. z. v znení do 28.02.2009 na návrh spoločnosti A. L., s. r. o. právoplatne rozhodlo o udelení povolenia uviesť na trh neregistrovaný prípravok na ochranu kukurice S. v prospech navrhovateľa. Správne orgány rozhodnutím popreli postavenie žalobkyne v tomto konaní ako účastníka konania a žalobkyni nebolo doručené rozhodnutie o udelení povolenia.

Ako je už uvedené vyššie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov, súd koná a rozhoduje podľa druhej hlavy piatej časti OSP, pričom v zmysle ustanovenia § 250 ods. 2 OSP žalobcom môže byť účastník správneho konania a opomenutý účastník správneho konania. V prípade opomenutého účastníka súd postupuje podľa § 250b OSP.

Ak žalobkyňa v žalobe i v odvolaní tvrdí, že je opomenutým účastníkom v konaní o udelenie povolenia a že schválením výnimky bola na svojich právach ukrátená, tento tvrdený skutkový a právny stav nasvedčuje tomu, že mala žiadať, aby súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia a postupu správnych orgánov o udelení výnimky. V rámci tohto konania správny súd ako predbežnú otázku šetrí, či žalobca je alebo nie je opomenutý účastník. Ak súd dospeje k záveru, že so žalobcom sa malo konať ako s účastníkom konania, uloží správne orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie. Podľa okolností prípadu môže odložiť vykonateľnosť tohto rozhodnutia. Stanoviskom súdu o povinnosti doručiť účastníkovi správne rozhodnutie je správny orgán viazaný a po uskutočnenom doručení predloží súdu administratívne spisy na rozhodnutie o žalobe. V prípade, že súd zistí, že žalobca nebol v správnom konaní opomenutý, konanie o žalobe zastaví.

O náhrade trov odvolacieho konania najvyšší súd rozhodol podľa 246c ods. 2 OSP v spojení s § 146 ods. 1 písm. c/ OSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhrada trov konania, nakoľko konanie bolo zastavené.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 26. októbra 2010

JUDr. Jana Baricová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Petra Slezáková