

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Věry Šimůnkové a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci žalobce:
Ing. V. I. - A., zastoupeného JUDr. Eduardem Šmelkem, advokátem, se sídlem Húščavova 1, Bratislava, Slovenská republika, proti žalovaným: **1) Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, **2) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský**, se sídlem Hroznová 2, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2006, č. j. 6 Ca 121/2005 - 90,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2006, č. j. 6 Ca 121/2005 - 90, **se zrušuje.**

II. Návrh **se odmítá**.

III. Po právní moci tohoto rozsudku **bude** věc postoupena Ústřednímu kontrolnímu a zkušebnímu ústavu zemědělskému.

IV. Stěžovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem.

Odůvodnění:

Usnesením Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 29. 11. 2006 č. j. 6 Ca 121/2005 - 90, byla podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta žaloba, jíž se žalobce domáhal určení, že nebyly splněny podmínky pro udělení šlechtitelských

osvědčení v žalobě blíže konkretizovaných odrůd obilovin. Městský soud opřel odůvodnění usnesení o konstatování, že v daném případě nejde o věc správního soudnictví, nýbrž o věc, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, neboť žalobce i přes výzvu k doplnění žaloby o návrh rozsudečného výroku v souladu s příslušnými ustanoveními s. ř. s., setrval na tom, že podal určovací žalobu podle ustanovení § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."), jíž se domáhá určení, zda tu právo na ochranu předmětných odrůd existuje či nikoliv.

Z obsahu spisu vyplývá, že úseku správního soudnictví městského soudu byla věc předána občanskoprávním úsekem téhož soudu nejprve přípisem ze dne 30. 6. 2004, č. j. 1 Nc 1978/2004 - 27, jako omylem zaslaná a následně týmž úsekem téhož soudu postoupena přípisem ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. 1 Nc 1978/2004, jako věc, která podle názoru Vrchního soudu v Praze (přípis Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2005, č. j. Ncp 3472/2004 - 36) náleží podle ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s. do pravomoci správních soudů.

Proti usnesení o odmítnutí žaloby brojí žalobce (dále jen „stěžovatel") včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá nesprávné právní posouzení věci, neboť podal určovací žalobu podle ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř., nikoli žalobu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v rámci správního soudnictví, která podána ani být nemohla, protože nebylo vedeno žádné správní řízení ani vydáno rozhodnutí ve věci udělení šlechtitelských osvědčení. Jestliže dosud neexistuje žádné rozhodnutí, nemůže existovat ani správní žaloba, protože v rámci správního soudnictví nelze přezkoumávat to, co neexistuje. O skutečnosti, že žaloba byla zápornou určovací žalobou, kterou se ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř. domáhal určení, že tu právo není (tedy že nebyly splněny podmínky pro udělení šlechtitelských osvědčení), svědčí také to, že v odst. 1 žaloby poukázal na naléhavý právní zájem na podání žaloby podle ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř., jakož i v petitu žaloby uvedené slovo „určuje". Pokud by šlo o žalobu ve správním soudnictví, petit žaloby by obsahoval slovo „zrušuje" a bylo by jí požadováno zrušení konkrétního rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Za situace, kdy žalovaný ad 1) udělil šlechtitelské osvědčení, aniž by vedl správní řízení a vydal správní rozhodnutí, nemohl žalobce podat správní žalobu, ale žalobou se mohl dovolávat pouze určení, zda právo na udělení šlechtitelského osvědčení existovalo nebo neexistovalo v době udělení v žalobě uvedených šlechtitelských osvědčení. Z žaloby jednoznačně vyplývá, že nejde o žalobu ve správním soudnictví, a proto o ní nemá rozhodovat soud v rámci správního soudnictví. Stěžovatel dosud nerozumí tomu, proč má nést právní důsledky za to, že český soudní orgán nesprávně kvalifikoval jeho žalobu, že žalobu zařadil do nesprávného soudního rejstříku a přidělil ji nesprávnému soudnímu orgánu. Vyslovil přesvědčení, že pro pochybení soudu nemůže nést právní důsledky, jejichž podstata spočívá v tom, že musí podat novou žalobu s novým během lhůt, což poškodí jeho oprávněné zájmy v Slovenské republice, když v současné době jsou mnohá soudní řízení vedená v Slovenské republice přerušena do doby hmotně právního rozhodnutí českých soudních orgánů ve věci. Podle názoru stěžovatele byla jeho žaloba ihned po doručení v květnu 2004 nesprávně kvalifikována a nesprávně přidělena správnímu soudu. Za této situace neměl správní soud odmítnout žalobu, ale měl vyslovit svoji věcnou nepříslušnost a žalobu měl postoupit věcně příslušnému soudu. Žaloba nebyla

adresována ani zaslána správnímu, ale občanskoprávnímu soudu, jehož senátu měla být přidělena. Stěžovatel dále namítl, že jeho projev vůle byl svévolně a nekvalifikovaně změněn soudem, za kteréžto pochybení nemůže být postihován odmítnutím žaloby, ale je dán důvod k postoupení žaloby věcně příslušnému soudu.

Podle názoru stěžovatele svědčí o věcné nepříslušnosti správního soudu i jiné skutečnosti týkající se právní stránky věci. Podle ustanovení § 12 písm. a) a b) zákona č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat (dále jen „zákon č. 132/1989 Sb."), platného do 31. 1. 2001, je doba platnosti šlechtitelských osvědčení 20, resp. 25 let. Od 1. 2. 2001 byl tento zákon nahrazen zákonem č. 408/2000 Sb., o ochraně práv k odrůdám rostlin, podle jehož ustanovení § 23 odst. 1 je doba platnosti šlechtitelských osvědčení 25, resp. 30 let. Kdykoli po dobu platnosti se lze domáhat zrušení šlechtitelského osvědčení, což vyplývá z ustanovení § 25 odst. 3 posledně zmíněného zákona. Podle platné právní úpravy lze však žalobu ve správním soudnictví podat pouze ve lhůtě, která se však z časového hlediska absolutně nekryje s dobou platnosti šlechtitelského osvědčení. Od udělení v žalobě označených šlechtitelských osvědčení již uplynulo 8 až 12 let, což svědčí o tom, že žaloba nemohla být podána jako správní žaloba, ale pouze jako žaloba určovací. Správní žalobu může podat jen účastník správního řízení, zatímco určovací žalobu může podat kdokoli, kdo prokáže naléhavý právní zájem na rozhodnutí ve věci. Stěžovatel v neuskutečněných správních řízeních o udělení šlechtitelských osvědčení nebyl účastníkem řízení, proto by správní žalobu ani nemohl podat. Stěžovateli je proto nepochopitelné, proč navzdory uvedeným právním skutečnostem soud kvalifikoval určovací žalobu jako správní žalobu a navíc proč stěžovatele nutil (usnesením ze dne 5. 9. 2006, č. j. 6 Ca 121/2005 - 76) do soudního řízení podle s. ř. s. a ne podle o. s. ř.

Stěžovatel současně poukázal na členství České republiky v Evropské unii a vázanost České republiky závaznými akty Evropských společenství a Evropské unie, včetně Nařízení Rady (ES) č. 2100/94, o právech společenstva k odrůdám rostlin (dále nej „Nařízení"), které implementovalo Konvenci UPOV 1991 a podle jehož ustanovení čl. 20 odst. 1 úřad vyhlásí právo společenstva k odrůdám rostlin za neplatné, zjistí-li se, že právo bylo uděleno osobě, která na ně nemá právní nárok, pokud se právo nepřevede na osobu, která na ně právo má. Podle téhož ustanovení, jestliže se vyhlásí právo společenstva k odrůdám rostlin za neplatné, hledí se na ně, jako kdyby od počátku nemělo účinky. Toto ustanovení je výslovně převzato do ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 132/1989 Sb. Podle čl. 118 je Nařízení závazné ve své celistvosti a je přímo uplatnitelné ve všech členských státech. Toto Nařízení je proto závazné i pro soudní orgány České republiky. Stěžovatel současně odkázal na čl. 93 Nařízení o uplatňování nároků a uzavřel, že je nemyslitelné a zároveň protiprávní, aby český soudní orgán slovenskou určovací žalobu překvalifikoval na správní žalobu a následně tuto žalobu odmítl proto, že byla podána na nesprávném právním základu, tedy že byla podána podle s. ř. s. a ne podle o. s. ř. Podle stěžovatele je uvedený postup protiprávní a jednající soud tímto postupem stěžovateli znemožnil, aby podle ustanovení § 1 o. s. ř. byla zabezpečená spravedlivá ochrana jeho práv. Vzhledem k uvedené skutečnosti zastává stěžovatel názor, že soud prvního stupně nesprávně právně posoudil věc, když žalobu odmítl. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí městského soudu a věc postoupil z Městského soudu v Praze věcně příslušnému Městskému soudu v Praze, občansko soudnímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť městský soud pochybil, když žalobu podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl.

Nejvyšší správní soud byl při posuzování věci veden následujícími úvahami:

Podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 408/200 Sb., o ochraně práv k odrůdám rostlin a o změně zákona č. 92/1996 Sb., o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně práv k odrůdám“), vyjde-li dodatečně najevo, že v době vydání šlechtitelského osvědčení, kterým byla pravomocně udělena ochranná práva (§ 2 písm. b/), nebyly splněny podmínky pro jejich udělení, Ústav (legislativní zkratka Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského zavedená ustanovením § 2 písm. c/) šlechtitelské osvědčení zruší; v takovém případě se na udělená osvědčení hledí, jako by nebyla udělena.

Z právní argumentace užité žalobcem v žalobě a dalších podáních v této věci učiněných (např. podání z 27. 4. 2004, sp. zn. 20/2003 - 377) vyplývá, že cílem žalobce je dosáhnout zrušení udělených šlechtitelských osvědčení. Podle přesvědčení žalobce je prostředkem k dosažení tohoto cíle výrok civilního soudu v řízení vedeném podle ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř., jímž bude určeno, že nebyly splněny podmínky k vydání šlechtitelských osvědčení, na základě kterého následně rozhodne Ústav podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o ochraně práv k odrůdám o zrušení šlechtitelských osvědčení. Z tohoto důvodu proto žalobce, i přes výzvu a poučení městského soudu, trval na určovací žalobě.

Nejvyšší správní soud uvedený právní názor nesdílí. Zákon o ochraně práv k odrůdám svěřuje pravomoc rozhodnout o zrušení vydaných šlechtitelských osvědčení Ústavu. Na zmíněném správním orgánu je, aby zrušil šlechtitelská osvědčení, budou-li zjištěny skutečnosti, které vydání osvědčení bránily. K vydání takového rozhodnutí proto nemá pravomoc soud rozhodující v občanském soudním řízení, ani soud rozhodující ve správním soudnictví, neboť je zákonem výslovně svěřena jinému orgánu (zde Ústavu). Úkony Ústavu v řízení podle zákona o ochraně práv k odrůdám, jsou-li rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., pak přirozeně podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o ochraně práv k odrůdám tak vylučuje, aby ve vztahu k návrhu žalobce byla dána pravomoc soudů, neboť ta je jak shora uvedeno svěřena jinému orgánu. Otázkou nedostatku pravomoci soudů se ve skutkově a právně obdobném případě zabýval Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 18. 12. 2007, č. j. Nad 39/2006 - 16. Právní závěry učiněné ve zmíněném usnesení jsou v základních rysech plně aplikovatelné i na případ žalobce. V souladu se zmíněným usnesením lze proto konstatovat, že ustanovení § 25 odst. 3 zákona o ochraně práv k odrůdám je jistě ústavně konformní, neboť zákonodárce může, jak vyplývá z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (které stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu ve stanovených případech u jiného orgánu), učiní-li tak výslovnou úpravou v zákoně, svěřit rozhodování o určitém individuálním právu či určité individuální povinnosti jiným orgánům veřejné moci než

soudům, zásadně ovšem se zajištěným soudním přezkumem (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.). Výjimku zde představuje rozhodování o vině a trestu, které musí být vždy svěřeno soudu (čl. 90 věta druhá Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Je tedy zřejmé, že návrh měl směřovat k Ústavu. Městský soud (lhostejno, zda občanskoprávní úsek či úsek správního soudnictví) měl proto usnesením podle ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. řízení o žalobě zastavit, resp. odmítnout a po právní moci rozhodnutí věc postoupit příslušnému orgánu.

V České republice existují od účinnosti soudního řádu správního dvě vedle sebe stojící a na sobě relativně nezávislé větve obecného soudnictví – obecné soudnictví v užším smyslu (tj. soudy rozhodující ve věcech civilních, trestních a některých dalších) a soudnictví správní. Občanský soudní řád a soudní řád správní mají výslovně upraveny mechanismy vzájemného „předávání si“ věcí mezi soudnictvím civilním a správním v ustanoveních § 104b o. s. ř. a § 46 odst. 2 s. ř. s. Civilní soudnictví i trestní soudnictví mají upraven mechanismus postoupení věci od soudu k příslušnému správnímu orgánu v ustanovení § 104 odst. 1 věta druhá, § 221 odst. 1 písm. c), § 243b odst. 4 o. s. ř.; § 171, § 222 odst. 2, § 257 odst. 1 písm. b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Soudní řád správní však výslovné ustanovení o postoupení věci z této větve obecného soudnictví ke správnímu orgánu nemá.

Absenci výslovné úpravy takového postupu v soudním řádu správním lze vykládat zejména následujícími způsoby: Za prvé tak, že zákonodárce nechtěl, aby správní soudy mohly postupovat způsobem obdobným tomu, jakým mohou postupovat soudy v řízení občanskoprávním či trestním; to by znamenalo, že v případě, že by ke správnímu soudu byl podán návrh, k jehož projednání by byl příslušný nikoli on, nýbrž určitý správní orgán, správní soud by konstatoval nedostatek své pravomoci a pro tento neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení by návrh odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Druhou výkladovou alternativou je, že zákonodárce měl zato, že uvedený postup upravuje ustanovení § 104 odst. 1 věta druhá o. s. ř., systematicky zařazená do části třetí o. s. ř., jež se (vedle části první) podle ustanovení § 64 s. ř. s., popř. podle tohoto ustanovení ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., použije pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně, nestanoví-li soudní řád správní jinak, takže uvedený postup je možný i ve správním soudnictví cestou použití ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé s. ř. s. z důvodu její inkorporace do pravidel řízení ve správním soudnictví na základě ustanovení § 64 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se přiklání ke druhé z výše popsaných výkladových alternativ, a to z následujících důvodů: Jestliže ostatní předpisy upravující řízení před soudy, tedy občanský soudní řád a trestní řád, postoupení věci soudem příslušnému správnímu orgánu znají a mají upraveno, lze se domnívat, že racionální zákonodárce bude takový postup volit i v případě obdobného typu soudního řízení, tj. řízení ve správním soudnictví, leda by byl právě u tohoto typu soudního řízení – na rozdíl od ostatních dvou – dán rozumný důvod k odlišné úpravě. Žádný takový rozumný důvod však Nejvyšší správní soud u řízení ve správním soudnictví nevidí. Naopak, přímé postoupení věci soudem správnímu orgánu (děje-li se tak podle ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř., dokonce s tím, že právní

účinky spojené s podáním žaloby /návrhu na zahájení řízení/ zůstávají zachovány) je rychlé, hospodárné a z hlediska „uživatelské přívětivosti“ postupu orgánů rozhodujících o právech a povinnostech a právního řádu jako takového i účelnější. Ve správním soudnictví přitom nelze vidět žádné zvláštnosti, pro které by takový postup nebyl vhodný či dokonce nemožný.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i v řízení ve správním soudnictví, a to jak v řízení před krajskými soudy, tak za situace, kdy je věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu, ať již v řízení o kasační stížnosti, či z jiného důvodu (např. postupem podle ustanovení § 7 odst. 7 věty druhé s. ř. s.), lze aplikovat ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. Soud rozhodující ve správním soudnictví v případě, že dospěje k závěru, že věc nespadá do pravomoci soudů (tj. k rozhodnutí nemá pravomoc tento ani jiný soud rozhodující ve správním soudnictví a není dána ani pravomoc soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení) nebo v případě, že má řízení před soudem předcházet jiné řízení, rozhodne o odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek pravomoci soudů jako jedné z podmínek řízení a věc podle ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. (popř. též ustanovení § 120 s. ř. s.) postoupí příslušnému orgánu. Nejvyšší správní soud podotýká, že postup podle ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. není možný tehdy, jde-li o případ výslovně upravený v ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s., které stanoví, že *podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas*. Uvedená úprava pro případy, na něž dopadá, vylučuje přiměřenou aplikovatelnost ustanovení § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř., neboť není splněna podmínka ustanovení § 64 s. ř. s., že soudní řád správní nestanoví jinak (naopak, soudní řád správní zde právě jinak stanoví).

Přibude-li k soudu, který rozhoduje ve správním soudnictví, věc, která věcí správního soudnictví není, zjistí tento soud v první řadě, zda je vůbec dána pravomoc soudů, resp. zda před jejím uplatněním nemá předcházet řízení před jiným orgánem - pokud se jedná o takový případ, soud návrh odmítne a věc postoupí příslušnému orgánu (viz postup popsaný výše). Teprve jde-li o věc v pravomoci soudů, uváží soud rozhodující ve správním soudnictví, zda se jedná o věc správního soudnictví anebo o věc, o níž rozhodují soudy v řízení občanskoprávním. Jde-li o věc, o které rozhodují soudy v řízení občanskoprávním, je na místě postup podle ustanovení § 46 odst. 2, popř. odst. 3 či 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v projednávaném případě nemá pochyb – jak shora vyložil – že ve věci není dána pravomoc soudů a že o ní má rozhodnout Ústav. Nejvyšší správní soud proto v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 větou za středníkem s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a odmítl návrh stěžovatele na zahájení řízení s tím, že po právní moci tohoto rozsudku bude věc postoupena Ústavu.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by měl uvedený správní orgán zato, že jeho pravomoc není dána, může se domáhat rozhodnutí kompetenčního sporu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčích sporů. Podle jeho § 1 odst. 1 písm. c) *podle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných*

kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy. Podle ustanovení § 1 odst. 2 věty druhé zmíněného zákona kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. O kompetenčním sporu by rozhodl zvláštní senát zřízený podle § 2 uvedeného zákona.

Nejvyšší správní soud závěrem rovněž *obiter dictum* uvádí, že Ústav by měl poté, co mu bude věc postoupena, v součinnosti se stěžovatelem upřesnit, čeho že se tento v mezích zákona o ochraně práv k odrůdám domáhá, a podle výsledku upřesnění s podáním stěžovatele naložit.

Výrok o nákladech řízení má odůvodnění v ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. (za použití ustanovení § 120 s. ř. s.), podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba (v tomto případě kasační stížnost) odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu