



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Telly s.r.o.**, IČO 04668529, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, zastoupená Mgr. Monikou Marekovou, M.Jur., advokátkou, sídlem Mánesova 1059/41, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. března 2020 sp. zn. MK 11343/2020 SOAP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. října 2020 č. j. 10 A 91/2020 - 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím označeným v návěti žalovaný rozhodl podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, že Ochranná organizace autorská – Sdružení autorů děl výtvarného umění, architektury a obrazové složky audiovizuálních děl, z.s. (dále jen „OOA“), je ode dne nabytí účinnosti zákona č. 102/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, tj. od 20. dubna 2017, oprávněna k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání podle § 97d odst. 1 písm. c) autorského zákona.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením označeným v návěti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2020 č. j. 9 As 107/2020 - 85 dospěl k závěru, že udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy se nedotklo právní sféry žalobkyně. K zásahu do jejích práv může dojít až zprostředkovaně, v situacích spojených s výkonem kolektivní správy, v nichž se žalobkyně může bránit v případném civilním soudním řízení. Napadený úkon žalovaného tudíž dle názoru městského soudu není rozhodnutím a je vyloučen ze soudního přezkumu.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítala, že rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 107/2020 - 85 se týkal žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podané v situaci, kdy neexistovalo žádné rozhodnutí žalovaného. Žaloba tehdy směřovala proti obecné interpretaci právních předpisů ze strany žalovaného. Oproti tomu nyní žalovaný vydal rozhodnutí, proti kterému se stěžovatelka musí bránit, protože nezákonně zasahuje do jejích práv. Toto rozhodnutí nezákonně nahradilo rozhodnutí o udělení oprávnění k výkonu povinné kolektivní správy práva na přenos rozhlasového nebo televizního vysílání, o které OOA nikdy nepožádala. Pokud zůstane napadené rozhodnutí žalovaného v platnosti, budou z něj civilní soudy vycházet, aniž by hodnotily, zda je zákonné a materiálně správné. Stěžovatelka odkázala na řízení vedené před městským soudem pod sp. zn. 34 C 35/2019, jehož předmětem je určení sazby kolektivního správce DILIA, divadelní, literární, audiovizuální agentura, z. s. Toto řízení bylo přerušeno s ohledem na řízení vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 As 107/2020, přičemž městský soud i Vrchní soud v Praze dospěly k závěru, že otázka, zda je kolektivní správce oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem rozhlasového nebo televizního vysílání, je předběžnou a podstatnou otázkou pro určení sazby odměny kolektivního správce (ke kasační stížnosti stěžovatelka přiložila kopii usnesení městského soudu ze dne 13. srpna 2020 č. j. 34 C 35/2019 - 107). Správní soudy jsou tedy povinny poskytnout stěžovateli ochranu. Stěžovatelka již v žalobě uvedla, že měla být účastníkem řízení před žalovaným a podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad, nicméně v případě, že by žalovaný shledal, že není oprávněna rozklad podat, by byla aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného.

[4] Stěžovatelka zdůraznila, že aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se odvíjí od tvrzení o zásahu do práv žalobce. Toto tvrzení stěžovatelka v žalobě uplatnila. Rozhodnutí žalovaného má vliv na určení výše sazeb za přenos rozhlasového a televizního vysílání, tedy na práva a povinnosti stěžovatelky. Stěžovatelka dlouhodobě rozporuje rozsah oprávnění OOA po účinnosti zákona č. 102/2017 Sb., čehož si byl žalovaný vědom. Do účinnosti tohoto zákona nebyl přenos rozhlasového a televizního vysílání povinné kolektivně spravovaným právem, kolektivní správci mohli být oprávněni pouze k výkonu dobrovolné kolektivní správy. Po účinnosti zákona č. 102/2017 Sb. vyvstala otázka rozšíření oprávnění kolektivních správců, od čehož se odvíjí také stanovení sazby odměny (jedním z kritérií pro sazbu je i to, zda kolektivní správce vykonává dobrovolnou, či povinnou kolektivní správu, což má významný dopad na počet zastupovaných nositelů práv). OOA měla oprávnění pouze k výkonu dobrovolné kolektivní správy a po novelizaci autorského zákona nepožádala o oprávnění k výkonu povinné kolektivní správy. Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, že OOA má oprávnění pro povinnou kolektivní správu, i když si byl vědom toho, že OOA požádala o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu právě kvůli odlišnému právnímu názoru uživatelů, jmenovitě stěžovatelky. V návaznosti na rozhodnutí žalovaného požaduje OOA

pokračování

po stěžovatelce sazby odměny ve výši odpovídající výkonu povinné kolektivní správy. Rozhodnutí žalovaného má tedy přímý dopad do práv stěžovatelky.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud správně odmítl žalobu jako předčasnou. Stěžovatelka totiž měla vyčkat na vydání rozhodnutí o jejím rozkladu, v jehož rámci bude řešena i otázka jejího účastenství v řízení o určení právního vztahu. Napadené rozhodnutí není konstitutivní, nýbrž deklaratorní. Oprávnění k výkonu kolektivní správy vzniká na základě rozhodnutí o udělení oprávnění podle § 96 autorského zákona. Jelikož rozhodnutí žalovaného nezakládá nový právní stav, nemohou být třetí osoby účastníky řízení na základě § 27 odst. 2 správního řádu. Ani rozhodnutí o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy nemůže mít přímý dopad do práv a povinností uživatelů autorských děl, ty vyplývají přímo ze zákona. Stěžovatelka navíc vůbec není uživatelem autorských děl. Samotné oprávnění k výkonu kolektivní správy nijak nevymezuje sazby odměn za užití děl. Uživatelé se mohou účastnit řízení souvisejícího s výkonem kolektivní správy práv a se sazbami odměn vybíraných kolektivními správci, zejména řízení podle § 98f odst. 2 autorského zákona. Stěžovatelka není v jednání o sazbách odměn nijak omezena.

[6] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Na úvod je vhodné zdůraznit, že městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy proto, že napadený úkon žalovaného nepovažoval za rozhodnutí. Nikoli pro předčasnost, jak ve svém vyjádření uváděl žalovaný.

[9] Kompetenční vyluka stanovená v § 70 písm. a) s. ř. s. dopadá na úkony, které nenaplní znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy nejsou *úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují* práva nebo povinnosti v oblasti veřejné správy (§ 2 s. ř. s.). Účelem této vyluky je „nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2008 č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[10] Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí, jímž žalovaný určil, že OOA je ode dne 20. dubna 2017 oprávněna k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání (které městský soud nesprávně označil za „udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy“ – srov. bod 11 napadeného usnesení), se žádným způsobem nedotklo právní sféry žalobkyně, a proto nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (nenaplnilo tedy materiální znak rozhodnutí). Vyšel přitom z výše citovaného rozsudku č. j. 9 As 107/2020 - 85, kterým Nejvyšší správní soud odmítl žalobu stěžovatelky na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že žalovaný při výkonu pravomocí v oblasti kolektivní správy autorských práv svěřených mu autorským zákonem nesprávně interpretuje právní předpisy, a tím umožňuje kolektivním správcům požadovat po stěžovatelce odměny za užití předmětů ochrany v širším rozsahu, než k jakému jsou oprávnění. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že „jednání žalovaného popsané v žalobě, spočívající v obecné interpretaci právních předpisů, nesměruje přímo vůči stěžovatelce a z podstaty ani nemůže zasahovat do jejích veřejných subjektivních práv, přiznávat jí je nebo odebírat. Jde totiž o právní výklad, který nemá

individuálního adresáta a který se může projevit až zprostředkovaně, v praktických situacích spojených s výkonem kolektivní správy. Teoretický výklad práva provedený správním orgánem se bez dalšího do stěžovatelských práv nepromítá, resp. ani sám o sobě nezasahuje žádná veřejná subjektivní práva konkrétního adresáta.“

[11] Stěžovatelka však oprávněně namítá, že rozsudek č. j. 9 As 107/2020 - 85 neskýtá oporu pro závěr, že nyní napadený úkon – rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, tedy (na rozdíl od citované věci) konkrétní akt aplikace práva ze strany žalovaného vydaný zákonem předvídaným způsobem, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný *závazně určil práva a povinnosti* OOA, tedy autoritativně deklaroval, že je oprávněna k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání.

[12] Jde tedy o individuální správní akt s konkrétně individualizovaným adresátem, jemuž závazně určuje konkrétní práva, který je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014 č. j. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS).

[13] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda žalovaný nerozhodl v soukromoprávní věci, což by zakládalo nepřípustnost žaloby podle § 68 písm. b) s. ř. s. V již citovaném rozsudku č. j. 9 As 107/2020-85 Nejvyšší správní soud konstatoval, že ačkoli mají právní vztahy upravené autorským zákonem obecně soukromoprávní charakter, právě v oblasti vydávání a odnímání povolení ke kolektivní správě lze spatřovat veřejnoprávní prvky (řízení týkající se oprávnění k výkonu kolektivní správy spadají do pravomoci správních soudů od nabytí účinnosti s. ř. s. – srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2003 č. j. 6 A 136/2001 - 80 či ze dne 2. února 2011 č. j. 5 As 38/2008 - 288, č. 2293/2011 Sb. NSS). Tento právní názor lze vztáhnout i na případy určování, zda je určitý subjekt nositelem oprávnění k výkonu kolektivní správy.

[14] Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že rozhodnutí žalovaného o určení, že OOA je ode dne 20. dubna 2017 oprávněna k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání, naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím závazně určují veřejná subjektivní práva.

[15] Otázka, zda se rozhodnutí žalovaného plausibilně mohlo negativně promítnout v právní sféře žalobkyně (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005 č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, které městský soud citoval), nesouvisí s povahou žalobou napadeného úkonu, nýbrž s aktivní procesní legitimací stěžovatelky. Městský soud tyto dvě roviny důsledně nerozlišuje, což ho nakonec dovedlo k nesprávnému závěru, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutí proto, že se nijak nedotklo právní sféry stěžovatelky. To, zda konkrétní úkon zakládá, mění, ruší či závazně určuje (něčí) práva a povinnosti na straně jedné, a zda tak působí konkrétně vůči žalobci na straně druhé, jsou však dvě odlišné otázky a dva rozdílné důvody pro případné odmítnutí žaloby: nedostatek aktivní procesní legitimace je důvodem pro odmítnutí žaloby jako návrhu podaného osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], zatímco otázka, zda je napadený úkon rozhodnutím, souvisí s přípustností žaloby [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Odmítnout žalobu pro nedostatek aktivní procesní legitimace přitom lze jen v případech, kdy lze s ohledem na tvrzení žalobce jednoznačně konstatovat, že v žádném případě nemohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry (již citované usnesení č. j. 8 As 47/2005 - 86).

[16] Podstatná pro posouzení této věci je však skutečnost, že žaloba směřovala proti rozhodnutí žalovaného vydanému v prvním stupni, které obsahuje v souladu se zákonem

pokračování

poučení, že proti němu lze podat rozklad. Stěžovatelka sama v kasační stížnosti uvedla, že proti rozhodnutí žalovaného rozklad podala (přičemž z vyjádření žalovaného vyplývá, že v něm uplatnila stejné námitky jako v žalobě), přičemž žalobu podala z procesní opatrnosti jen proto, že nelze předvídat, jak o jejím rozkladu ministr kultury rozhodne.

[17] Podle § 68 písm. a) je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, *nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*. Z uvedených skutečností je zřejmé, že stěžovatelka před podáním žaloby nevyčerpala řádný prostředek ochrany, tedy rozklad podle správního řádu (sice jej podala, avšak nevyčkala, jak o něm žalovaný rozhodne). Její žaloba tudíž nebyla přípustná. Právě z tohoto důvodu městský soud žaloby ve dvou skutkově podobných případech odmítl (usnesení ze dne 18. září 2020 č. j. 17 A 95/2020 - 83 a č. j. 17 A 96/2020 - 83), přičemž Nejvyšší správní soud jeho postup aproboval jako zákonný (rozsudky ze dne 14. ledna 2021 č. j. 9 As 253/2020 - 30 a ze dne 25. ledna 2021 č. j. 10 As 340/2020 - 31).

[18] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 9 As 253/2020 - 30, „v daném správním řízení bylo účastenství učeno na základě obecné úpravy ve správním řádu, nikoli na základě zvláštního předpisu, takže lze předpokládat, že podmínky pro aktivní legitimaci k podání žaloby splňovali právě ti, kdo zároveň splňovali definici účastníka podle § 27 správního řádu. ... Navíc i stěžovatel v kasační stížnosti zdůvodňuje svou legitimaci k podání žaloby, aniž by mu předtím bylo přiznáno postavení účastníka správního řízení, podrobným vylíčením toho, jak se rozhodnutí žalovaného negativně dotýká jeho právní sféry, tedy že naplňuje § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by však tvrzené dotčení bylo akceptovatelné, pak by byly dány důvody pro to, aby stěžovatel byl zároveň podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem správního řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno. Předpokladem účastenství totiž v obou případech je alespoň potenciálně možné dotčení právní sféry. ... Stěžovatel ... zastává názor, že účastníkem řízení měl být a mělo s ním tak být jednáno. V takovém případě však, pokud by stěžovatel byl opomenutým účastníkem řízení, nemohl se obrátit přímo na správní soud a měl namísto toho vyčkat na rozhodnutí o rozkladu, který podal, jakmile se o rozhodnutí žalovaného dozvěděl (§ 84 správního řádu).“

[19] Závěr městského soudu o nepřipustnosti žaloby se tedy nakonec ukázal jako správný. Jak vyplývá ze žaloby i z kasační stížnosti, stěžovatelka své tvrzení o aktivní legitimaci opírá o stejnou argumentaci jako to, že měla být účastníkem řízení před žalovaným na základě § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky správního řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Otázku dotčení stěžovatelčiných práv v důsledku určení, že OOA je oprávněna k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání, se tedy bude zabývat v rámci řízení o rozkladu ministr kultury (v rovině posuzování, zda je stěžovatelka vůbec oprávněna podat rozklad proti rozhodnutí žalovaného), jehož rozhodnutí, bude-li pro ni nepříznivé, bude stěžovatelka moci následně napadnout žalobou. Přístup k soudní ochraně jí tudíž zůstává zachován, ovšem za předpokladu, že dodrží zákonem stanovený postup (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod) a vyčerpá dostupné prostředky ochrany v rámci veřejné správy předtím, než se obrátí na soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že ačkoli městský soud založil své rozhodnutí na nesprávných důvodech, jeho závěr o nutnosti odmítnout žalobu pro nepřipustnost v konečném důsledku obstál, a proto lze kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé jako nedůvodnou zamítnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2016 č. j. 6 As 196/2016 - 24 a přiměřeně rozsudek ze dne 14. prosince 2009 č. j. 5 Afs 104/2008 - 66).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že závěr o nepřijetí žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků podle správního řádu nemůže být pro stěžovatelku překvapivý, neboť jak již bylo uvedeno, stěžovatelka sama v žalobě uváděla, že proti rozhodnutí žalovaného podala rozklad a žalobu podává z procesní opatrnosti.

[21] O náhradě nákladů o kasační stížnosti řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. aplikovaných na základě § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl sice ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. března 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu