



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Česká asociace satelitních operátorů, z. s.**, sídlem Štěpánská 1742/27, Praha 1, zastoupen 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 20. 2. 2020, zn. MK 8945/2020 SOAP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 10 A 85/2020 - 108,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnost.
- 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 věci a řízení před městským soudem

[1] Žalovaný rozhodl podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „s.ř.“), že DILIA, divadelní, literární, audiovizuální agentura, z. s. (dále též „spolek DILIA“), 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), tj. od 20. dubna 2017, oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání podle § 97d odst. 1 písm. c) autorského zákona.

[2] Žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze odmítl.

[3] Městský soud vyšel ze závěrů z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 As 107/2020 - 85, ve věci žaloby společnosti Telly s. r. o., která je provozovatelkou televizního vysílání a členkou žalobce.

[4] Podle městského soudu se udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy nedotklo právní sféry žalobce, jenž sdružuje uživatele chráněných děl ve smyslu § 98f autorského zákona pro účely sjednávání některých sazebníků s kolektivními správci. Napadené rozhodnutí žalovaného tudíž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), a je tedy ze soudního přezkumu vyloučeno.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] V kasační stížnosti stěžovatel poukázal na to, že ve věci, v níž bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 As 107/2020 - 85, z něž městský soud vycházel, byly podstatné rozdíly. V této věci totiž společnost Telly s. r. o. podala žalobu v době, kdy neexistovalo rozhodnutí žalovaného. V nyní projednávaném případě však rozhodnutí existuje, a tudíž nejde o obecnou interpretaci právních předpisů, která nesměruje přímo vůči stěžovateli.

[7] Rozhodnutím dle § 142 s. ř. bylo nezákonně nahrazeno rozhodnutí o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy na přenos rozhlasového nebo televizního vysílání. Stěžovatel namítá, že jej nelze odkázat, aby se v praktických situacích spojených s výkonem kolektivní správy bránil v občanských soudních řízeních, neboť soud v občanském soudním řízení by vycházel z toho, že kolektivní správce DILIA je oprávněn k výkonu kolektivní správy práva na přenos rozhlasového nebo televizního vysílání, a nezabýval by se tím, zda rozhodnutí žalovaného bylo vydáno nezákonně.

[8] Soudy v občanském soudním řízení nechávají otázku rozsahu kolektivní správy k posouzení soudům ve správním soudnictví jako otázku předběžnou, neboť otázka, zda kolektivní správce je oprávněn k výkonu kolektivní správy práva na užití přenosem rozhlasového nebo televizního vysílání, je podstatná pro určení sazby odměny kolektivního správce. K tomu stěžovatel odkazuje na spisové značky sporů vedených před soudy v občanském soudním řízení, v nichž soudy vyslovily názor, že rozsah oprávnění kolektivního správce DILIA má na výsledek sporu vliv.

[9] Městský soud tak svým rozhodnutím stěžovateli odňal právo na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[10] Stěžovatel rovněž odkazuje na řízení vedená před soudy ve správním soudnictví, v nichž soud jeho žaloby v obdobných věcech odmítl nikoli z důvodu, že by nebyl dotčen na svých právech, nýbrž pouze z důvodu, že byly podány předčasně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[11] Stěžovatel zdůrazňuje, že žalobu proti prvoinstančnímu rozhodnutí i v nyní projednávané věci podal z procesní opatrnosti pro případ, že by správní orgán II. stupně shledal, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení, a tudíž není oprávněn podat rozklad.

[12] Stěžovatel dále namítá, že městský soud, když odmítl žalobu z důvodu, že neexistuje zásah do stěžovatelovy právní sféry, postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Konkrétně odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, podle něž rigidně vyžadovaná existence veřejného subjektivního práva jako předpoklad aktivní žalobní legitimace je v kolizi s ústavním právem na přístup k soudu.

pokračování

[13] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že jeho právní sféra nemohla být dotčena proto, že uživatele chráněných děl pouze sdružuje pro účely sjednávání některých sazebníků s kolektivními správci, a svůj nesouhlasný názor podrobněji odůvodnil.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odůvodnění usnesení městského soudu považuje za správné a dostatečné. Žalovaný zdůraznil, že žaloba byla předčasná, stěžovatel měl vyčkat rozhodnutí ministra kultury o rozkladu, předčasná je proto i kasační stížnost.

[15] Dále žalovaný upozorňuje, že kasační stížnost vychází z mylného názoru, že napadené rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy. Žalovaný k tomu uvádí, že původní dříve vydané oprávnění zůstává platné a rozhodnutím se tato skutečnost pouze osvědčuje, nikoliv zakládá. Oprávnění k výkonu kolektivní správy není založeno napadeným rozhodnutím vydaným v řízení dle § 142 s. ř., ale rozhodnutím o udělení oprávnění podle § 96 a násl. autorského zákona, ve znění zákona č. 102/2017 Sb. Žalovaný v této souvislosti rovněž uvádí, že žalobce, ani jeho jednotliví členové, nemohou být účastníky správního řízení, protože absentuje společenství práv a povinností těchto osob se spolkem DILIA a není dáno ani jejich přímé dotčení na právech či povinnostech. Samotným oprávněním k výkonu kolektivní správy nejsou stanoveny sazby odměn za užití děl a ve svých právech jednat o sazbách odměn není žalobce nijak omezen.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vyšel při tom ze závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 6 As 360/2020 - 31, neboť jsou plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a s § 70 písm. a) s. ř. s., tedy proto, že napadený úkon žalovaného nepovažoval za rozhodnutí, nikoli pro předčasnost, jak ve svém vyjádření uvedl žalovaný.

[19] Kompetenční výluka dle § 70 písm. a) s. ř. s. dopadá na úkony, které nenaplňují 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 výluky 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. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[20] Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí, jímž žalovaný určil, že spolek DILIA je ode dne 20. 4. 2017 oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání, se nedotklo právní sféry žalobce, a proto nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Vycházel 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 stěžovatce odměny za užití předmětů ochrany v širším rozsahu, než k jakému jsou oprávněni. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval,

že „jednání žalovaného popsané v žalobě, spočívající v obecné interpretaci právních předpisů, nesměřuje přímo vůči stěžovateli a z podstaty ani nemůže zasahovat do jejich 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.“

[21] Stěžovatel však oprávněně namítá, že rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 107/2020 - 85 byl vydán v případě, který je odlišný, a pro závěr městského soudu, že rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 s. ř. není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neposkytuje oporu. Rozhodnutím napadeným žalobou žalovaný (za předpokladu právní moci rozhodnutí) závazně určil práva a povinnosti spolku DILIA, resp. autoritativně deklaroval, že spolek DILIA je oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání. Rozhodnutí žalovaného je tedy správním aktem se jmenovitě určeným adresátem a konkrétním závazným obsahem, vydaným ve formalizovaném řízení správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS). Existence správního rozhodnutí, s nímž žalobce nesouhlasí a proti němuž brojí, je podstatným rozdílem, a nemůže být tedy platný argument, že *jde pouze o právní výklad, který nemá individuálního adresáta.*

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda žalovaný nerozhodl v soukromoprávní věci, což by zakládalo nepřipustnost 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 od nabytí účinnosti soudního řádu správního do pravomoci správních soudů, srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2003, č. j. 6 A 136/2001 - 80, či ze dne 2. 2. 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.

[23] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného o určení, že spolek DILIA je od 20. 4. 2017 oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání, závazně určuje veřejná subjektivní práva a naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[24] Otázka, zda se rozhodnutí žalovaného mohlo negativně promítnout v právní sféře žalobce (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, z nějž městský soud v usnesení citoval), nesouvisí s povahou žalobou napadeného úkonu, nýbrž s aktivní procesní legitimací stěžovatele. Městský soud tyto dvě roviny poněkud směšuje, což jej vedlo k nesprávnému závěru, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se nijak nedotklo právní sféry stěžovatele.

[25] To, zda konkrétní úkon zakládá, mění, ruší či závazně určuje (něčí) práva a povinnosti a zda takto působí právě vůči žalobci, jsou dvě odlišné právní 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 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 (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86).

pokračování

[26] Podstatná pro posouzení nyní projednávané věci je však skutečnost, že žaloba směřovala proti rozhodnutí žalovaného vydanému v prvním stupni, proti němuž lze podat rozklad. Stěžovatel sám v kasační stížnosti uvedl, že proti rozhodnutí žalovaného rozklad podal a z vyjádření žalovaného vyplývá, že v rozkladu žalobce uplatnil stejné námitky jako v žalobě. Stěžovatel vysvětlil, že žalobu podal z procesní opatrnosti pro případ, že by nebyl shledán osobou oprávněnou k podání rozkladu.

[27] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, *nevyčerpá-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 stěžovatel před podáním žaloby řádné opravné prostředky nevyčerpal. Rozklad sice podal, nicméně žalobu podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně před rozhodnutím o rozkladu. Žaloba tudíž byla nepřipustná. Právě z tohoto důvodu městský soud odmítl žaloby ve skutkově obdobných případech (usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 9 As 253/2020 - 30, a ze dne 25. 1. 2021, č. j. 10 As 340/2020 - 31).

[28] V citovaném rozsudku č. j. 9 As 253/2020 - 30 Nejvyšší správní soud uvedl, že v přecházejícím správním řízení bylo účastenství určeno na základě obecné úpravy ve správním řádu, a tedy lze předpokládat, že podmínky pro aktivní legitimaci k podání žaloby splňovali ti, kdo zároveň splňovali definici účastníka řízení podle § 27 s. ř., neboť předpokladem účastenství v obou případech je alespoň potenciálně možné dotčení právní sféry.

[29] V nyní projednávané věci stěžovatel odůvodňuje dotčení na svých právech a vyjadřuje názor, že účastníkem řízení měl být a mělo s ním tak být jednáno. V takovém případě však, pokud byl stěžovatel opomenutým účastníkem řízení, nemohl se rovnou obrátit na soud proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nýbrž měl vyčkat na rozhodnutí o rozkladu, který podal, jakmile se o rozhodnutí žalovaného dozvěděl (§ 84 s. ř.).

[30] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že závěr městského soudu o nepřipustnosti žaloby je správný, byť z jiného důvodu, než jaký akcentoval městský soud. Ze žaloby i z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel své tvrzení o aktivní legitimaci k podání žaloby opírá o stejnou argumentaci jako svůj názor, že v řízení před žalovaným byl opomenutým účastníkem na základě § 27 odst. 2 s. ř., podle něhož jsou účastníky správního řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Otázka dotčení práv stěžovatele v důsledku určení, že spolek DILIA je oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání, tedy bude předmětem posuzování v rámci řízení o rozkladu vedeném ministrem kultury (pro závěr, zda je stěžovatel vůbec oprávněn rozklad podat), přičemž rozhodnutí o rozkladu, bude-li pro stěžovatele nepříznivé, bude moci stěžovatel napadnout žalobou ve správním soudnictví. Přístup k soudní ochraně zůstává zachován, ovšem za předpokladu, že stěžovatel dodrží zákonem stanovený postup (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod) a dříve, než se obrátí na soud, vyčerpá dostupné prostředky ochrany v rámci veřejné správy.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud shledal, že ačkoli městský soud založil své rozhodnutí na nesprávných důvodech, jeho závěr o nutnosti odmítnout žalobu pro nepřipustnost v konečném důsledku ob stojí, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. 6 As 196/2016 - 24, a přiměřeně rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66). Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že závěr o nepřipustnosti

žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků podle správního řádu nemůže být pro stěžovatele překvapivý, neboť stěžovatel sám uvedl, že proti rozhodnutí žalovaného podal i rozklad a připustil, že žalobu podává z procesní opatrnosti.

[32] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 14. října 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu