



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Telly s.r.o.**, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, zast. Mgr. Monikou Marekovou M. Jur., advokátkou se sídlem Mánesova 1059/41, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) DILIA, divadelní, literární, audiovizuální agentura, z.s.**, se sídlem Krátkého 143/1, Praha 9, zast. JUDr. Františkem Vyskočilem, Ph.D., advokátem se sídlem Voršílská 130/10, Praha 1, **II) INTERGRAM, nezávislá společnost výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, z.s.**, se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1, zast. JUDr. Mgr. Rudolfem Leškou, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Apolinářská 445/6, Praha 2, **III) Ochranná asociace zvukařů - autorů, z.s.**, se sídlem Národní 973/41, Praha 1, a **IV) OSA - Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním, z.s.**, se sídlem Čs. armády 786/20, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2020, č. j. 6 A 96/2019 - 97,

### t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2020, č. j. 6 A 96/2019 - 97, **se ve výrocích I., II. a III. z r u š u j e .**
- II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva kultury **se o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.
- V. Žalobkyni **se v r a c í** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Tato částka jí bude vyplacena k rukám její zástupkyně, Mgr. Moniky Marekové M. Jur., advokátky se sídlem Mánesova 1059/41, Praha 2, z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci a posouzení městským soudem

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba, kterou se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Toho se žalovaný má dopouštět tím, že při výkonu pravomocí v oblasti kolektivní správy autorských práv, svěřených mu zákonem č. 121/2000 Sb., autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorský zákon“), nesprávně interpretuje právní předpisy, konkrétně § 22 autorského zákona v spojení s čl. II odst. 6 zákona č. 102/2017 Sb. (dále jen „novelizací zákon“). Tím umožňuje kolektivním správcům požadovat po stěžovateli odměny za užití předmětů ochrany v širším rozsahu, než k jakému jsou oprávněni.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nejsou splněny zákonem stanovené podmínky pro řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu a tento nedostatek je neodstranitelný. Stěžovatelka se proti postupu žalovaného může bránit jinými prostředky ochrany, a proto je žaloba podle § 85 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřijatelná. V dané věci je vedeno správní řízení, jehož předmětem je oprávněnost úhrad uvedených v sazebníku kolektivního správce INTERGRAM, nezávislá společnost výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, z. s. (dále jen „INTERGRAM“) za přenos rozhlasového nebo televizního vysílání. Účastníkem tohoto řízení je i Česká asociace satelitních operátorů, z.s. (dále jen „ČASO“), jejímž je stěžovatelka členem, a která v daném správním řízení uplatňuje principiálně stejnou argumentaci, jako stěžovatelka v žalobě. Ta ostatně uvádí, že v důsledku interpretace a postupu žalovaného bylo do jejích práv zasazeno ze strany kolektivních správců zvyšujících příslušné odměny, nikoliv samotného žalovaného. Z toho plyne, že v projednávané věci je vedeno správní řízení, po jehož skončení bude možné podat proti konečnému rozhodnutí žalobu podle § 65 s. ř. s., a tedy není přípustné, aby se stěžovatelka bránila současně i zásahovou žalobou.

[3] Není relevantní, že správní řízení je vedeno pouze ve věci sazebníku jednoho z kolektivních správců, neboť otázka nezbytného oprávnění kolektivního správce bude v takovém řízení posuzována jako předběžná. Takové posouzení pak bude mít význam i pro případná další správní řízení vedená žalovaným s dalšími kolektivními správci. Vliv nemá ani to, že ve správním řízení nevystupuje jako účastník stěžovatelka, ale ČASO. Stěžovatelka je totiž jedním z jejích členů, jejichž zájmy hájí a prosazuje ve formě nepřímého zastoupení právě ČASO. Výsledek správního řízení tak dopadá do právní sféry stěžovatelky jako provozovatele vysílání, přičemž z povahy věci ani do právní sféry zástupce dopadat nemůže.

### II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatelka napadla usnesení městského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

pokračování

[5] Je přesvědčena o přípustnosti žaloby, neboť její předmět nebyl otázkou řešenou ve správním řízení, na které městský soud odkázal. Po účinnosti novelizačního zákona nebylo ani jednomu z kolektivních správců s ohledem na nezákonné stanovisko žalovaného k výkladu přechodných ustanovení čl. II odst. 6 tohoto předpisu vydáno oprávnění ke kolektivní správě pro práva, se kterými je nakládáno podle § 22 odst. 1 autorského zákona. Na základě této chybné interpretace právních předpisů koná žalovaný v rozporu s postupem pro udělování oprávnění k výkonu kolektivní správy a fakticky rozšiřuje existující oprávnění jednotlivých kolektivních správců. Tím zasahuje do práv stěžovatelky. V důsledku jeho postupu kolektivní správci požadují po stěžovatelce odměnu v rozsahu kolektivní správy pro oblast § 22 odst. 1 autorského zákona, aniž by k tomu měli oprávnění. S ohledem na absenci rozhodnutí nemá stěžovatelka jinou možnost, než se bránit zásahovou žalobou.

[6] Nesouhlasí s názorem městského soudu, že je ve věci vedeno správní řízení, v němž má možnost obrany. Řízení je vedeno ve věci oprávněnosti úhrad sazebníku jednoho z kolektivních správců, klíčová námitka týkající se nedostatečného oprávnění kolektivních správců není v tomto řízení řešena. Ostatně žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí přímo uvedl, že tato otázka není předmětem řízení, nebyla ani posuzována jako předběžná otázka v žádném ze stupňů správního řízení. Druhostupňové rozhodnutí se o této otázce ani nezmiňuje. Názor městského soudu, který navíc opomenul, že v době vydání napadeného usnesení již bylo vydáno i druhostupňové rozhodnutí, tak nemá oporu ve spise.

[7] Ze spisového materiálu naopak plyne, že otázka rozsahu oprávnění ke kolektivní správě nebyla předmětem správního řízení, to je vedeno pouze ohledně sazebníku kolektivního správce INTERGRAM, který žalovaného požádal o vydání souhlasu se zvýšením sazeb. V tomto řízení vystupovala jako účastník řízení pouze ČASO, nikoliv přímo stěžovatelka. Na rozdíl od městského soudu je stěžovatelka názoru, že i odlišnost subjektů je pro posouzení věci podstatná, neboť stěžovatelka sama nemá možnost být účastníkem správního řízení, v němž by se navíc obrany, jak je nastíněno shora, stejně nedomohla.

[8] Stěžovatelka se domáhala ochrany před zásahem žalovaného týkajícího se jeho postupu vůči všem kolektivním správcům. Argumentace městského soudu povinností správního orgánu dbát na to, aby při rozhodování shodných nebo obdobných případů postupoval stejně, neobstojí – o souhlas s tak rozsáhlým zvýšením sazeb totiž požádal pouze INTERGRAM, jiná řízení ve věci neprobíhají a ani v budoucnu nemusí být vedena. Stanovisko žalovaného nicméně nezákonně rozšiřuje oprávnění všem kolektivním správcům, ve vztahu k nimž nebude žádné řízení, nerozhodnou-li se sami zahájit řízení o vydání souhlasu se zvýšením jejich sazeb, vedeno. Sama stěžovatelka nemá možnost zahájit jakékoliv jiné správní řízení nebo se v jeho rámci domáhat ochrany vůči ostatním kolektivním správcům

[9] Stěžovatelka je dále přesvědčena, že žádný z kolektivních správců, označených městským soudem jako osoby zúčastněné na řízení, ve skutečnosti osobami zúčastněnými na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. nejsou. V podání ze dne 1. 9. 2020 uvedla, že ačkoliv v

usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 86, dospěl rozšířený senát k závěru, že osoby zúčastněné na řízení mohou uplatňovat svá práva i v případě řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, měly by být tyto závěry v nyní souzené věci revidovány. Rozšířený senát totiž usnesením ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 – 43, změnil dosavadní právní hodnocení souhlasů vydávaných podle stavebního zákona a dospěl oproti svému předchozímu rozhodnutí k závěru, že se nejedná o zásah, ale o rozhodnutí správního orgánu. S ohledem na to, by měly být přehodnoceny i související závěry rozšířeného senátu ohledně možnosti osob zúčastněných na řízení uplatňovat svá práva i v řízení podle § 82 s. ř. s. Je přesvědčena, že žádná z osob, které v nyní projednávané věci vystupují v postavení osob zúčastněných na řízení, zákonná kritéria nesplňuje.

[10] Z uvedených důvodů navrhuje, aby NSS napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

### III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem městského soudu, že stěžovatelka má k dispozici jiný prostředek nápravy, konkrétně možnost bránit se ve správním řízení o udělení souhlasu podle § 98f odst. 2 autorského zákona. Proti rozhodnutí v tomto řízení ostatně jak stěžovatelka, tak ČASO, podali žalobu. Žalovaný dále poukázal na personální propojení stěžovatelky a ČASO, i na stejnou argumentaci, kterou v řízeních oba subjekty uplatňují. V projednávané věci proto není odlišnost subjektů relevantní, navíc správní orgány jsou povinny ve shodných či obdobných případech postupovat stejně.

[12] Dle žalovaného je jím činěný sporný výklad právních předpisů správný, poukazuje rovněž na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3972/2017, a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2405/18, v němž se soud zabýval výkladem pojmu „kabelový přenos“. Novela autorského zákona naopak umožnila hladký přechod dobrovolné kolektivní správy na povinný režim, aniž by s tím byly pro subjekty spojeny finanční náklady.

[13] Námitkou ČASO týkající se nedostatečného oprávnění INTERGRAM k výkonu povinné správy se žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí zabýval, ačkoliv nešlo o otázku, která by byla předmětem správního řízení. Proto není rozhodné, že tato námitka nebyla opětovně posouzena v řízení o rozkladu. K aplikaci čl. II odst. 6 novelizačního zákona vydal žalovaný rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a to na základě žádostí kolektivních správců OSA, DILIA a OOA-S.

[14] Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[15] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) využily možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti. Podle první z nich nemůže být žaloba důvodná, neboť nikdo nemá právní nárok na to, aby se domohl zahájení řízení pro správní delikt. Stěžovatelka má možnost obrany v civilním soudním řízení, tam však úspěšná nebyla. Jiný právní názor nemůže být z povahy věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., odmítnutí žaloby městským soudem tak bylo

pokračování

namístě. I kdyby se však mělo jednat o nezákonný zásah, nedocházelo by k zásahu do stěžovatelských práv. Ta je podle právního řádu povinna vypořádat užívaná práva pouze s kolektivními správci. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) uvedla, že interpretace právních předpisů nemůže být nezákonným zásahem. Stěžovatelka i její právní předchůdci vedou s tímto kolektivním správcem civilní spory a plní zpravidla až po vydání pravomocného rozsudku. Rovněž navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Posuzoval, zda byly v řízení před městským soudem splněny podmínky řízení, k čemuž je povinen z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba měla být odmítnuta, ale z jiného důvodu, než uvedl městský soud.

[18] Před posouzením sporné právní otázky se soud zabýval námitkou, že osoby zúčastněné na řízení nesplňují podmínky, aby jim toto postavení bylo v řízení přiznáno. Podle § 34 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení *osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*

[19] Podle § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Okruh účastníků řízení o kasační stížnosti je tedy (s výjimkou případů, kdy kasační stížnost podává osoba zúčastněná na řízení, příp. některá z osob uvedených v ust. § 106 odst. 2 věta druhá s. ř. s., nebo případů specifických – např. kasační stížnost advokáta proti usnesení o jeho ustanovení) fakticky shodný s okruhem účastníků řízení o žalobě.

[20] Procesní postavení osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem se v řízení před NSS nemění, přičemž uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení nemusí soudu znovu oznamovat a NSS v řízení o kasační stížnosti vychází z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský (městský) soud, a to dokonce i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřísluší (podrobněji viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190).

[21] Rozšířený senát v stěžovatelkou uvedeném usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb., oproti starší judikatuře připustil, že se řízení o zásahové žalobě mohou účastnit i osoby zúčastněné na řízení. Ačkoliv závěry tohoto rozhodnutí týkající se posouzení charakteru souhlasů podle stavebního zákona rozšířený senát usnesením ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88, č. 3948/2019 Sb. NSS (tzv. „*Souhlasy II*“), revidoval, na závěrech týkajících se možnosti účasti osoby zúčastněné na řízení nic nezměnil (blíže viz KÜHN, Z., KOUČOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní*.

*Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 712). V nyní projednávané věci soud neshledal důvody pro jiný postup.

[22] Pro úplnost považuje NSS za vhodné uvést, že posouzení nyní projednávané věci by mohlo mít dopad do právní sféry kolektivních správců, neboť pokud by soud shledal, že se jedná o zásah správního orgánu (ať zákonný či nezákonný), měly by tyto závěry vliv na posouzení rozsahu jejich oprávnění ke kolektivní správě autorských práv.

[23] Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru o nepřipustnosti žaloby, neboť ve věci je vedeno správní řízení o souhlasu žalovaného se zvýšením sazeb odměn podle § 98f odst. 2 autorského zákona, v němž se stěžovatelka může bránit rozkladem a proti jehož konečnému rozhodnutí bude moci podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Dle městského soudu tak stěžovatelce svědčí i jiné prostředky ochrany, a zásahová žaloba je proto nepřipustná.

[24] S tímto závěrem se NSS neztotožňuje.

[25] Obecně platí, že vztahy upravené autorským zákonem jsou soukromoprávního charakteru. Účelem kolektivní správy autorských práv, upravené v Hlavě IV. autorského zákona, je „*kolektivní uplatňování a kolektivní ochrana majetkových práv autorských a majetkových práv souvisejících s právem autorským a umožnění zpřístupnění těchto práv veřejnosti*“. Je založena na principu, že uživatel předmětu ochrany hradí kolektivnímu správci jakožto právnické osobě tvořené nositeli práv sdružených ke kolektivní správě takových práv, na základě licenční smlouvy sjednanou odměnu za to, že užívá předmět ochrany. Samotný proces vybírání odměn není zákonem upraven, ale je obsahem konkrétních licenčních smluv. V případě, že se uživatel dopustí neoprávněného užití předmětu ochrany, je kolektivní správce oprávněn vymáhat soukromoprávní cestou nárok z takového neoprávněného užití díla přímými prostředky, a to jako náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení (§ 40 autorského zákona). Ostatně z vyjádření osoby zúčastněné na řízení II.) lze dovodit, že taková civilní soudní řízení mezi stěžovatelkou a kolektivními správci probíhají. Veřejnoprávní prvky lze spatřovat v oblasti vydávání a odebrání povolení ke kolektivní správě, v určitých případech schvalování sazebníku odměn a zejména v oblasti dohledové a přestupkové.

[26] V § 98f upravuje autorský zákon proces, kterým kolektivní správce sjednává sazebníky odměn za užití konkrétních předmětů ochrany, k nimž příslušný kolektivní správce spravuje majetková práva. Nutno podotknout, že v odborné literatuře se tato právní úprava setkává s výraznou kritikou, neboť „*vybočuje z legálního pojetí kolektivní správy na našem území a svědčí též o zřejmém nepochopení samotného institutu kolektivní správy a potažmo i smyslu a právních možnostech soukromé listiny kolektivního správce o „sazebníku“ jeho odměn*“ (viz Telec, I., Tůma, P. *Autorský zákon, Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, citováno z [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz); obdobně viz Polčák, R. et al. *Autorský zákon. Praktický komentář s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 698 a. n.).

[27] Postup sjednávání sazebníků dle odst. 1 uvedeného ustanovení se uplatňuje obecně, ve vztahu ke všem sazebníkům kolektivních správců. V první fázi je stanovena povinnost

pokračování

kolektivního správce uveřejnit sazebník na svých internetových stránkách, a to včetně zdůvodnění výši sazeb odměn. Kolektivní správce je dále povinen zaslat elektronickými prostředky návrh sazebníku Ministerstvu kultury a předložit jej v zákoně vymezeným subjektům. V případě nesouhlasu jsou tyto osoby oprávněny podat námitky proti takovému návrhu, s nimiž je kolektivní správce povinen se ve stanovené lhůtě vypořádat. Pokud nedojde ke shodě na výši odměn v sazebníku, jsou nesouhlasící osoba a kolektivní správce povinni požádat o zprostředkování sjednání sazebníku využitím prostředníka podle § 101 autorského zákona. Není-li ani nadále tímto postupem dosaženo shody, mohou se dotčené osoby obrátit na soud s návrhem na rozhodnutí o určení sazby odměny uvedené v návrhu sazebníku. Jde tedy o kontraktační proces, jehož výsledkem má být shoda smluvních stran na sazbách odměn za užití jednotlivých předmětů ochrany.

[28] Právní úprava obsažená v odst. 2 uvedeného ustanovení upravuje postup sjednávání sazebníku, za situace, kdy kolektivní správce navrhuje zvýšení sazby nad výši inflace v předchozím roce. V takových případech je kolektivní správce povinen nad rámec postupu podle odst. 1 předložit návrh výše sazeb Ministerstvu kultury ke schválení. Získání tohoto veřejnoprávního souhlasu je zákonnou podmínkou pro to, aby kolektivní správce mohl sazby nad takto stanovenou mez zvýšit. Účastníky řízení jsou kolektivní správce a osoby podle odst. 1, které proti zvýšení sazby uplatnily včas námitky. Výsledkem řízení podle § 98f odst. 2 autorského zákona je správní rozhodnutí, proti němuž se kolektivní správce či naopak uživatel předmětu ochrany mohou bránit žalobou podle § 65 s. ř. s.

[29] Dodržení zákonem stanovených podmínek při vytváření obsahu sazebníku může mít z hlediska veřejného práva vliv na posouzení delikttní odpovědnosti kolektivního správce [porušení povinností podle § 98f autorského zákona je přestupkem podle § 105ba odst. 1 písm. e) autorského zákona], což by v krajním případě mohlo vést až k odnětí oprávnění ke kolektivní správě podle § 96c autorského zákona.

[30] Ze shora popsané právní úpravy je zřejmé, že řízení podle § 98f odst. 2 autorského zákona je fakultativní, závislé výhradně na aktivitě kolektivního správce. Zatímco postup sjednávání sazebníku podle odst. 1 se pravidelně každoročně opakuje, k postupu podle odst. 2 a tedy zahájení a vedení správního řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, dochází, pouze pokud kolektivní správce hodlá zvýšit sazby nad stanovenou mez. Limity správního uvážení ministerstva jsou dány § 98e autorského zákona – je posuzováno, zda zvýšení sazby odměny vychází z objektivních a nediskriminačních kritérií a zda je přiměřené, jiné otázky nejsou předmětem řízení. S městským soudem lze souhlasit, že kolektivní správce může žádat pouze o souhlas se zvýšením sazeb, k nimž disponuje platným oprávněním podle § 96a autorského zákona, nicméně posouzení této otázky není primárním předmětem řízení. Takové řízení, jehož zahájení není v dispozici stěžovatelky a i její účastenství je závislé na jejím postupu v jiné fázi řízení, přičemž sporná otázka se v něm může řešit pouze zprostředkovaně, nelze považovat za jiný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Tato úvaha vyjádřená v napadeném usnesení proto není správná.

[31] Nesprávná je však i implicitní úvaha městského soudu, že jednání žalovaného je pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[32] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Judikatura NSS (viz např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochranu podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[33] Rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, konstatoval, že *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.“* V dalším rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, soud vyslovil, že *„předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.“* V rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, pak zdejší soud upřesnil, že *„aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).“*

[34] NSS má za to, že již z žalobního tvrzení je zjevné, že jednání žalovaného popsané v žalobě, spočívající v obecné interpretaci právních předpisů, nesměruje přímo vůči stěžovateli 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 stěžovatelčiných práv nepromítá, resp. ani sám o sobě nezasahuje žádná veřejná subjektivní práva konkrétního adresáta.

[35] Smyslem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je *ex post* konstatovat nebo reparovat následky porušení, ke kterému již došlo, a bránit jeho opakování do budoucna. Zásahová žaloba neslouží k ochraně před obecnými výklady práva, které se mohou v budoucnu zprostředkovaně v důsledku konkrétní aplikace práva vůči konkrétnímu adresátu zásahem stát. Předmětem ochrany totiž je až výsledek konkrétní aplikace práva vůči jejímu adresátu, ať už formou žaloby dle § 65 s. ř. s. nebo formou žaloby dle § 82 s. ř. s.

[36] Protože stěžovatelkou žalovaný zásah nemůže být pojmově vůbec zásahem, musí být její žaloba odmítnuta. Správnost tohoto závěru plyne z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS (věc *EUROVIA CS*), bod 63, podle něhož *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být*



pokračování

*vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“.* NSS dodává, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezelem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě analyzovaných otázek. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA CS* se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019 - 21, bod 12).

[37] Je-li stěžovatelka přesvědčena, že konkrétní kolektivní správce po ní v důsledku aplikace právního názoru žalovaného požaduje úhradu za užití díla, k němuž ale není oprávněn, může tuto námitku vznést v případném soudním řízení o takovém nároku. Pak by její argumentace vycházela z názoru, že kolektivnímu správci nepřísluší aktivní legitimace k uplatnění nároku a soud v civilním soudním řízení by se touto otázkou musel zabývat.

[38] V souladu se shora popsány závěry rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA CS* měl městský soud žalobu pro nedostatek podmínek řízení odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení v § 85 s. ř. s., neboť stěžovatelka brojila proti obecnému výkladu práva, který nemůže být zásahem.

## V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, byť nad rámec uplatněných kasačních námitek, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Podle téhož ustanovení platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu.

[40] Protože městský soud žalobu odmítl z nesprávného důvodu, NSS jeho usnesení ve výročí I. až III. podle § 110 odst. 1., věta druhá, s. ř. s. zrušil a žalobu s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, tentokrát ze správného důvodu (obdobně viz rozsudek ze dne 21. 3. 2019, č. j. 7 As 551/2018 - 23, či rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 As 551/2018 - 31). V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti i o žalobě.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení, podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti, se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s. v návaznosti na § 120 s. ř. s., neboť žaloba byla (opětovně) odmítnuta.

[42] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na úhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Jelikož soud ani v řízení o žalobě, ani v řízení o kasační stížnosti žádnou takovou povinnost neuložil, rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení ani o žalobě, ani o kasační stížnosti.

[43] Podle § 10 odst. 3, věty poslední, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vrátí soud zaplacený soudní poplatek v případě, že došlo k odmítnutí žaloby před prvním jednáním. Stěžovatelka uhradila soudní poplatek za kasační stížnost 5000 Kč, tato částka jí proto bude vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč byl stěžovatelce na základě výroku IV. napadeného usnesení již dříve vrácen přímo městským soudem (viz č. 1. 105 spisu městského soudu), NSS proto tento výrok nynějším rozsudkem nezrušil.

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

V Brně dne 30. září 2020

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu