



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Česká asociace satelitních operátorů z.s.**, se sídlem Štěpánská 1742/27, 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2020, č. j. MK 29598/2020 SOAP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2020, č. j. 17 A 95/2020 - 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný na žádost OSA – Ochranného svazu autorského pro práva k dílům hudebním, z.s. (dále jen „kolektivní správce OSA“), vydal v řízení podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnutí ze dne 5. 5. 2020, č. j. MK 29598/2020 SOAP. Určil jím, že kolektivní správce OSA je oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem rozhlasového a televizního vysílání děl hudebních s textem či bez textu s výjimkou děl hudebně dramatických podle § 97d odst. 1 písm. c) zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorský zákon“), a to na základě a v rozsahu rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2001, č. j. MK 4449/2001, a ze dne 5. 11. 2012, č. j. MK 70107/2012 OAP, a to od 20. 4. 2017. Toho dne nabyla účinnosti novela autorského zákona provedená zákonem č. 102/2017 Sb., jíž došlo ke změně režimu výkonu kolektivní správy.

[2] Žalobce napadl toto rozhodnutí u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu usnesením ze dne 18. 9. 2020, č. j. 17 A 95/2020 - 83, odmítl jako

ne přípustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ze žaloby městský soud vyrozuměl, že žalobce se považuje za opomenutého účastníka správního řízení, jehož účastenství vyplývalo z § 27 odst. 2 správního řádu. Proti rozhodnutí podal rozklad, o němž nebylo dosud rozhodnuto. V takovém případě měl povinnost vyčkat na rozhodnutí o podaném rozkladu, čímž by teprve došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003 - 32.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, jejíž důvod podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nebyly podle něj splněny podmínky pro odmítnutí žaloby.

[4] Rozsudek NSS č. j. 3 Ads 58/2003 - 32 vycházel z odlišného skutkového stavu. Stěžovatel nebyl a dosud není účastníkem řízení před žalovaným; není tedy jasné, zda byl oprávněn rozklad podat. Jeho právní názor je, že podmínku účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu splňuje, nelze ale předjímat výsledek rozhodnutí o rozkladu a případného soudního přezkumu. Na rozdíl od citovaného rozsudku tedy není jisté, zda pro něj rozklad vůbec představuje dostupný řádný opravný prostředek.

[5] Pokud je vydáním správního rozhodnutí zkrácena na právech osoba, již účastenství ve správním řízení nenáleželo, musí se bránit pomocí žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., což připouští i komentářová literatura. Lhůta pro podání žaloby je dva měsíce od oznámení rozhodnutí a stěžovateli začala běžet 17. 6. 2020. V případě, že by rozhodnutí o rozkladu a navazující soudní přezkum dospěly k tomu, že účastníkem nebyl, odkázaly by jej na podání žaloby podle § 65 s. ř. s. Lhůta pro její podání by mu mezitím uplynula. Proto podal žalobu ještě před rozhodnutím o rozkladu a městský soud požádal, aby řízení přerušil a pokračoval v něm tehdy, pokud mu nebude účastenství přiznáno. Naopak pokud by mu přiznáno bylo, měl městský soud postupovat jako v napadeném usnesení a žalobu odmítnout. Protože však usnesení vydal ihned, bez ohledu na řízení o rozkladu, porušil čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[6] Dále stěžovatel zdůvodnil, proč byl rozhodnutím žalovaného zkrácen na svých subjektivních právech. Je asociací uživatelů předmětu ochrany podle § 98f autorského zákona a hájí zájmy svých členů v rámci sjednávání sazebníků podle tohoto ustanovení. Dlouhodobě rozporuje rozsah oprávnění kolektivního správce OSA k výkonu povinné kolektivní správy po novele autorského zákona, čehož si byl žalovaný zcela jistě vědom. Rozsah oprávnění má přímý dopad na výši odměn kolektivních správců, včetně kolektivního správce OSA. Shrnu, že byl oprávněn podat žalobu podle § 65 s. ř. s., přičemž pro ochranu jeho práv je třeba, aby byla meritorně projednána buď žaloba před městským soudem, nebo rozklad před žalovaným. Navrhl proto usnesení městského soudu zrušit.

[7] Žalovaný ve vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl ji zamítnout. Souhlasí s tím, že stěžovatel měl vyčkat na rozhodnutí o rozkladu, který podal dne 26. 6. 2020, a ne z „opatrnosti“ podat žalobu v době, kdy řízení nebylo pravomocně

pokračování

skončeno. Kasační stížnost se nadto nedotýká výkladu autorského zákona, ačkoli stěžovatel od bodu 2.15 jejího odůvodnění opakuje své námitky z rozkladu. Naopak podstatnou je pouze procesní otázka účastnictví v řízení podle § 142 správního řádu, jež bude řešena i v rozhodnutí o rozkladu. Jde o řízení směřující k vydání deklaratorního rozhodnutí, takže se nemůže samo dotýkat práv třetích osob, a proto žádné třetí osoby ani nemohou dovozovat své účastnictví podle § 27 odst. 2 správního řádu. K udělení oprávnění ke kolektivní správě naopak dochází v běžném správním řízení, kde se účastnictví řídí § 27 správního řádu. Ani zde však nelze dovozovat, že by účastníky mohli být všichni potenciální uživatelé autorských děl, protože rozhodnutí nemá přímý dopad na jejich práva a povinnosti. Stěžovatel jako asociace navíc není oprávněn za své členy právně jednat. Ani jeho členové by samostatně podmínku účastnictví nesplňovali, tím spíše nemohl být na svých právech dotčen stěžovatel, a není tedy opomenutým účastníkem řízení. Žalovaný upozornil, že v rozhodnutí o oprávnění k výkonu kolektivní správy nejsou stanoveny sazby odměn za užití děl. Ty se stanovují až v řízení podle § 98f autorského zákona a stěžovateli není bráněno jednat o výši těchto sazeb.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Přezkoumal ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a posoudil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Správní soudnictví je vystavěno na zásadě subsidiarity soudního přezkumu, vyjádřené v § 5 s. ř. s.: *Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*

[11] Proto je podle § 68 písm. a) s. ř. s. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, *nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.* Soud takovou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

[12] Možnost podat ve správním řízení řádný opravný prostředek – v daném případě rozklad – má pouze jeho účastník, jak lze dovodit z § 81 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu. Obecnou úpravu toho, kdo je účastníkem správního řízení, obsahuje § 27 správního řádu. V řízení zahajovaném na žádost, což je i řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, budou vedle žadatele (tzv. hlavní účastník podle § 27 odst. 1) účastníky řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech* (tzv. vedlejší účastníci podle § 27 odst. 2).

[13] Judikatura NSS dovodila, že otázku účastnictví ve správním řízení je třeba posuzovat materiálně, tedy podle toho, kdo skutečně naplnil zákonnou definici a mohl být dotčen ve své právní sféře vydaným rozhodnutím, nikoli formálně podle toho, s kým

správní orgán jako s účastníkem jednal (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010 - 98, bod [13] a tam citovanou judikaturu). Povinnost vyčerpat opravné prostředky před podáním žaloby proti správnímu rozhodnutí proto má i opomenutý účastník správního řízení, s nímž správní orgán během správního řízení protiprávně nejednal jako s účastníkem, přestože podle § 27 správního řádu podmínky účastenství splňoval (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 3. 2020, č. j. 9 As 290/2018 - 26, nebo ze dne 24. 7. 2007, č. j. 6 As 10/2007 - 75).

[14] Ze správního spisu plyne, že napadené rozhodnutí žalovaný vydal v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, zahájeném na žádost kolektivního správce OSA. V tomto řízení se uplatní obecná úprava účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu; autorský zákon zvláštní úpravu dopadající na dané řízení nestanoví. S žadatelem proto žalovaný jednal jako s tzv. hlavním účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu plyne, že se stěžovatelem jako s účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu nejednal. Ten se o vydání rozhodnutí dozvěděl, jak uvedl v žalobě, až ze žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

[15] Stěžovatel v žalobě vyjádřil přesvědčení, že měl být účastníkem správního řízení, a byl tedy oprávněn k podání rozkladu. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného, které představuje prvostupňové rozhodnutí, podal souběžně z „procesní opatrnosti“ – pro případ, že by se jeho právní názor o splnění podmínek pro účastenství v řízení ukázal být nesprávným. Zdůvodnil, že je dotčen napadeným rozhodnutím, takže je k podání žaloby aktivně legitimován i v případě, že by nebyl účastníkem správního řízení.

[16] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že právní úprava aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu není formálně spojena s tím, zda správní orgán se žalobcem jednal jako s účastníkem řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, č. 2260/2011 Sb. NSS). V § 65 odst. 1 s. ř. s. je naopak aktivní legitimace přiznána každému, *[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“)* (...).

[17] Jak pro určení účastenství ve správním řízení, tak pro legitimaci k podání žaloby, je tedy z materiálního hlediska rozhodující možnost dotčení žalobcových práv napadeným rozhodnutím. Účastníci správního řízení jsou tedy aktivně legitimováni k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, vznesou-li tvrzení o dotčení svých práv. V takovém případě je namíste ověřit, zda před podáním žaloby vyčerпали řádné opravné prostředky, neboť jsou to právě účastníci správního řízení, kdo jimi disponují.

[18] Přesto, jak plyne z rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS, v mimořádných případech může dojít k tomu, že osoba, která účastníkem správního řízení v souladu s právními předpisy nebyla a být neměla, může vznést tvrzení o dotčení svých práv rozhodnutím, které z tohoto řízení vzešlo, a tudíž může být oprávněna k podání žaloby. V takovém případě po ní nelze vyžadovat vyčerpání opravných prostředků, k jejichž podání nebyla oprávněna. O takový případ může jít především tehdy, pokud zvláštní zákon obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro určité správní řízení, přičemž okruh účastníků (taxativně) vymezuje užším způsobem, než by

pokračování

odpovídalo § 27 správního řádu. V důsledku toho mohou mimo výčet účastníků zůstat osoby, které jinak mohou být daným rozhodnutím dotčeny na svých právech. Pokud by o takovou situaci šlo v tomto případě, nemohl by městský soud žalobu odmítnout pro nepřipustnost.

[19] Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že se o tuto mimořádnou situaci nejedná. Jak již poznamenal výše, 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.

[20] Navíc i stěžovatel v kasační stížnosti zdůvodňuje svou legitimaci k podání žaloby, aniž by mu předtím bylo přiznáno postavení účastníka správního řízení, podrobným vyličením 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 naopak v kasační stížnosti nevysvětluje, proč by toto správní řízení mělo mít užší okruh účastníků a jeho po právu vynechat, pakliže skutečně mohl být rozhodnutím dotčen ve smyslu § 65 s. ř. s. (a tím pádem být aktivně legitimován k podání žaloby). Stěžovatel naopak 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).

[21] Stěžovatel tak žalobu podal v postavení údajně opomenutého účastníka řízení. Bylo tedy namístě, aby se městský soud zabýval přípustností žaloby pohledem vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení. Protože stěžovatel podal opravný prostředek, o němž nebylo v době podání žaloby dosud rozhodnuto, postupoval městský soud správně, když žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Subsidiarita soudního přezkumu totiž vyžaduje nejen, aby byl opravný prostředek podán, ale aby o něm bylo též rozhodnuto. Odkaz městského soudu na rozsudek NSS č. j. 3 Ads 58/2003 - 32 tedy byl případný navzdory spornosti účastenství stěžovatele ve správním řízení.

[22] Stěžovatel proto musí obhájit své tvrzení o tom, že byl nezákonným rozhodnutím žalovaného dotčen na svých právech, v řízení o rozkladu, který podal jako údajný opomenutý účastník. Pokud by v řízení o rozkladu neuspěl a účastenství mu nebylo přiznáno, může se bránit žalobou proti rozhodnutí o rozkladu ke správnímu soudu. Odmítnutím nyní projednávané žaloby městským soudem mu proto nebyl odepřen přístup k soudu a k soudní ochraně jeho práv. Té se stále může domáhat. NSS na závěr zdůrazňuje, že tento rozsudek nepředjímá, zda stěžovatel podmínky účastenství ve správním řízení před žalovaným splňuje, a zda je tedy namístě jeho rozklad meritorně posoudit. Tuto otázku NSS neposuzoval, protože k jejímu posouzení by správní soudy mohly přistoupit teprve poté, co bude rozhodnuto o stěžovatelově rozkladu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení městského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 14. ledna 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu