



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **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 13. 3. 2020, sp. zn. MK 11343/2020 SOAP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2020, čj. 17 A 96/2020-83,

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 Ochranné organizace autorské – Sdružení autorů děl výtvarného umění, architektury a obrazové složky audiovizuálních děl, z.s. (dále jen „OOA-S“), vydal v řízení podle § 142 správního řádu rozhodnutí ze dne 13. 3. 2020. Určil jím, že OOA-S je oprávněna k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití přenosem televizního vysílání děl 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), a to od 20. 4. 2017.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který ji v záhlaví uvedeném usnesením odmítl jako nepřipustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Ze žaloby městský soud vyrozuměl, že žalobkyně se považuje za opomenutou účastnici správního řízení, jejíž účastenství vyplývalo z § 27 odst. 2 správního řádu. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně také rozklad, o němž nebylo dosud rozhodnuto. V takovém případě byla žalobkyně povinna vyčkat na rozhodnutí o podaném rozkladu, čímž by

teprve vyčerpala řádné opravné prostředky. K tomu soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 3 Ads 58/2003-32.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností. Podle jejího názoru nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby.

[4] Namítla, že rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 3 Ads 58/2003-32, vycházel z odlišného skutkového stavu. Stěžovatelka nebyla a dosud není účastnicí řízení před žalovaným; není tedy jasné, zda byla oprávněna rozklad podat. Její 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 ni rozklad vůbec představuje dostupný řádný opravný prostředek.

[5] Pokud je vydáním správního rozhodnutí zkrácena na právech osoba, které účastenství ve správním řízení nenáleželo, musí se bránit pomocí žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Lhůta pro podání žaloby je dva měsíce od oznámení rozhodnutí a stěžovatelce začala běžet dne 17. 6. 2020. V případě, že by v řízení o rozkladu a navazujícím soudním přezkumu bylo rozhodnuto o tom, že stěžovatelka účastnicí řízení nebyla, byla by odkázána na podání žaloby podle § 65 s. ř. s. Lhůta pro její podání by jí mezitím uplynula. Proto stěžovatelka podala žalobu ještě před rozhodnutím o rozkladu a městský soud požádala, aby řízení přerušil a pokračoval v něm, pokud jí nebude účastenství přiznáno. Naopak pokud by jí 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 stěžovatelka zdůvodnila, proč byla rozhodnutím žalovaného zkrácena na svých subjektivních právech. Je asociací uživatelů předmětu ochrany podle § 98f autorského zákona a hájí zájmy svých členů při sjednávání sazebníků podle tohoto ustanovení. Dlouhodobě zpochybňuje rozsah oprávnění kolektivního správce OOA-S k výkonu povinné kolektivní správy po novele autorského zákona, čehož si byl žalovaný jistě vědom. Rozsah oprávnění má přímý dopad na výši odměn kolektivních správců, včetně kolektivního správce OOA-S. Stěžovatelka shrnula, že byla oprávněna podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Pro ochranu jejích práv je třeba, aby byla meritorně projednána buď žaloba před městským soudem, nebo rozklad před žalovaným. Navrhla proto zrušení usnesení městského soudu.

[7] Žalovaný označil kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Souhlasil s tím, že stěžovatelka měla vyčkat na rozhodnutí o rozkladu, který podala dne 26. 6. 2020, a ne z „opatrnosti“ podat žalobu v době, kdy řízení nebylo pravomocně skončeno. Kasační stížnost se nadto nedotýká výkladu autorského zákona. Naopak podstatná je pouze procesní otázka účastenství v řízení podle § 142 správního řádu, jež bude řešena v rozhodnutí o rozkladu. Jde o řízení směřující k vydání deklaratorního rozhodnutí, které se nemůže samo dotýkat práv třetích osob, a proto žádné třetí osoby ani nemohou dovozovat své účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Oprávnění ke kolektivní správě se naopak uděluje v běžném správním řízení, v němž se účastenství řídí podle § 27

pokračování

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. Stěžovatelka jako asociace navíc není oprávněna za své členy právně jednat. Ani její členové by samostatně podmínku účastenství nesplňovali, tím spíše nemohla být na svých právech dotčena stěžovatelka, a není tedy opomenutým účastníkem řízení. Žalovaný upozornil, že rozhodnutí o oprávnění k výkonu kolektivní správy nestanoví sazby odměn za užití děl. Ty se stanovují až v řízení podle § 98f autorského zákona a stěžovatelce nic nebrání jednat o výši těchto sazeb.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] NSS rozsudkem ze dne 14. 1. 2021, čj. 9 As 253/2020-30, rozhodl v obdobné věci týkající se shodných účastníků řízení jako v nyní projednávané věci. Desátý senát nemá důvod se od závěrů v citovaném rozsudku odchylovat, a proto je přebírá.

[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 nepřípustná, *nevyčerpal-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, kterým je i řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, budou vedle žadatele (tzv. hlavní účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu) účastníky řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech* (tzv. vedlejší účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu).

[13] Judikatura NSS dovodila, že otázku účastenství ve správním řízení je třeba posuzovat materiálně, tedy podle toho, kdo skutečně naplnil zákonnou definici a mohl být dotčen na svých právech vydaným rozhodnutím, nikoli formálně podle toho, s kým správní orgán jako s účastníkem jednal (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 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, čj. 9 As 290/2018-26, nebo ze dne 24. 7. 2007, čj. 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 OOA-S. V tomto řízení se uplatní obecná úprava účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu; autorský zákon nestanoví zvláštní úpravu dopadající na dané řízení. S žadatelem proto žalovaný jednal jako s tzv. hlavním účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu plyne, že se stěžovatelkou jako s účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu nejednal. Ta se o vydání rozhodnutí dozvěděla, jak uvedla v žalobě, až ze žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[15] Stěžovatelka v žalobě tvrdila, že měla být účastnicí správního řízení, a byla tedy oprávněna k podání rozkladu. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno v prvním stupni, podala souběžně z „procesní opatrnosti“ – pro případ, že by její právní názor o splnění podmínek pro účastenství v řízení byl nesprávný. Zdůvodnila, proč je dotčena napadeným rozhodnutím, takže je k podání žaloby aktivně legitimována i v případě, že by nebyla účastnicí správního řízení.

[16] Stěžovatelce 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, čj. 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] Pro určení účastenství ve správním řízení i pro legitimaci k podání žaloby je tedy z materiálního hlediska rozhodující možnost dotčení žalobcových práv napadeným rozhodnutím. Účastníci správního řízení jsou aktivně legitimováni k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, vnesou-li tvrzení o dotčení svých práv. V takovém případě je namístě ověřit, zda před podáním žaloby vyčerpali 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, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, v mimořádných případech může nastat situace, kdy 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 se může jednat především tehdy, pokud zvláštní zákon obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro určité správní řízení a (taxativně) vymezuje okruh účastníků užším způsobem, než by 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 se o takovou situaci jednalo v tomto případě, nemohl by městský soud žalobu odmítnout pro nepřijatelnost.

[19] NSS má ovšem za to, že se o tuto mimořádnou situaci nejedná. Jak již poznamenal výše, v daném správním řízení bylo účastenství určeno na základě obecné úpravy ve správním řádu, nikoli na základě zvláštního předpisu, takže lze předpokládat, že podmínky

pokračování

pro aktivní legitimaci k podání žaloby splňovali právě ti, kdo zároveň splňovali definici účastníka podle § 27 správního řádu.

[20] Navíc i stěžovatelka v kasační stížnosti zdůvodňuje svou legitimaci k podání žaloby, aniž jí předtím bylo přiznáno postavení účastnice správního řízení, podrobným vyličením toho, jak se rozhodnutí žalovaného negativně dotýká jejích práv, tedy že naplňuje § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by však tvrzené dotčení bylo akceptovatelné, pak by byly dány důvody pro to, aby stěžovatelka byla zároveň podle § 27 odst. 2 správního řádu účastnicí správního řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno. Předpokladem účastenství totiž v obou případech je alespoň potenciálně možné dotčení na právech. Stěžovatelka naopak v kasační stížnosti nevysvětluje, proč by toto správní řízení mělo mít užší okruh účastníků a ji po právu vynechat, jestliže skutečně mohla být rozhodnutím dotčena ve smyslu § 65 s. ř. s. (a tím pádem být aktivně legitimována k podání žaloby). Stěžovatelka naopak zastává názor, že účastnicí řízení měla být a mělo s ní tak být jednáno. V takovém případě však, pokud by stěžovatelka byla opomenutou účastnicí řízení, nemohla se obrátit přímo na správní soud a měla namísto toho vyčkat na rozhodnutí o rozkladu, který podala, jakmile se o rozhodnutí žalovaného dozvěděla (§ 84 správního řádu).

[21] Stěžovatelka tak žalobu podala v postavení údajně opomenuté účastnice řízení. Bylo tedy namístě, aby se městský soud zabýval přípustností žaloby ve vztahu k vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení. Protože stěžovatelka podala opravný prostředek, o němž nebylo v době podání žaloby dosud rozhodnuto, postupoval městský soud správně, pokud 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 čj. 3 Ads 58/2003-32 tedy byl případný navzdory spornosti účastenství stěžovatelky ve správním řízení.

[22] Stěžovatelka tak musí obhájit své tvrzení o tom, že byla nezákonným rozhodnutím žalovaného dotčena na svých právech, v řízení o rozkladu, který podala jako údajná opomenutá účastnice řízení. Pokud by v řízení o rozkladu neuspěla a účastenství jí nebylo přiznáno, může se bránit žalobou proti rozhodnutí o rozkladu ke správnímu soudu. Odmítnutím nyní projednávané žaloby městským soudem jí proto nebyl odepřen přístup k soudu a k soudní ochraně jejích práv. Té se stále může domáhat. NSS na závěr zdůrazňuje, že tento rozsudek nepředjímá, zda stěžovatelka splňuje podmínky účastenství ve správním řízení před žalovaným. Tuto otázku NSS neposuzoval, protože k jejímu posouzení by správní soudy mohly přistoupit teprve poté, co bude rozhodnuto o stěžovatelčině rozkladu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[24] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 25. ledna 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu