



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobců: **a) Telly s. r. o., IČO 04668529**
 sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

 b) Česká asociace satelitních operátorů z. s., IČO 05273323
 sídlem Štěpánská 1742/27, 110 00 Praha 1

 oba zastoupeni advokátkou Mgr. Monikou Marekovou, M.Jur.
 sídlem Mánesova 1059/41, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo kultury**
 sídlem Maltézské náměstí 471/1, 118 11 Praha 1

za účasti: **DILIA, divadelní, literární, audiovizuální agentura, z. s.**
 IČO 65401875
 sídlem Krátkého 143/1, 190 00 Praha 9
 zastoupen advokátem JUDr. Františkem Vyskočilem, Ph.D.
 sídlem Voršilská 130/10, 110 00 Praha 1

o žalobách proti rozhodnutí ministra kultury z 28. 1. 2021, čj. MK 3017/2021 OLP

takto:

- I. Žaloba žalobkyně a) se zamítá.
- II. Ve vztahu k žalobci b) se ruší rozhodnutí ministra kultury z 28. 1. 2021, čj. MK 3017/2021 OLP, a věc se v tomto rozsahu vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

- III. Žalovanému se ve vztahu k žalobkyni a) nepřiznává náhrada nákladů řízení.
- IV. Žalovaný je povinen žalobci b) uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce b), advokátky Mgr. Moniky Marekové, M.Jur.
- V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci se na soud obrátili, neboť nesouhlasí s tím, že ministr žalovaného zamítl jejich rozklady jako nepřipustné. Rozhodnutí napadli dvěma samostatnými žalobami, které soud spojil k společnému projednání usnesením z 21. 2. 2022, čj. 11 A 76/2021-56.
2. Ze správního spisu i podání účastníků vyplývá, že žalobci vedou (či vedli) s osobou zúčastněnou na řízení (dále též „DILIA“) a dalšími kolektivními správci řadu civilních a správních sporů. Jablkem sváru je rozdílný názor na důsledky zákona č. 102/2017 Sb. (dále jen „novela“), který novelizoval zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon). Novela autorského zákona změnila úpravu kolektivní správy. V čl. II bodu 6 přechodných ustanovení stanovila, že *kolektivní správce, kterému bylo uděleno oprávnění k výkonu kolektivní správy podle dosavadních právních předpisů, je oprávněn ke kolektivní správě práv podle zákona č. 121/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Kolektivní správce je povinen přizpůsobit stanovy a vnitřní předpisy požadavkům stanoveným zákonem č. 121/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 4 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.* DILIA a žalovaný jsou přesvědčeni, že toto ustanovení zajistilo kontinuitu oprávnění dosavadních kolektivních správců. Žalobci mají za to, že tomu tak není, neboť nová úprava rozšířila práva, která jsou kolektivně spravována povinně a nikoliv dobrovolně.
3. Pro nyní rozhodovanou věc je podstatné, zda žalobci měli být účastníky řízení, v němž žalovaný potvrdil oprávnění DILIA k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití děl literárních, dramatických, hudebně-dramatických, vědeckých, choreografických, pantomimických, audiovizuálních a děl dabingových režisérů, jsou-li zároveň (spolu)autory mluvené složky audiovizuálních děl v jiném jazyce, přenosem rozhlasového a televizního vysílání. Žalovaný toto rozhodnutí vydal v řízení dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
4. Spory s totožnou právní otázkou podané shodnými žalobci, které se týkají dalších kolektivních správců, jsou u zdejšího soudu vedeny pod sp. zn. 11 A 75/2021 a 11 A 77/2021.

II. Dosavadní průběh a napadené rozhodnutí

5. Ze spisového materiálu soud zjistil následující podstatné skutečnosti.
6. DILIA požádal 22. 11. 2019 žalovaného o určení právního vztahu. V žádosti odkázal na přechodné ustanovení novely autorského zákona a uvedl, že vydání rozhodnutí je nezbytné, neboť rozsah jeho oprávnění je opakovaně zpochybňován ze strany uživatelů děl. Absence oprávnění je též jedním z bodů žaloby na určení sazby, kterou proti DILIA podal žalobce b).

7. Žalovaný 20. 2. 2020 rozhodl, že DILIA je na základě a v rozsahu rozhodnutí žalovaného z 26. 5. 2005, 27. 3. 2007, 18. 12. 2008 a 14. 4. 2009 oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití děl literárních, dramatických, hudebně-dramatických, vědeckých, choreografických, pantomimických, audiovizuálních a děl dabingových režisérů, jsou-li zároveň autory nebo spoluautory mluvené složky audiovizuálních děl v jiném jazyce, přenosem rozhlasového a televizního vysílání podle § 97d odst. 1 písm. c) autorského zákona, a to ode dne účinnosti novely. V odůvodnění zrekapituloval právní úpravu a uvedl, že DILIA ke své žádosti nenavrhl ani nepředložil žádné důkazy. Žalovanému je však z úřední činnosti známý obsah žaloby žalobce b), a proto má tvrzení DILIA o nezbytnosti požadovaného určení za prokázané. Novela autorského zákona změnila režim kolektivní správy práv na povinný bez ohledu na technologii přenosu. Režim a rozsah kolektivní správy tak vychází přímo ze zákona a kolektivní správci tomu pouze museli přizpůsobit své stanovy a vnitřní předpisy.
8. Proti rozhodnutí podali oba žalobci rozklad. V rozkladovém řízení je zastupoval stejný zástupce a jejich rozklady jsou co do obsahu totožné. Oba žalobci předně namítli, že měli být účastníky řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Zároveň argumentovali, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť pro vydání rozhodnutí nebyly splněny podmínky. Jejich odvolací argumentace je obdobná argumentaci žalobní.
9. DILIA ve vyjádření k rozkladům uvedl, že žalobci nemohou být účastníky řízení. Žalobkyně a) je uživatelem děl a rozhodnutí o existenci oprávnění DILIA se nijak nedotýká jejích práv. Navíc žalobkyně a) neprovozuje přenos dle § 22 odst. 1 autorského zákona ale přenos dle § 22 odst. 2 tohoto zákona. Žalobce b) není ani uživatelem děl, a proto je její vztah k rozhodnutí ještě vzdálenější. DILIA dále poznamenal, že žalovaný měl vydat osvědčení a nezahajovat řízení o určení právního vztahu, nicméně na okruhu účastníků řízení to nic nemění.
10. Napadeným rozhodnutím ministr žalovaného rozklady zamítl jako nepřipustné a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Ministr dospěl k závěru, že žalobci nejsou účastníky řízení o žádosti DILIA o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu. Proto jim ani nesvědčí právo podat rozklad. Ministr poukázal na skutečnost, že oprávnění k výkonu kolektivní správy nevzniká DILIA na základě deklaratorního rozhodnutí, ale na základě rozhodnutí o udělení oprávnění podle § 96 a násl. autorského zákona. Deklaratorním rozhodnutím se žadateli pouze potvrzuje již existující stav, a proto se nemůže nově dotýkat práv třetích osob, neboť nic nového nestanoví. Ministr uzavřel, že žádné třetí osoby nemohou být v případě řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí účastníky řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť rozhodnutím nejsou přímo dotčeny na svých právech a povinnostech. Poukázal též na to, že ani v řízení o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy nejsou účastníky řízení všichni uživatelé autorských děl. Rozhodnutí o udělení oprávnění totiž nemůže mít žádný přímý dopad na jejich práva a povinnosti vznikající z užití chráněných autorských děl. Takový závěr musí platit o to více o deklaratorním rozhodnutí, které pouze potvrzuje existenci oprávnění.
11. Žalobkyně a) je uživatelem chráněných autorských děl, její práva a povinnosti stanoví právní předpisy, jejichž ustanovení se snaží rozkladem zpochybňovat. Žalobce b) nemůže dle svých stanov jednat jménem svých členů. Jeho jednotliví členové nemohou být účastníky řízení, tím méně jím může být on.

12. Ministr zároveň dodal, že samotným oprávněním k výkonu kolektivní správy nejsou stanoveny sazby odměn za užití děl a v posuzovaném případě (užití přenosem vysílání) nejsou sazby stanoveny ani právním předpisem. Jednotliví uživatelé se mohou stát účastníky řízení, které souvisí se sazbami odměn vybíraných kolektivními správci podle § 98f odst. 2 autorského zákona. V tomto ohledu nejsou žalobci na svých právech nijak omezeni. Ministr neshledal důvody pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení, ani pro vydání nového rozhodnutí.

III. Žalobní argumentace

13. Žalobci jsou zastoupeni stejnou zástupkyní a jejich argumentace je obdobná. Mají za to, že měli být účastníky správního řízení, že žalovaný nemohl podle § 142 správního řádu postupovat a pokud mohl, jsou jeho závěry nesprávné. V žalobě označili napadené rozhodnutí nejen za nezákonné, ale i za nepřezkoumatelné. K tvrzené nepřezkoumatelnosti však žádnou argumentaci neuvedli.
14. První okruh námitek se týká účastenství žalobců.
15. Žalobkyně a) poukázala na to, že je uživatelkou předmětů ochrany dle autorského zákona, neboť je provozovatelkou internetové a satelitní televize. Při jednání s kolektivními správci je dle § 98f autorského zákona zastoupena žalobcem b). Rozsah oprávnění kolektivních správců se jí dotýká a má dopad na její povinnosti vůči DILIA, který od ní požaduje odměny za užívání děl přenosem rozhlasového a televizního vysílání. Sazba odměny je pro přenos rozhlasového a televizního vysílání stanovena sazebníkem kolektivního správce. Při stanovení její výše je v souladu s autorským zákonem nutné zohlednit mj. i to, zda jde o kolektivní správu povinnou nebo dobrovolnou. Právě tato otázka, resp. rozšíření oprávnění z dobrovolné kolektivní správy na povinnou, byla předmětem řízení před správními orgány. V návaznosti na rozhodnutí žalovaného již DILIA požaduje po žalobkyni a) odměnu ve výši, která odpovídá sazbě při výkonu povinné kolektivní správy.
16. Žalobce b) je asociací sdružující provozovatele zejména satelitní a internetové televize, která spadá pod § 22 odst. 1 autorského zákona. Jeho účelem je hájit zájmy svých členů a zastupovat je v jednáních s kolektivními správci při sjednávání licenčních smluv či sazebníků správců ve smyslu § 98f autorského zákona. Své členy zastupuje i v případě souvisejících správních a soudních řízení. Sjednávání sazebníků je každoroční procedura a rozhodnutí žalovaného a jeho ministra má přímý dopad na postavení žalobce b) v rámci této procedury. V řízení o souhlasu žalovaného se zvýšením sazeb odměn o více než míru inflace je žalobce b) účastníkem a žalovaný s ním tak i jedná. Přenos rozhlasového nebo televizního vysílání nebyl do účinnosti novely povinně kolektivně spravovaným právem, a proto nebylo možné ani takové oprávnění udělit kolektivnímu správci. Novela rozšířila povinnou kolektivní správu i na toto právo, od čehož se odvíjí též sazba odměny kolektivních správců. Sazbu odměny stanoví kolektivní správce ve svém sazebníku, přičemž musí též zohlednit, zda je kolektivní správa vykonávána jako povinná nebo dobrovolná. Oprávnění k výkonu kolektivní správy se uděluje na žádost a vymezují se v něm práva, která mají být kolektivně spravována. DILIA nedisponuje oprávněním k výkonu povinné kolektivní správy práva v oblasti dle § 22 odst. 1 autorského zákona, ale pouze dobrovolné kolektivní správy. O rozšíření svého oprávnění si nepožádal, nicméně sazbu odměny požaduje v rozsahu, jako kdyby byl oprávněn k povinné kolektivní správě, a to právě v návaznosti na rozhodnutí žalovaného. Toto rozhodnutí přitom nelze rozporovat v rámci řízení o sjednávání sazebníků.

17. Žalobci nesouhlasí ani se závěrem ministra, že účastníky řízení dle § 142 správního řádu nemohou být žádné třetí osoby. Takový závěr by správním orgánům umožnil jakékoliv rozhodnutí nahradit deklaratorním rozhodnutím dle tohoto ustanovení a vyloučit z něj ostatní účastníky řízení. To se stalo i v posuzované věci, v níž správní orgány nahradily deklaratorním rozhodnutím rozhodnutí o udělení oprávnění k výkonu povinné kolektivní správy práva na přenos rozhlasového nebo televizního vysílání.
18. Žalobci poukázali na to, že u zdejšího soudu probíhá řízení pod sp. zn. 34 C 35/2019, jehož předmětem je určení sazby DILIA pro přenos rozhlasového nebo televizního vysílání za rok 2019. Civilní soud bude v tomto řízení vycházet z deklaratorního rozhodnutí žalovaného.
19. Žalobci v druhém okruhu namítli, že žalovaný nemohl rozhodnout postupem dle § 142 odst. 1 správního řádu. DILIA totiž neprokázala, že je vydání rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv. V rozhodnutí též absentuje účel, pro který je vydáváno.
20. V třetím okruhu žalobci namítli, že výklad přechodného ustanovení, který žalovaný a jeho ministr zastává, je nesprávný. Přechodné ustanovení novely dle žalobců nerozšířilo oprávnění kolektivních správců.
21. Žalobci navrhli, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného a řízení zastavil. Eventuálně navrhli, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení s pokynem, aby žalovaný rozhodl, že DILIA není oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy práva na užití děl literárních, dramatických, hudebně-dramatických, vědeckých, choreografických, pantomimických, audiovizuálních a děl dabingových režisérů, jsou-li zároveň autory nebo spoluautory mluvené složky audiovizuálních děl v jiném jazyce, přenosem rozhlasového a televizního vysílání podle § 97d odst. 1 písm. c) autorského zákona ve spojení s § 22 odst. 1 autorského zákona. Žalobci též navrhli, aby jim soud přiznal náhradu nákladů řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

22. Žalovaný považuje žaloby za nepřipustné a navrhl, aby je soud odmítl. V případě, že je soud shledá přípustnými, navrhl jejich zamítnutí.
23. Zdůraznil, že rozhodnutí vydané dle § 142 správního řádu je deklaratorní. Na jeho základě nevzniká kolektivnímu správci oprávnění k výkonu správy. Deklaratorní rozhodnutí se ze své podstaty nemůže dotýkat práv třetích osob, neboť nestanoví či nezakládá žádný nový právní stav, proto ani žádné třetí osoby nemohou být účastníky řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.
24. Oprávnění vzniká kolektivnímu správci na základě řízení, které vede žalovaný podle správního řádu. Ani v něm nejsou účastníci řízení uživatelé autorských děl, neboť rozhodnutí o oprávnění nemá přímý dopad do jejich práv a povinností. Oprávnění nijak nestanovuje sazby odměny za užití děl, což platí i pro deklaratorní rozhodnutí, které toto oprávnění potvrzuje. Uživatelé děl mohou být účastníky řízení dle § 98f autorského zákona. Žalobce b) navíc ani není přímým uživatelem děl, ani plátcem odměn kolektivním správcům.
25. OSA dostatečně prokázala důvody a konkrétní účel své žádosti. Žalobce b) totiž v rámci námitek k sazebníkům zpochybňoval oprávnění DILIA k výkonu povinné kolektivní správy. DILIA tudíž nemohl vykonávat své zákonem stanovené povinnosti, ač žalobkyně

a) užívala díla, jejichž užití spadá do povinné kolektivní správy a odmítala plnit své povinnosti.

26. Žalovaný dále zopakoval své stanovisko, že novela autorského zákona sjednotila režim kolektivní správy práva na přenos vysílání bez ohledu na užitou technologii, a to na povinnou kolektivní správu. Přechodné ustanovení novely opravňuje DILIA k výkonu kolektivní správy pro užití dle § 22 odst. 1 a 2 autorského zákona, a to na základě původních oprávnění. Žalobci zaměňují deklaratorní rozhodnutí o existenci oprávnění s konstitutivním rozhodnutím o udělení oprávnění.

V. Vyjádření DILIA

27. K výzvě soudu dle § 34 odst. 2 věta druhá s. ř. s. sdělil DILIA, že bude uplatňovat svá práva jako osoba zúčastněná na řízení. Následně zaslala vyjádření k žalobě žalobkyně a). K žalobě žalobce b) se nevyjádřil.
28. DILIA sdělil, že má za to, že žalobkyně není aktivně legitimována k podání žaloby. K věci samé uvedl, že přenos, který žalobkyně a) provozuje, spadá pod § 22 odst. 2 autorského zákona, což opakovaně dovodil Nejvyšší soud. Ohledně tohoto typu přenosu je DILIA oprávněn k výkonu povinné kolektivní správy a novela autorského zákona na tom nic nezměnila.

VI. Posouzení věci soudem

29. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž účastníci konkludentně souhlasili [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
30. Žaloby byly podány včas a žalobci jsou k jejich podání aktivně procesně legitimováni. Ministr rozhodoval o rozkladech žalobců, přičemž se jimi meritorně nezabýval, neboť dospěl k závěru, že nejsou k jejich podání oprávněni. Spornou otázkou mezi ministrem a žalobci je primárně to, zda měli být účastníky řízení či ne. Taková žalobní tvrzení jsou dostatečná a plyne z nich myslitelné dotčení právní sféry žalobců [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34, všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná online na www.nssoud.cz; usnesení se sice týká řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nicméně komentářová literatura přijala stejný závěr i pro řízení o žalobě proti rozhodnutí – viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 523, bod 13]. Otázka, zda jsou žalobci opomenutými účastníky či ne, není věcí aktivní procesní legitimace ale aktivní věcné legitimace, tedy samotného meritorního posouzení. Platí totiž, že odmítnout žalobu pro nedostatek aktivní procesní legitimace lze jen tehdy, když je s ohledem na tvrzení žalobce možné jednoznačně konstatovat, že v žádném případě nemohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).
31. Zároveň nelze přehlédnout, že žalobci postupovali zcela v souladu s postupem, který jim vyznačil NSS v rozsudku z 14. 1. 2021, čj. 9 As 253/2020-30, bod 22. Tímto rozsudkem zamítl kasační stížnosti žalobce b) proti usnesení zdejšího soudu, který odmítl jeho žalobu proti prvostupňovému deklaratornímu rozhodnutí ministerstva v nyní projednávané věci.
32. Soud se proto dále zabýval důvodností podaných žalob.

33. Ministerstvo rozhodovalo ve věci dle § 142 správního řádu, který upravuje řízení o určení právního vztahu:
- (1) *Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*
- (2) *Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.*
- (3) *Pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.*
34. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí. Smyslem tohoto řízení je odstranění sporu nebo nejasností, které brání dotčené osobě (žadateli) v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či vydáním osvědčení (srov. rozsudek NSS ze 7. 2. 2018, čj. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS, bod 64).
35. Rozhodnutím dle § 142 správního řádu lze deklarovat pouze existenci (či neexistenci) právního vztahu, nikoliv právní skutečnosti (srov. rozsudek NSS z 6. 1. 2017, čj. 2 Ads 140/2016-23, č. 3525/2017 Sb. NSS).
36. Ministr založil svůj názor o nepřípustnosti podaných rozkladů na závěru, že deklaratorní rozhodnutí dle § 142 správního řádu se nemůže nijak nově dotýkat práv třetích osob, neboť nestanoví žádný nový právní stav, ani ho nezakládá. Takový obecný závěr není správný.
37. Účelem rozhodnutí dle § 142 správního řádu je postavit najisto a autoritativně, jestli určitý právní vztah vznikl, případně kdy a zda trvá. Pro takový postup musí být dány určité pochybnosti či spor (srov. obdobně rozsudek NSS z 24. 8. 2011, čj. 1 As 92/2011-182, bod 38). Pokud by neexistovaly žádné nejasnosti, pochybnosti či spor, a správní orgány by proto ani nemusely použít správní uvážení či vyložit neurčitý právní pojem, nejednalo by se o deklaratorní rozhodnutí, ale o osvědčení (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze z 24. 11. 1995, čj. 6 A 188/94-23, publ. č. SJS 184/1998).
38. V praxi se řízení dle § 142 správního řádu objevují v různých podobách. Deklaratorním rozhodnutím je rozhodnutí o určení, že určitá cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. např. rozsudek NSS z 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Judikatura též dovodila, že opomenutí účastníci mohou dle § 142 správního řádu podat návrh na určení, že certifikát autorizovaného inspektora nezaložil právo stavět (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, z 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS, bod 70 a násl.; ten svůj závěr vyslovil pouze jako *obiter dictum*, nicméně judikatura NSS ho následně plně akceptovala – srov. např. rozsudky z 6. 12. 2012, čj. 9 As 147/2012-66, z 23. 3. 2017, čj. 4 As 233/2016-39, č. 3562/2017 Sb. NSS, body 12 a 13, a ze 17. 7. 2020, čj. 2 As 421/2018-34, body 27 a násl.).
39. V těchto typech řízení jednají správní orgány nejen s žadatelem, ale i s dalšími účastníky, zejm. dotčenými osobami dle § 27 odst. 2 správního řádu, případně osobami, o nichž to stanoví zvláštní zákon dle odst. 3 tohoto ustanovení. V řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace jsou účastníky žadatel, vlastník cesty a vlastníci okolních pozemků. V řízení o určení, že certifikát nezaložil právo stavět, je to stavebník a opomenutí účastníci.

Tomu odpovídá i praxe správních orgánů, jak vyplývá např. z rozsudku zdejšího soudu z 26. 11. 2018, čj. 8 A 11/2016-78, v němž soud k průběhu správního řízení uvedl: „Dne 17. 7. 2013 stavební úřad oznámil pod č. j. 16132/2013/OUPSU/Ire zahájení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu ve věci existence či neexistence práva provést stavbu rodinného domu žalobce. Zároveň vydal usnesení, kterým stanovil lhůtu 30 dnů ode dne doručení, do které jsou dotčené osoby, pro které je určení existence nebo neexistence práva provést stavbu rodinného domu na pozemcích parc. č. X, X, X, X k. ú. X na základě certifikátu autorizovaného inspektora nezbytné pro uplatnění jejich práv, oprávněny správnímu orgánu doložit skutečnosti, jež budou rozhodné pro dané správní řízení“ (zvýraznění doplněno). Tito další účastníci jsou pak zpravidla též osobami zúčastněnými na řízení v případě soudního sporu (srov. např. rozsudek NSS z 27. 5. 2021, čj. 9 As 33/2021-26).

40. Závěr, že se řízení dle § 142 správního řádu účastní vedle žadatele i další osoby, lze vyčíst též z úpravy dokazování. Jak uvedl NSS v již citovaném rozsudku čj. 9 As 330/2016-192: „V řízení o určení právního vztahu se použije § 141 odst. 4 správního řádu, který upravuje dokazování ve sporných řízeních. Podle zmíněného ustanovení je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení. [...] Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz. § 2 odst. 4 správního řádu). [...] V řízení o určení právního vztahu je akcentována úloha účastníků při zjišťování skutkového stavu“ (bod 71; zvýraznění doplněno). Ostatně i komentář, na který ministr žalovaného v napadeném rozhodnutí odkazoval, počítá s účastníky řízení, již budou odlišní od žadatele: „V řízení o určení právního vztahu správní orgán vychází obecně jen z těch z důkazů, které byly navrženy účastníky řízení, především žadatelem [...] Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny, přičemž může vzít za svá skutková zjištění též shodná tvrzení účastníků, což ale zřejmě v řízení o určení právního vztahu nebude příliš pravděpodobné“ (Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Vydání II., aktualizované a rozšířené. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1102; zvýraznění doplněno).
41. Lze proto shrnout, že i v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu mohou vystupovat další účastníci řízení jako dotčené osoby dle § 27 odst. 2 správního řádu.
42. Dle tohoto ustanovení jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech.
43. Okruh dotčených osob se odvíjí od právního vztahu, který je předmětem řízení dle § 142 správního řádu. V tomto ohledu je proto zásadní aktivita žadatele, který má povinnost tvrdit, co požaduje určit a že je požadované určení nezbytné pro uplatnění jeho práv. Jak k tomu uvedl zdejší soud v rozsudku z 12. 10. 2015, čj. 11 A 116/2014-32: „Vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu nemá sloužit toliko jen ke konstatování, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo, ale má být zejména nezbytným podkladem pro následné další konkrétní kroky žadatele k ochraně jeho subjektivního práva, přičemž účel vydání deklaratorního rozhodnutí musí být jasně pojmenován a musí být rovněž právně uskutečnitelný, tj. musí být zřejmé, že určitá práva konkrétnímu žadateli svědčí, a musí být prokázáno, že k jejich ochraně a následným krokům ve věci je rozhodnutí podle § 142 správního řádu nezbytné a že jej tedy nelze dosáhnout jinak“.
44. Žalovaný i jeho ministr se zcela ztotožnili s žádostí DILIA a vyšli z toho, že deklaratorní rozhodnutí je třeba vydat proto, že žalobce b) podal určovací žalobu, v níž zpochybnil

právo DILIA vykonávat povinnou kolektivní správu dle § 97d odst. 1 písm. c) autorského zákona, resp. rozšíření oprávnění novelou autorského zákona.

45. Vycházely-li správní orgány z toho, že je nezbytné vydat deklaratorní rozhodnutí kvůli sporu mezi žalobcem b) a DILIA o rozsahu oprávnění vykonávat povinnou kolektivní správu, měly povinnost na tomto podkladu posoudit i okruh dotčených osob dle § 27 odst. 2 správního řádu.
46. Sjednávání sazebníků upravuje § 98f autorského zákona. Vyplývá z něj, že žalobce b) může ke zveřejněnému návrhu sazebníku podávat námitky, které s ním musí kolektivní správce projednat (odst. 1). Vznesené námitky mají za důsledek to, že se vůči osobě, jež je vzněsla, považuje sazebník za neodsouhlasený. To platí i pro osoby, které jsou nesouhlasící osobou zastoupeny nebo v ní sdruženy (odst. 3). Pokud nedojde následně k dohodě na sazebníku, může se kolektivní správce nebo nesouhlasící osoba obrátit na soud, aby sazby odměny určil (odst. 3 a 4). V případě, že kolektivní správce hodlá zvýšit sazbu odměny nad míru inflace, musí získat předchozí souhlas žalovaného. V řízení o vydání souhlasu může být účastníkem též žalobce b), pokud proti sazebníku uplatnil včas námitky (odst. 2).
47. Sazba odměny zohledňuje mimo jiné to, zda jde o kolektivní správu povinnou či dobrovolnou, resp. počet nositelů práv, pro které je kolektivní správa vykonávána [§ 98e odst. 3 písm. e) autorského zákona]. Nyní rozhodujícímu senátu je z úřední činnosti známo, že u zdejšího soudu je v řízení vedeném pod sp. zn. 5 A 29/2020 projednávána žaloba žalobce b) proti žalovanému. Předmětem posouzení je udělení souhlasu dle § 98f odst. 2 autorského zákona se zvýšením některých odměn nad míru inflace. Žalobce b) v tomto řízení rovněž namítá, že kolektivnímu správci (INTERGRAM) nerozšířila novela autorského zákona oprávnění z dobrovolné kolektivní správy na povinnou. U zdejšího soudu též probíhalo řízení vedené pod sp. zn. 34 C 35/2019, v němž s žalobce b) domáhal určení výše sazeb odměny DILIA pro rok 2019. I v tomto řízení žalobce b) namítal, že novela autorského zákona nerozšířila oprávnění kolektivního správce. Řízení zdejší soud 22. 11. 2021 zastavil, neboť žalobce b) vzal žalobu zpět.
48. Žalovaný i jeho ministr akceptovali tvrzení DILIA, že mezi ním a žalobcem b) je sporné, zda novela autorského zákona rozšířila jeho oprávnění z dobrovolné správy na povinnou. Zároveň dospěli k závěru, že je pro DILIA nezbytné, aby o této otázce vydal žalovaný deklaratorní rozhodnutí. Za takové situace však měli jednat s žalobcem b) jako s účastníkem řízení.
49. Z žádosti DILIA i správních rozhodnutí je zřejmé, že základem celého sporu je neshoda právě mezi DILIA a žalobcem b) o interpretaci přechodných ustanovení novely autorského zákona. Rozšíření či nerozšíření oprávnění DILIA může mít vliv na stanovení sazby odměn. Žalobce b) může proti sazebníkům podávat námitky a v případě pokračující neshody se obrátit na soud (což se ostatně i v obdobné věci stalo). V případě zvýšení nad míru inflace může být žalobce b) účastníkem řízení před žalovaným o udělení předběžného souhlasu (což se opět v obdobné věci stalo). Autoritativní stanovení, zda DILIA po novele autorského zákona povinně kolektivně spravuje práva dle § 22 odst. 1 autorského zákona či ne, je pro žalobce b) podstatné a dotýká se jeho práv. Žalobce b) proto měl být účastníkem řízení o žádosti DILIA dle § 142 správního řádu a byl oprávněn proti rozhodnutí žalovaného podat rozklad.
50. Opačný závěr správních orgánů není správný a ve svém důsledku je paradoxní. Na jedné straně totiž správní orgány odůvodnily potřebu deklarovat rozsah oprávnění DILIA

sporem, který vede s žalobcem b) a který komplikuje stanovení sazebníku a výběr odměn. Na straně druhé však dospěly k závěru, že vyřešení této otázky se žalobce b) nedotýká. Pokud však mohl žalobce b) své námitky proti rozsahu oprávnění DILIA uplatnit účinně jinde, není zřejmé, proč bylo nutné deklaratorní rozhodnutí vůbec vydat. Pokud je žalobce b) jinde uplatnit nemohl a bylo nezbytné rozsah oprávnění DILIA autoritativně určit, pak je nutné, aby se k této otázce mohl před správními orgány vyjádřit i žalobce b). Ostatně i DILIA vyjádřil jisté pochyby o tomto postupu, když ve vyjádření k rozkladu uvedl, že měl žalovaný vydat spíše osvědčení než deklaratorní rozhodnutí.

51. Žalobní námitka žalobce b) ohledně jeho účastenství je proto důvodná.
52. Odlišná je situace ohledně žalobkyně a), která je „pouze“ uživatelem předmětu ochrany dle autorského zákona. Žalobkyně a) nemůže vystupovat v řízení o sjednávání sazebníků a není ani účastnicí řízení o předchozím souhlasu žalovaného. V těchto řízeních ji zastupuje a její zájmy hájí žalobce b).
53. Případné zvýšení sazeb se samozřejmě projeví v majetkové sféře žalobkyně a), neboť je bude muset hradit. Takové dotčení na právech však nesplňuje požadavky § 27 odst. 2 správního řádu, neboť není dostatečně intenzivní. Jak k tomuto ustanovení uvádí komentářová literatura: *pro to, aby se dotčená osoba stala vedlejším účastníkem správního řízení, nestačí jakákoliv intenzita dotčení jejích práv nebo povinností, ale musí se jednat o dotčení přímé* (Potěšil, Hejč, Rigel, Marek, 2015, s. 148). *Nepostačí proto dotčení práv nebo povinností nepřímou prostřednictvím jiné osoby, např. v situaci, kdy rozhodnutí příslušného správního orgánu ukládá povinnost nebo odnímá právo určité osobě a v důsledku toho by jí osoba blízká utrpěla újmu. Nepostačí také dotčení práv nebo povinností nepřímou prostřednictvím jiné právní skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí příslušného správního orgánu promítne a která se teprve postavení dotčené osoby přímo dotkne* (Fiala, Z.: *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 27; obdobně též již citovaný Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*, s. 331). Případné dotčení majetkové sféry žalobkyně a) je pouze zprostředkované a závislé na dalších skutečnostech. Její vztah k předmětu správního řízení tudíž není natolik intenzivní, aby jí založil účastenství v tomto řízení. Závěr ministra žalovaného, že žalobkyně a) nebyla účastnicí řízení, a její rozklad byl proto nepřipustný, je správný. Námitka žalobkyně a) ohledně účastenství důvodná není.
54. Postup ministra vůči žalobkyni a) byl správný, neboť nebyla účastnicí řízení. Z toho důvodu se soud nezabýval jejími dalšími žalobními námitkami. Nebyla-li totiž žalobkyně a) účastnicí řízení a nemohla ani podat rozklad, nemůže nad rámec otázky svého účastenství zpochybňovat závěry napadeného rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného.
55. Postup ministra vůči žalobci b) správný nebyl, neboť žalobce b) účastníkem řízení být měl, a z toho důvodu mohl též podat rozklad, kterým se měl ministr věcně zabývat. Tato žalobní námitka žalobce b) je proto důvodná. Ani jeho dalšími námitkami se však soud nemohl zabývat. Ministr žalovaného zamítl rozklad žalobce b) jako nepřipustný, a proto se věcně nezabýval jeho námitkami proti rozhodnutí žalovaného. Bude proto nyní na ministru, aby tyto námitky posoudil. Bude přitom vycházet mj. z obecných závěrů k řízení o určení právního vztahu, které soud naznačil výše. Ty lze shrnout tak, že rozhodnutím dle § 142 správního řádu lze deklarovat pouze existenci právního vztahu, nikoliv právní skutečnosti. Žadatel musí v řízení o určení právního vztahu tvrdit a prokázat, že požadované určení je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Řízení má sloužit k odstranění

sporu nebo nejasností, které žadateli brání v uplatnění jeho práv a nelze je vyřešit či odstranit v jiném řízení. Ministr přitom vezme v úvahu též závěr, který vyslovil NSS v rozsudku z 30. 9. 2020, čj. 9 As 107/2020-85. V něm NSS rozhodoval ve věci žaloby žalobkyně a) na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, který se týkal výkladu přechodných ustanovení novely autorského zákona. Zde NSS v bodu 37 uvedl, že: „*Je-li stěžovatelka [tj. žalobkyně a)] 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*“.

VII. Závěr a náklady řízení

56. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žaloba žalobkyně a) důvodná není, zatímco žaloba žalobce b) je důvodná. Výrok napadeného rozhodnutí byl formulován obecně tak, že „*rozklady se zamítají, neboť jsou nepřípustné, a rozklady napadené rozhodnutí se potvrzuje*“. Z této formulace je zřejmé, že ministr zamítl oba jednotlivé rozklady. Taková formulace nebrání, aby soud zrušil napadené rozhodnutí pouze ohledně části týkající se žalobce b), který byl se svoji žalobou úspěšný. Tento závěr potvrdil rozšířený senát NSS ve svém nedávném usnesení z 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81 (srov. body 31 až 33). Učinil tak sice ve vztahu k rušení rozsudku krajského soudu, nicméně jeho závěry jsou přenositelné i na rušení správního rozhodnutí. Ostatně ve vztahu ke správním rozhodnutím vyslovil obdobný závěr též Krajský soud v Brně ve svém rozsudku z 19. 5. 2021, čj. 30 A 77/2019-44.
57. Žalobu žalobkyně a) soud výrokem I. zamítl jako nedůvodnou postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
58. Ve vztahu k žalobci b) soud zrušil výrokem II. napadené rozhodnutí postupem dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc v tomto rozsahu vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. Žalobce b) navrhoval, aby soud zrušil též rozhodnutí žalovaného. Takovým návrhem není soud vázán a nemusí o něm rozhodnout (srov. rozsudek NSS z 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006-70).
59. V dalším řízení je ministr žalovaného dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu, že žalobce b) měl být účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, a jako takový mohl též podat rozklad podle § 81 odst. 1 a § 152 odst. 5 správního řádu.
60. O nákladech řízení ve vztahu mezi žalobkyní a) a žalovaným rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve vztahu k žalobkyni a) plně úspěšný, nicméně mu nevznikly žádné náklady nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.
61. O nákladech řízení ve vztahu mezi žalobcem b) a žalovaným rozhodl soud výrokem IV. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobci b), který byl ve věci plně úspěšný, přiznal právo na jejich náhradu. Náklady žalobce b) sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátkou. Ta ve věci učinila dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby), za které jí náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Zástupkyni dále náleží náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon. Zástupkyně soudu nedoložila, že je plátkyní DPH (ač ji k tomu soud

vyzval), její náhrada jí proto nepřísluší. Celkem náleží žalobci b) na náhradě nákladů řízení částka ve výši 9 800 Kč ($2 \cdot 3100 + 2 \cdot 300 + 3000$).

62. Lhůtu k platbě náhrady nákladů řízení stanovil soud podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.
63. Výrokem V. rozhodl soud o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení. Ta nemá dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na jejich náhradu, neboť jí soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. července 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu