



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním, z. s.**, IČO: 63839997, sídlem Čs. armády 786/20, Praha 6, zastoupený JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. listopadu 2020, sp. zn. ÚOHS-R0002/ 2020/HS, č. j. ÚOHS-37341/2020/310/Aši, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. června 2023 č. j. 29 Af 8/2021-330

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. června 2023 č. j. 29 Af 8/2021-330 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Sporná otázka v nynější věci spočívá v tom, zda mohl žalovaný u žalobce jakožto kolektivního správce ve smyslu § 95a zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), hodnotit možné zneužití dominantního postavení v rámci hospodářské soutěže, či zda taková pravomoc náležela dle § 102 odst. 3 autorského zákona Ministerstvu kultury (dále jen „ministerstvo“).

[2] Zneužití dominantního postavení žalovaný spatřoval v tom, že žalobce od poskytovatelů ubytovacích služeb v období od 19. května 2008 do 6. listopadu 2014

vyžadoval platby autorských odměn i z neobsazených pokojů. Tím měl žalobce zneužít své dominantní postavení vynucováním nepřiměřené obchodní podmínky a současně mohl ovlivnit obchod mezi členskými státy v oblasti výkonu autorských práv. Žalovaný proto rozhodnutím ze dne 18. prosince 2019 č. j. ÚOHS-S0249/2018/DP-35137/2019/830/DK1 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) dospěl k závěru, že žalobce zneužil své dominantní postavení a porušil zákaz stanovený v § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, čímž spáchal přestupek dle § 22a odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Zároveň porušil zákaz vymezený v čl. 102 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie. Žalovaný proto žalobci uložil, aby v uvedeném jednání nepokračoval, a rovněž mu stanovil k úhradě pokutu ve výši 10 676 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad. O něm rozhodl předseda žalovaného rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku tak, že rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Na jejím základě Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou napadené rozhodnutí a s ním i prvostupňové rozhodnutí považoval za nicotné. Žalovaný pozbyl věcnou příslušnost ještě před zahájením řízení, proto neměl pravomoc o věci žalobce rozhodnout. Krajský soud tento závěr založil na výkladu § 102 odst. 3 autorského zákona ve znění účinném od 20. dubna 2017. Dle tohoto ustanovení mohl žalovaný rozhodovat v rozsahu, v jakém se na věc nevztahoval autorský zákon. Stanovení plateb poskytovatelům ubytovacích služeb jakož i obecně problematiku kolektivní správy autorský zákon upravoval, což rozhodování žalovaného vylučovalo, a naopak zakládalo pravomoc ministerstva. Ministerstvo mohlo vykonávat nad dodržováním povinností kolektivních správců dohled a v případě potřeby ukládat opatření k nápravě či kolektivní správce sankcionovat. Dle krajského soudu se ministerstvo v dotčených aspektech stalo „soutěžním úřadem“ nahrazujícím ve vymezeném rozsahu činnost žalovaného. Zároveň autorský zákon ve vztahu ke kolektivním správcům obsahuje zvláštní úpravu, proto se dle krajského soudu jednalo o právní úpravu *lex specialis* vůči zákonu o ochraně hospodářské soutěže.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že je ústředním orgánem státní správy, jehož úkolem je podpora a ochrana hospodářské soutěže, a to podle vnitrostátních i unijních předpisů. Naproti tomu ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro oblast kultury a rovněž i pro provádění autorského zákona. Ministerstvo a stěžovatel regulují odlišné oblasti, proto je nesprávný závěr krajského soudu, že se ministerstvo stalo „soutěžním úřadem“. Stěžovatel rovněž nesouhlasí, že by autorský zákon odnímal jeho pravomoc posuzovat možné narušení hospodářské soutěže u kolektivních správců, naopak tuto pravomoc předpokládá. Řešení přestupků na úseku ochrany hospodářské soutěže je tedy v jeho výlučné kompetenci. Stěžovatel zároveň v nynějším řízení neposuzoval obecnou tvorbu sazeb autorských odměn či jejich přiměřenost dle autorského zákona, to je skutečně úkolem ministerstva. Zabýval se výhradně tím, zda žalobce svým postupem neporušil pravidla hospodářské soutěže. Odlišnost obou oblastí je dána nejenom účelem regulace, nýbrž i rozdílným sankcionováním přestupků. Krajský soud tyto dvě odlišné oblasti nesprávně vyhodnotil.

pokračování

[5] Krajský soud při svých úvahách nezohlednil ani závěry dosavadní judikatury, dle které se působnost stěžovatele může doplňovat s dalšími správními orgány. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na několik rozsudků Nejvyššího správního soudu. V nich Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jediným strážcem hospodářské soutěže je právě stěžovatel. Nikdo jiný (ani sektorový regulátor) nemá pravomoc sankcionovat nepovolené zásahy do hospodářské soutěže a ukládat opatření k nápravě. Působení sektorových regulátorů, ač mohou také ukládat sankce či opatření, neslouží k ochraně hospodářské soutěže, nýbrž sleduje jiné cíle. Nejvyšší správní soud rovněž připustil možnost jednočinného souběhu, tedy situaci, kdy jsou jedním jednáním spáchány dva různé delikty, konkrétně narušení hospodářské soutěže a zároveň porušení sektorové regulace. Pro potvrzení toho, že národní soutěžní úřad není omezen sektorovou regulací, stěžovatel odkázal i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve věci *META Platforms*.

[6] Dále stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že nezohlednil kontext unijního práva. Při svých úvahách krajský soud opomněl, že je to právě stěžovatel, který je v souladu s unijními právy výlučným orgánem pro ochranu hospodářské soutěže, který má pravomoc aplikovat příslušné unijní předpisy. Dle nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, mají členské státy určit orgán nebo orgány zodpovědné za ochranu hospodářské soutěže. Česká republika za tento orgán označila stěžovatele. Naproti tomu autorský zákon v žádném ze svých znění nesvědčí ministerstvu pravomoc aplikovat unijní soutěžní právo v České republice. Stěžovatel je tak jediným vnitrostátním správním orgánem, který má pravomoc aplikovat společná pravidla pro hospodářskou soutěž dle čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[7] Stěžovatel rovněž odkázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1 ze dne 11. prosince 2018, o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění fungování vnitřního trhu (dále jen „směrnice 2019/1“). Obsahem této směrnice je mj. povinnost členských států zajistit nezávislost vnitrostátních správních orgánů pro hospodářskou soutěž. V rámci dodržování zásady eurokonformního výkladu právních předpisů měl krajský soud k této směrnici přihlídnout, neboť pokud mělo být postavení stěžovatele posíleno, tím spíše nemohla být založena pravomoc ministerstva. Při zachování výkladu krajského soudu by se Česká republika vystavila riziku zahájení řízení z důvodu nesplnění povinnosti řádně transponovat obsah unijních předpisů do svého právního řádu.

[8] Nesprávně krajský soud vyhodnotil i vztah dotčených předpisů. Úvaha krajského soudu, že autorský zákon je *lex specialis* vůči zákonu o ochraně hospodářské soutěže, byla strohá. Stejně strohou úvahou mohl krajský soud dospět i k opačnému závěru. Při hodnocení možného vztahu speciality je dle stěžovatele třeba přihlížet k účelu a cíli obou předpisů a teprve při shodě je možné zvažovat, který z těchto právních předpisů je v postavení *legis specialis* k tomu druhému. Zákon o ochraně hospodářské soutěže a autorský zákon nesledují stejné cíle a předmět právní regulace. Jedná se o dvě odlišné právní úpravy, které chrání zcela odlišné veřejné zájmy. Dle stěžovatele mezi těmito dvěma předpisy není vztah speciality.

[9] V rámci širších souvislostí stěžovatel odkázal na šetření veřejného ochránce práv. Svaz léčebných lázní České republiky stěžovateli adresoval podnět směřující vůči postupu žalobce. Stěžovatel věc vyhodnotil tak, že k jejímu projednání nebyl příslušný, neboť neměla soutěžní rozměr. Veřejný ochránce práv na základě šetření následně shledal nečinnost stěžovatele, neboť neprovedl alespoň předběžné šetření podnětu a neověřil, zda mohlo dojít ke zneužití dominantního postavení kolektivního správce. Veřejný ochránce práv jasně uvedl, že dohledem ministerstva není dotčen dozor stěžovatele ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže, proto stěžovatel se žalobcem zahájil řízení v nynější věci. Na základě všech předestřených argumentů stěžovatel zastává názor, že měl pravomoc věc žalobce posoudit, a dotčená rozhodnutí proto nebyla nicotná.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že dle § 102 odst. 3 autorského zákona je dozor stěžovatele vyloučen ve prospěch ministerstva. Krajský soud proto správně konstatoval nedostatek pravomoci stěžovatele a vyslovil nicotnost napadených rozhodnutí. Žalobce dále namítal, že jej stěžovatel trestal za skutek, který spočíval ve způsobu stanovení výše autorské odměny. Věcně tak vůbec nešlo o jednání, které by mohlo narušit hospodářskou soutěž. Stěžovatelem odkazovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu žalobce považuje za nepřiléhavou, neboť se skutkově i právně týká odlišných případů. Dle žalobce také stěžovatel nesprávně odkazoval na hmotněprávní úpravu soutěžního práva, avšak spor v nynější věci se týká procesní otázky vyluky z dozorové pravomoci stěžovatele. Nepřiléhavý je

rovněž rozsudek Soudního dvora ve věci *META Platforms*, neboť se netýkal otázky pravomoci dozorového orgánu, nýbrž toho, zda může soutěžní úřad při posuzování porušení zákazu zneužití dominantního postavení přihlížet k výkladu jiných předpisů.

[11] Žalobce rovněž zpochybnil, že by stěžovatelem vydaná rozhodnutí o porušení čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie nemohla být nikdy nicotná. Stěžovatel by mohl podle tohoto výkladu pokutovat i jednání nad rámec hospodářské soutěže. Žalobci také nemůže jít k tíži směrnice č. 2019/1, která byla do českého právního řádu implementována až 29. července 2023. Neobstojí ani argumentace, že v jiných členských státech mají dozorovou pravomoc nad jednáním kolektivních správců soutěžní úřady. V případě žalobce je třeba aplikovat vyluku pravomoci stěžovatele dle § 102 odst. 3 autorského zákona. Žalobce souhlasí s krajským soudem, že autorský zákon je *lex specialis* k zákonu o ochraně hospodářské soutěže. Autorský zákon totiž žalobci svěřuje monopolní postavení a v něm obsažená regulace tuto skutečnost zohledňuje. K širším souvislostem žalobce namítal, že nevyplývají ze spisového materiálu a zároveň na věci nic nemění; názor veřejného ochránce práv tu není relevantní.

[12] Stěžovatel v replice uvedl, že nechce nijak zasahovat do působnosti ministerstva, ale tím nemůže být dotčena jeho pravomoc dozoru nad nedovoleným narušováním hospodářské soutěže. Aby mohl stěžovatel posoudit, zda se žalobce dopustil zneužití dominantního postavení, musel z povahy věci zkoumat jeho činnost. Tímto postupem nedošlo k hodnocení zákonnosti jednání žalobce dle autorského zákona, nýbrž výhradně dle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel dále uvedl, že na jednotlivé rozsudky neodkazoval proto, že by se jednalo o skutkově a právně stejné případy. Na rozsudky

pokračování

upozorňoval z toho důvodu, že jádro problematiky je stejné a dá se z nich analogicky vycházet v nynější věci. Stěžovatel také zopakoval, že s ohledem na unijní právo je jediným správním orgánem oprávněným k ochraně hospodářské soutěže. Ani sám žalobce netvrdil, že by jiný vnitrostátní správní orgán měl pravomoc aplikovat čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie. K odkazu na směrnici č. 2019/1 stěžovatel uvedl, že ji nekladl k tíži žalobce, pouze upozornil, že v případě jejího nedodržení České republiky hrozí postih, k čemuž by na podkladě závěrů krajského soudu mohlo dojít. Dokumenty přiložené ke kasační stížnosti nejsou součástí správního spisu, neboť jimi stěžovatel dokládá svůj právní názor, že má pravomoc posuzovat jednání žalobce, proto je může v tomto soudním řízení uplatnit vzhledem k závěrům krajského soudu.

[13] Na repliku stěžovatele reagoval žalobce dalším podáním. V něm uvedl, že novelou provedenou zákonem č. 102/2017 Sb. došlo k zúžení kompetencí stěžovatele vůči kolektivním správcům ve prospěch ministerstva. Na tomto nic nemění přechodné ustanovení čl. II bodu 8 novely, neboť to pouze reguluje období mezi platností a účinností novely. K odkazovaným rozsudkům žalobce doplnil, že jejich využitelnost relativizoval sám stěžovatel, neboť uvedl, že se nejedná o skutkově zcela stejné případy. Odkazované rozsudky proto nemají dopad na nynější věc. Dle žalobce stěžovatel také popíral ústavní princip, že orgán veřejné moci smí státní moc uplatňovat pouze v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Žádný právní předpis nestanoví, že vnitrostátní orgán pro ochranu hospodářské soutěže může unijní soutěžní právo aplikovat samostatně. Stěžovatel tedy na konkrétní jednání s unijním prvkem musí z úřední povinnosti uplatnit nejen zákaz zneužívání dominantního postavení ve smyslu unijního soutěžního práva, ale i tentýž zákaz obsažený ve vnitrostátním soutěžním právu.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] Sporná otázka v nynější věci spočívá v tom, zda měl stěžovatel pravomoc zkoumat, zda žalobce jakožto kolektivní správce zneužil své dominantní postavení. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel tuto pravomoc neměl, neboť náležela ministerstvu na podkladě úpravy autorského zákona. Úpravu autorského zákona krajský soud vyhodnotil jako speciální vůči zákonu o ochraně hospodářské soutěže. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud z níže uvedených důvodů neztotožňuje.

[16] Pro nynější věc je relevantní úprava autorského zákona, která vymezuje kompetence stěžovatele a ministerstva. Dle § 102 odst. 3 autorského zákona ve znění od 20. dubna 2017 *dohledem ministerstva není dotčen dozor Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona o ochraně hospodářské soutěže v rozsahu, v jakém se na jednání nevztahuje autorský zákon.*

[17] Dle § 103 odst. 7 (dříve odst. 10) autorského zákona ve znění do 19. dubna 2017 *dohledem ministerstva není dotčen dozor Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle zvláštního právního předpisu.*

[18] Nejvyšší správní soud se na úvod zabýval otázkou, zda novelou autorského zákona provedenou zákonem č. 102/2017 Sb. zákonodárce zamýšlel změnit dosavadní rozložení kompetencí mezi stěžovatelem a ministerstvem. Důvodová zpráva k zákonu č. 102/2017 Sb. k navrhovanému znění § 102 odst. 3 autorského zákona uvedla, že „v odstavci 3 je doplněno o bližší specifikaci rozdělení dohledových/dozorových pravomocí mezi Ministerstvem kultury a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.“ Z důvodové zprávy je zřejmé, že zákonodárce zamýšlel právní úpravu zpřesnit, nikoliv změnit. I po úpravě znění autorského zákona zůstalo rozdělení kompetencí stejné, čemuž nasvědčuje i znění přechodného ustanovení, jak bude uvedeno níže. Stěžovateli i po novele náležela pravomoc dle zákona o ochraně hospodářské soutěže, ministerstvu dle úpravy autorského zákona. V tomto ohledu novela autorského zákona žádnou změnu nepřinesla. Ministerstvo mohlo nadále vykonávat dohled nad působením kolektivních správců v mezích autorského zákona, což platilo totožně dle § 103 odst. 7 autorského zákona ve znění do 19. dubna 2017, tak i dle § 102 odst. 3 autorského zákona ve znění od 20. dubna 2017.

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda úprava kolektivní správy dle autorského zákona mohla pokrývat i oblast ochrany hospodářské soutěže a zakládat tak pravomoc ministerstva.

[20] Před vyhodnocením právní úpravy autorského zákona je tak třeba shrnout judikaturu Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu týkající se působení kolektivních správců na poli hospodářské soutěže jakož i působnosti stěžovatele vůči sektorovým regulátorům.

[21] Soudní dvůr již opakovaně konstatoval, že byť kolektivní správci na poli autorského práva zastávají specifické postavení, tak se rovněž jako soutěžitelé účastní hospodářské soutěže. Jelikož mají mnohdy dominantní postavení, mohou se dopustit jeho zneužití ve smyslu čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (rozsudky Soudního dvora ze dne 27. března 1974 ve věci C-127/73 *Belgische Radio en Televisie v. SV SABAM a NV Fonior*, ze dne 2. března 1983 ve věci C-7/82 *Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mbH (GVL)*, a ze dne 27. února 2014 ve věci C-351/12 *OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním, o.s. v. Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s.*). Zneužití dominantního postavení se kolektivní správce může dopustit stanovením nepřiměřené poplatkové povinnosti vůči uživatelům chráněných děl, a to jak způsobem stanovení (výpočtu) poplatku, tak i jeho celkovou výší (rozsudky Soudního dvora ze dne 11. prosince 2008 ve věci C-52/07 *Kanal 5 Ltd a TV 4 AB*, a ze dne 14. září 2017 ve věci C-177/16 *Autortiesību un komunikēšanās konsultāciju aģentūra / Latvijas Autoru apvienība*). Při posouzení toho, zda došlo ke zneužití dominantního postavení, se může orgán chránící hospodářskou soutěž zabývat i jednáním prověřovaného soutěžitele s jinými normami než normami práva hospodářské soutěže. Takové posouzení se vztahuje k oblasti hospodářské soutěže, nenahrazuje působení jiných orgánů v odlišných oblastech právní regulace (rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2023 ve věci C-252/21 *Meta Platforms*).

pokračování

[22] Tyto závěry potvrdil Soudní dvůr i přímo ve vztahu k žalobci. V již odkazovaném rozsudku C-351/12 Soudní dvůr uvedl, že činnost žalobce je součástí volného pohybu služeb. To platí nejen pro vztah mezi žalobcem a nositeli autorských práv, ale i pro vztah mezi žalobcem a uživateli chráněných děl. Soudní dvůr dále uvedl, že žalobce je subjektem, na který se vztahuje čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jeho dominantní postavení jako takové tomuto článku neodporuje. Pokud by se však prokázalo, že požaduje za své služby přemrštěné ceny bez přiměřeného poměru k hospodářské hodnotě poskytnutého plnění, mohlo by být takové jednání považováno za zneužití dominantního postavení. Soudní dvůr tedy připustil, že žalobce se skutečně může dopustit zneužití dominantního postavení při výkonu kolektivní správy.

[23] Nejvyšší správní soud dále odkazuje na svoji judikaturu, která se opakovaně zabývala působností stěžovatele ve vztahu k jiným správním orgánům (zejména sektorovým regulátorům), přičemž dřívější závěry jsou využitelné v nynější věci. V rozsudku ze dne 19. června 2007 č. j. 5 As 22/2006-337 Nejvyšší správní soud posuzoval, zda mohl Český telekomunikační úřad hodnotit soulad chování jednotlivých účastníků telekomunikačního trhu s principy hospodářské soutěže, či zda tato pravomoc náležela stěžovateli. Dospěl k závěru, že sektorový regulátor upravuje svým rozhodnutím zejména vztahy do budoucna, kdy mezi jednajícími stranami nedošlo ke shodě ohledně smluvních podmínek, zatímco stěžovatel posuzuje dopady konkrétního jednání jednotlivých soutěžitelů. Ze žádného ustanovení nevyplývala výlučná pravomoc Českého telekomunikačního úřadu posuzovat v rozhodném období soulad smlouvy o propojení sítí s požadavky ochrany hospodářské soutěže.

[24] V usnesení kompetenčního senátu ze dne 18. prosince 2007 č. j. Komp 3/2006-511, č. 1517/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zkoumal rozložení kompetencí mezi stěžovatelem a Energetickým regulačním úřadem. Nejvyšší správní soud konstatoval, že se jedná o správní orgány s odlišnými úkoly, což dokládá systematický pohled na zákony upravující jejich činnost. Mezi zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a zákonem o ochraně hospodářské soutěže nebyl dán vztah speciality. Energetický regulační úřad neměl pravomoc k ochraně hospodářské soutěže na trhu s plynem. Při výkonu regulace mohl soutěž pouze podporovat, tj. přijímat taková opatření, která byla s to do budoucna zlepšit soutěžní prostředí, nikoli ukládat sankce za narušování hospodářské soutěže. Pravomoc stěžovatele v oblasti ochrany hospodářské soutěže je obecného charakteru a žádný soutěžitel z ní není vyňat. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v případě určitého jednání může být konkrétní subjekt sankcionován za porušení sektorových předpisů a souběžně i za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[25] Pravomoc stěžovatele není omezena ani vůči samosprávám. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. dubna 2022 č. j. 7 As 60/2020-34, č. 4345/2022 Sb. NSS, uvedl, že stěžovatel je oprávněn udělit obci pokutu za narušení hospodářské soutěže, které je důsledkem obecně závazné vyhlášky vydané touto obcí. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu zvažoval tvrzenou duplicitu kontrol podle zákona o ochraně hospodářské soutěže a podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), přičemž dospěl k závěru, že mohou existovat vedle sebe. Oba kontrolní mechanismy sledují rozdílné cíle a využívají rozdílné způsoby ověření činnosti územních samosprávných celků. Ustanovení § 123

zákona o obcích sleduje širší cíl, který spočívá v obecné ochraně zákonnosti obecně závazných vyhlášek. Naproti tomu § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže se zaměřuje na úzce vymezenou problematiku ochrany hospodářské soutěže. Jeho cílem je odhalovat případná narušení hospodářské soutěže prostřednictvím specializovaného správního úřadu, a tím v konečném důsledku chránit hospodářskou soutěž (viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2022 č. j. 2 As 200/2020-123).

[26] Výše uvedené judikатурní závěry jsou obdobně aplikovatelné na nynější případ, ve kterém jsou hodnoceny kompetence stěžovatele a ministerstva. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že dle § 8 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), je *ministerstvo ústředním orgánem státní správy pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní statky, kulturní památky, pro věci církví a náboženských společností, pro věci tisku, včetně vydávání neperiodického tisku a jiných informačních prostředků, pro rozhlasové a televizní vysílání, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, dále pro provádění autorského zákona a pro výrobu a obchod v oblasti kultury*. Naproti tomu dle § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, je stěžovatel *ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Úřad při výkonu své působnosti postupuje nezávisle a nestranně, nepřijímá pokyny od orgánů veřejné moci a dalších osob*. Toto zákonné vymezení kompetencí Nejvyšší správní soud pokládá za základ, z něhož je třeba vycházet při hodnocení nynějšího případu.

[27] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že činnost žalobce jako taková dle judikatury Soudního dvora hospodářské soutěži neodporuje. To však nevyklučuje, že v konkrétních případech k narušení hospodářské soutěže může dojít, zejména prostřednictvím zneužití dominantního postavení. Je tak třeba určit správní orgán, který má nejenom kompetenci, nýbrž i zákonné nástroje, jak narušení hospodářské soutěže prověřovat a následně postihovat. Orgánem s příslušnou kompetencí prověřovat takové narušení je stěžovatel, neboť je ústředním orgánem státní správy zřízeným právě za tímto účelem (čemuž odpovídá i samo jeho označení). Uvedené Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil ve vztahu k různým sektorovým regulátorům. Ministerstvo má pravomoc zejména na úseku kultury a autorského práva, avšak ochrana hospodářské soutěže mezi svěřené kompetence nespadá. Žádné oprávnění v tomto směru ministerstvu nesvěřuje ani § 102 odst. 3 (dříve § 103 odst. 7) autorského zákona. Toto ustanovení pouze deklaruje, že stěžovatel má pravomoc na úseku ochrany hospodářské soutěže a ministerstvo v mezích autorského zákona. Nejde proto o změnu kompetencí, neboť pravomoc stěžovatele a ministerstva ustanovení autorského zákona vymezuje plně v souladu s výše citovaným kompetenčním zákonem a zákonem o působnosti stěžovatele. Skutečnost, že je kolektivní správa legislativně upravena v autorském zákoně, pravomoc ministerstva pro posuzování dopadů kolektivní správy na hospodářskou soutěž bez výslovného zmocnění nezakládá. Autorský zákon tak ministerstvu nedává žádné kompetence v oblasti hospodářské soutěže. Krajský soud tedy § 102 odst. 3 autorského zákona nesprávně vyložil.

[28] Tyto závěry odpovídají i rozdílnému zacílení a předmětu právní regulace dotčených předpisů. Autorský zákon v § 1 vymezuje oblasti, které upravuje, přičemž ochrana hospodářské soutěže ani zkoumání zneužití dominantního postavení pod takto vymezené oblasti podřadit nelze. Naproti tomu dle § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se tento předpis vztahuje na ochranu hospodářské soutěže, přičemž jednou z postihovaných

pokračování

oblastí je i zneužití dominantního postavení. Jedná se tedy o dva předpisy stejné právní síly, avšak rozdílného zaměření. Z tohoto důvodu nelze přisvědčit krajskému soudu, že by mezi nimi byl vztah speciality, neboť oba předpisy regulují rozdílnou právní oblast.

[29] Krajský soud dále dovodil, že ministerstvo mělo pravomoc postihovat kolektivní správce za způsob stanovení a výši plateb autorských odměn, což mělo vylučovat, aby totéž mohl postihovat stěžovatel. Nejvyšší správní soud dává krajskému soudu za pravdu v tom, že ministerstvo skutečně mohlo kolektivní správce postihovat, nicméně pouze v intencích autorského zákona. Ministerstvo se tak platbami autorských odměn mohlo zabývat pouze v rozsahu vymezeném autorským zákonem, který však oblast ochrany hospodářské soutěže nezahrnoval. Z pohledu hospodářské soutěže mohl platby autorských odměn zkoumat pouze stěžovatel. Tytéž platby tak ministerstvo mohlo přezkoumávat optikou autorského zákona a zároveň je mohl hodnotit i stěžovatel z pohledu ochrany hospodářské soutěže. Dvojitá kontrola plateb autorských odměn nebyla vyloučena, neboť dle autorského zákona a dle zákona o ochraně hospodářské soutěže by každá z kontrol sledovala jiný cíl a došlo by ke zkoumání porušení odlišných zájmů (srov. výše odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 3/2006-511). Stěžovatel zároveň při hodnocení dopadů jednání kolektivních správců mohl odpovídajícím způsobem vykládat i úpravu autorského zákona (srov. výše odkazovaný rozsudek Soudního dvora C-252/21). Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pravomoc ministerstva kontrolovat kolektivní správce stran dodržování jejich povinností dle autorského zákona nijak nevylučovala, aby stěžovatel zároveň prověřoval kolektivní správce, zda nenarušují hospodářskou soutěž. Tomuto závěru odpovídá i znění § 102 odst. 3 (dříve § 103 odst. 7) autorského zákona, které výslovně předpokládá dohledovou pravomoc stěžovatele i ministerstva.

[30] Dohledovou pravomoc stěžovatele (respektive její zachování) lze dovodit i z přechodných ustanovení novely č. 102/2017 Sb., konkrétně z čl. II bodu 8. Dle tohoto ustanovení *zveřejnil-li kolektivní správce přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona návrh výše odměn nebo návrh způsobu jejich určení (návrh sazebníku), avšak pro období platné po nabytí jeho účinnosti, přesahující nárůst sazeb oproti poslednímu předchozímu sazebníku vyšší než trojnásobek inflace za období tří úplných kalendářních let předcházející období, pro něž má platit nová výše sazby odměny, je povinen získat pro období po nabytí účinnosti tohoto zákona souhlas Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Při posouzení, zda souhlas vydá, Úřad přihlédne zejména ke kritériím uvedeným v § 98e odst. 3 a dále k tomu, zda nedochází ke zneužití dominantního postavení kolektivního správce v hospodářské soutěži anebo zda nebude jiná závažná újma při ochraně hospodářské soutěže podle zvláštního předpisu* (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem). Dle citovaného přechodného ustanovení zákonodárce zjevně zamýšlel, aby pravomoc stěžovatele v oblasti ochrany hospodářské soutěže zůstala zachována i po účinnosti novely č. 102/2017 Sb.

[31] Výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu jsou v souladu s komentářovou literaturou vztahující se k autorskému zákonu i zákonu o ochraně hospodářské soutěže. Dle komentáře k zákonu o ochraně hospodářské soutěže spadá-li soutěžitel se svojí činností pod sektorovou regulaci, nebrání to soutěžní autoritě, aby se na takového soutěžitele paralelně aplikovala soutěžní pravidla, nebude-li porušen princip *ne bis in idem* (RAUS, D. a ORŠULOVÁ A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2014. Cit. dle ASPI, § 1 odst. 1). Komentář k autorskému zákonu obdobně uvádí,

že kolektivní správci jsou soutěžiteli a při své činnosti se účastní hospodářské soutěže. Z rozsahu soutěžních předpisů je vyloučena pouze samotná podstata výkonu kolektivní správy, tj. sdružování se v osobě kolektivního správce a princip kolektivního uplatňování spravovaných práv v hospodářské soutěži. Ve zbytku je výkon kolektivní správy předpisům na ochranu hospodářské soutěže podřízen. Jedná se zejména o ochranu proti zneužití dominantního postavení, neboť kolektivní správci jsou zákonnými monopolisty na trhu kolektivní správy (TELEC, I. a TŮMA, P. Autorský zákon, Komentář, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2019. Cit. dle beck-online, § 102 odst. 3). Nejvyšší správní soud k tomuto doplňuje, že citovaný komentář k zákonu o ochraně hospodářské soutěže vycházel z úpravy před účinností novely č. 102/2017 Sb. Citovaný komentář k autorskému zákonu tuto novelu již zahrnoval. Je proto zřejmé, že i komentářová literatura se kloní ke kontinuálnímu výkladu, tedy že od 20. dubna 2017 nedošlo ke změně kompetencí stěžovatele v oblasti ochrany hospodářské soutěže ve prospěch ministerstva.

[32] Nejvyšší správní soud shrnuje, že dle zákonného vymezení kompetencí, které je podpořené judikaturou i komentářovou literaturou, to byl stěžovatel, který měl pravomoc u žalobce jakožto kolektivního správce prověřovat, zda nenarušil hospodářskou soutěž zneužitím dominantního postavení. Tato pravomoc stěžovatele byla dána jak dle § 103 odst. 7 autorského zákona ve znění do 19. dubna 2017, tak i po novele dle § 102 odst. 3 autorského zákona ve znění od 20. dubna 2017. Opačný závěr krajského soudu neměl zákonnou oporu a zároveň by ve výsledku znamenal, že by oblast kolektivní správy byla vyňata z dosahu ochrany hospodářské soutěže. Autorský zákon totiž ministerstvu v tomto směru žádnou kompetenci neposkytoval, proto v intencích čl. 2 odst. 3 Ústavy nemělo ministerstvo zákonné zmocnění tuto oblast prověřovat. Zároveň k prověřování narušení hospodářské soutěže nemá ministerstvo ani příslušné nástroje, neboť ty zákon o ochraně hospodářské soutěže svěřuje výhradně stěžovateli.

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel měl pravomoc prověřovat, zda žalobce jakožto kolektivní správce nezneužil své dominantní postavení v oblasti hospodářské soutěže, proto jím vydaná rozhodnutí (prvostupňové i rozkladové) nebyla nicotná.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení krajský soud vyhodnotí podanou žalobu a věcně přezkoumá rozhodnutí žalovaného (stěžovatele).

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. listopadu 2023

pokračování

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu