

Odpovědnost státu za škodu

Má-li rozhodnutí k žádosti o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy autorských práv charakter tzv. „úvahového rozhodnutí“, v tom smyslu, že může být rozhodnuto jinak, než vyhověním žádosti založené na jasném právním nároku, pak nelze dovodit základní předpoklad odpovědnosti státu, nezákonnost rozhodnutí ve smyslu § 8 zákona č. [82/1998](#) Sb.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 30 Cdo 177/2013, ze dne 6.5.2013)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobkyně Ochranná asociace zvukařů - autorů, o. s., zastoupené Mgr. L.T.R., advokátkou se sídlem v P., proti žalované České republice - Ministerstvu kultury, se sídlem v P., o náhradu škody, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 13 C 166/2009, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2012, č. j. 15 Co 553/2011-87, tak, že dovolání se zamítá.

Z odůvodnění :

Žalobou ze dne 12. 6. 2009 se žalobkyně domáhala náhrady škody ve výši 24,793.466,- Kč s přísl., která jí měla být způsobena nezákonným rozhodnutím ministra kultury v řízení o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových práv autorů. Škoda měla spočívat v nerealizovaných výběrech odměn kolektivně spravovaných práv za roky 2004 až 2006.

Obvodní soud pro Prahu 1 mezitímním rozsudkem ze dne 14. 7. 2011, č. j. 13 C 166/2009-56, rozhodl, že nárok žalobkyně na náhradu škody je co do základu opodstatněn (výrok I.), s tím, že o výši plnění a o nákladech řízení bude rozhodnuto v konečném rozsudku (výrok II.).

Soud prvního stupně vyšel z následujícího skutkového stavu věci. Žalobkyně podala dne 12. 6. 2003 u Ministerstva kultury žádost o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových práv autorů a jiných nositelů práv mistrů zvuku podle § 98 zákona č. [121/2000](#) Sb., autorského zákona (dále též „aut. zák.“). Ministerstvo kultury rozhodnutím ze dne 8. 9. 2003 žádost žalobkyně zamítlo, přičemž výrok rozhodnutí spočíval primárně na popření autorské povahy činnosti zvukaře, a na tom, že kolektivní správu práv zvukařů nepovažuje Ministerstvo za účelné. K rozkladu žalobkyně bylo napadené rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím ministra kultury ze dne 15. 1. 2004, který se ztotožnil s věcnými důvody správního rozhodnutí. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 10. 2005 rozhodnutí ministra kultury zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že tvorba zvukaře může být autorským dílem a jasně vymezil účelnost ve smyslu § 98 odst. 5 aut. zák., pro posouzení účelnosti výkonu kolektivní správy však neshledal v rozhodnutích dostatek podkladů. Ministr kultury rozhodnutím ze dne 6. 3. 2006 zrušil rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 8. 9. 2003 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ministerstvo kultury poté rozhodnutím ze dne 15. 11. 2006 udělilo žalobkyni oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových práv autorů a jiných nositelů práv k dílům zvukařů - autorů, které nabylo právní moci dne 20. 11. 2006. Žalobkyně začala vykonávat kolektivní správu práv autorů od 1. 1. 2007.

Soud prvního stupně neshledal důvodnou námitku promlčení vznesenou žalovanou ani námitku nesplnění předpokladu předběžného uplatnění nároku u žalované, dospěl však k závěru, že v dané věci se jednalo o nezákonné rozhodnutí, že žalobkyně je aktivně legitimovaná k uplatnění nároku na náhradu škody, a že na straně autorů došlo k ušlému zisku v podobě nevybraných odměn v příčinné

souvislosti s vydáním nezákonného rozhodnutí, neboť ke škodě by nedošlo, kdyby bylo zákonné rozhodnutí vydáno již v původním řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 2. 2012, č. j. 15 Co 553/2011-87, změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že žalobu zamítl, a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

Odvolací soud vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně, a ztotožnil se i s právním posouzením námitky promlčení a námitky nesplnění podmínky předběžného uplatnění nároku. Odvolací soud dále uvedl, že prvotní podmínkou odpovědnosti státu za škodu je existence nezákonného rozhodnutí, jehož výkon je způsobilý přivodit vznik škody. V daném případě se však jednalo o nezákonné rozhodnutí konstitutivní povahy, a to negativní, které neukládalo žalobci žádné povinnosti, jež by mu byly schopny způsobit škodu. Žalobce se ve své podstatě domáhá toho, že namísto negativního rozhodnutí mělo být vydáno rozhodnutí pozitivní, a tím, že nebylo vydáno, mu byla způsobena škoda (ušlý zisk). Toho se však nemůže domáhat z titulu náhrady škody za nezákonné rozhodnutí. Podle platné právní úpravy nelze při posuzování nároků na náhradu škody z titulu nezákonného správního rozhodnutí předběžně posuzovat, zda v době vydání nezákonného rozhodnutí byly splněny podmínky pro vydání opačného rozhodnutí. Takovým způsobem by soud zasahoval do rozhodování správního orgánu. Jiná situace by nastala v případě vydání nezákonného rozhodnutí, jehož výkonem byla žalobci způsobena škoda v souvislosti s uložením povinnosti něco konat, něčeho se zdržet, atp., neboť takovým rozhodnutím, je již založen primární předpoklad pro uplatnění náhrady této škody podle ust. § 7 a 8 zákona č. [82/1998](#) Sb.

Podle odvolacího soudu rovněž nelze na danou věc aplikovat závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1821/2007, neboť se vztahují na skutkově i právně odlišný případ. V daném řízení byla uplatněna náhrada škody z titulu nesprávného úředního postupu, v jehož důsledku nemohl po určitou dobu vykonávat svou dosavadní činnost, nadto žalobce vystupoval již jako existující kolektivní správce. V daném případě tedy nastala škodná událost, která zasáhla do určitého děje vedoucího k majetkovému zisku.

Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně dovoláním a odvolacímu soudu vyčetla, že svým rozhodnutím vytvořil stav, kdy s nezákonným rozhodnutím ministra kultury není spojena jakákoli odpovědnost. Pokud by důsledek rozhodnutí žalovaného neměl mít odraz i v náhradě škody, která zjevně vznikla v důsledku rozhodovací činnosti žalovaného, pak by žalovaného vlastně nic nedonutilo k udělení oprávnění. Odměny mistrů zvuku si autoři sami vybrat nemohli, protože aut. zák. stanoví pro určitá autorská práva povinný výkon práv kolektivním správcem pod sankcí neplatnosti licenční smlouvy uzavřené přímo nositelem práva s povinnou osobou. Výběr odměn autorů mohl být realizován již v části roku 2003, nebýt rozhodnutí ministra kultury. Dovolatelka se dotazuje, proč by negativní důsledek postupu žalované měli nést autoři, když odměny mohli dostávat od kolektivního správce již o tři roky dříve. S odkazy na nálezy Ústavního soudu argumentuje dovolatelka tím, že rozhodnutí odvolacího soudu zcela neguje právo na náhradu škody obsažené v čl. 36 odst. 3 Listiny. Dle dovolatelky odvolací soud situaci žalobkyně nesprávně odlišil od situace posuzované v rozhodnutí sp. zn. 25 Cdo 1821/2007, neboť podle žalobkyně lze závěry tohoto rozhodnutí aplikovat i na posuzovanou situaci. Dovolatelka odkázala rovněž na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97, a uvedla, že mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody je vztah příčinné souvislosti. Navrhla napadený rozsudek odvolacího soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaná se ztotožnila s výrokem i odůvodněním napadeného rozhodnutí a navrhla jeho potvrzení. K dovolání žalobkyně uvedla, že rozhodnutí ministra kultury nepovažuje za nezákonné, neboť jeho nezákonnost nebyla ve zrušujícím rozhodnutí konstatována. Podmínky udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy práv jsou ve značné míře závislé na volném správním uvážení a na udělení

oprávnění není právní nárok. Dovolatelkou zmiňované závěry judikatury ústavního soudu ani rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1821/2007 není možné uplatnit na posuzovanou věc. Podmínky pro uplatnění náhrady škody proto nebyly v daném případě dány.

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (viz čl. II., bod 7 zák. č. [404/2012](#) Sb.) – dále jen „o. s. ř.“.

Dovolání je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., neboť směřuje proti měnícímu výroku rozsudku odvolacího soudu ve věci samé (proti výroku o náhradě nákladů řízení dovolatelka výslovně nebrojila), dovolací soud však zároveň dospěl k závěru, že dovolání není důvodné.

Dovolací soud ze spisového materiálu neshledal, že by bylo řízení stíženou některou z vad uvedených v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř. nebo jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a dovolatelka v tomto ohledu ani žádné vady řízení nenamítala.

Základní otázka, kterou je třeba v posuzované věci vyřešit, spočívá v právním posouzení, zda stát odpovídá z titulu nezákonného rozhodnutí za to, že žalobkyni vydal oprávnění k výkonu kolektivní správy práv autorů – zvukařů, až v pořadí druhým rozhodnutím příslušného správního úřadu, tedy přibližně 3 roky poté, co žalobkyně o udělení oprávnění požádala. V důsledku toho měla žalobkyni vzniknout škoda v podobě ušlého zisku, který by byla bývala získala, pokud by jí správní orgán udělil oprávnění již v roce 2003. Jinými slovy řečeno, zda odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí může být spojována i s tím, že zákonné rozhodnutí nebylo žalobkyni vydáno tzv. napoprvé. S danou problematikou úzce souvisí otázka, zda žalobkyně mohla legitimně očekávat, že jí bude oprávnění k výkonu kolektivní správy práv na základě její žádosti uděleno.

Z hlediska skutkového stavu věci bylo v posuzované věci zjištěno, že žalobkyně podala dne 12. 6. 2003 žádost podle § 98 aut. zák. o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy práv zvukařů – autorů. Ministerstvo kultury svým prvním rozhodnutím, které bylo potvrzeno rozhodnutím ministra kultury, zamítlo žádost žalobkyně s tím, že činnost zvukaře je v převážné míře činností povahy technické, řemeslné, při níž je zvukař veden pokyny režiséra, pouze ojediněle může být výsledkem činnosti zvukaře i uměleckým dílem. Samostatnou kolektivní správu práv zvukařů nepovažoval správní orgán za účinnou, neboť jejich práva mohou spravovat existující kolektivní správci, např. Dilia, divadelní a literární agentura oprávněná k výkonu kolektivní správy práv autora audiovizuálního díla. Správní orgán uvedl, že na udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy práv není právní nárok.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí ministra kultury s tím, že vymezil pojem účelnosti kolektivní správy práv podle § 96 odst. 6 písm. b) aut. zák. a podle § 98 odst. 5 aut. zák., neboť otázka účelnosti nebyla posouzena správním orgánem správně. Účelnost výkonu práv podle ustanovení § 98 odst. 6 písm. b) aut. zák., je třeba posuzovat ve vztahu k právům, která mají být kolektivně vykonávána, a je zřejmé, že stanovil-li zákonodárce pro určitá práva režim povinné kolektivní správy, považuje jejich kolektivní správu za účelnou, a správní orgán již nemůže v případě těchto práv zkoumat účelnost kolektivní správy. Ustanovení § 98 odst. 5 aut. zák. naopak neváže posouzení účelnosti na práva, která mají být kolektivně vykonávána, ale na posouzení osoby žadatele, který o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy žádá. Účelnost výkonu kolektivní správy ve vztahu k osobě žadatele pak dle názoru soudu musí být posuzována v souvislosti s ustanovením § 95 odst. 1 aut. zák. Z dikce ustanovení § 98 odst. 6 aut. zák. („ministerstvo udělí oprávnění“) nelze dovozovat, že žadatel má při splnění podmínek stanovených v ust. § 98 odst. 6 písm. a) až d) právní nárok na udělení oprávnění, neboť správní orgán podle § 98 odst. 5 přihlíží i k dalším předpokladům (způsobilost žadatele k řádnému a účelnému výkonu kolektivní správy). Při udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy jde

o úvahové rozhodnutí správního orgánu, při kterém je správní orgán vázán hledisky v zákoně stanovenými (str. 9 a 10 rozhodnutí). Napadenému rozhodnutí vytkl Městský soud v Praze nedostatečné odůvodnění, neboť z rozhodnutí nelze zjistit, zda se autoři – zvukaři mohou přihlásit do evidence ke stávajícím kolektivním správcům nebo s nimi uzavřít smlouvu za účelem správy jiných než povinně kolektivně spravovaných práv, a proto jsou obě rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná. Dle soudu je rovněž nezbytné podrobnější posouzení činnosti zvukaře, a podklady rozhodnutí by proto měly být doplněny znaleckým posudkem.

Ministerstvo kultury v novém rozhodnutí udělilo žalobkyni oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových práv autorů, neboť na základě provedeného znaleckého posudku a dalších doplňujících informací a podkladů dospělo k závěru, že žalobkyně splňuje všechny náležitosti stanovené autorským zákonem, včetně naplnění požadavku účelnosti výkonu kolektivně spravovaných práv.

Podle § 95 odst. 1 aut. zák. je účelem kolektivní správy práv kolektivní uplatňování a kolektivní ochrana majetkových práv autorských a majetkových práv souvisejících s právem autorským a umožnění zpřístupňování předmětů těchto práv veřejnosti.

Podle § 98 odst. 5 aut. zák. o žádosti o udělení oprávnění rozhodne ministerstvo do 90 dnů ode dne podání žádosti. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministr přiměřeně prodloužit. O tomto prodloužení ministerstvo účastníka bez zbytečného odkladu vyrozumí. Ministerstvo v řízení o udělení oprávnění přihlíží zejména k tomu, zda lze předpokládat, že žadatel je způsobilý k řádnému a účelnému výkonu kolektivní správy.

Podle § 98 odst. 6 aut. zák. Ministerstvo udělí oprávnění žadateli,

- a) jehož žádost o udělení oprávnění splňuje náležitosti podle odstavců 2 a 3,
- b) který žádá o oprávnění k zastupování při výkonu takových práv, kdy kolektivní výkon je účelný,
- c) jestliže pro výkon téhož práva ve vztahu k těmto předmětům ochrany, a pokud jde o díla, pro výkon téhož práva k těmto druhům díla, nemá oprávnění již jiná osoba, a
- d) který splňuje předpoklady pro zajištění řádného výkonu kolektivní správy.

Autorské právo je subjektivní přirozené právo, které stát nikomu nepřiznává, ale které autorským zákonem chrání a stanoví způsob jeho výkonu. Pro určitá v § 96 aut. zák. taxativně stanovená autorská práva platí povinná kolektivní správa práv z důvodů vyplývajících z povahy těchto práv, což vylučuje jejich individuální správu („Z řady praktických důvodů se totiž autoři obvykle nemohou výkonem /uplatňováním i neuplatňováním/ svých autorských práv, která jim zůstávají stále zachována, zabývat sami, leč s obtížemi a velkými náklady.“ Telec, I., Tůma, P. Autorský zákon, 1. vydání, nakladatelství C.H.BECK, Praha: 2007, dále jen „Komentář“, str. 749). Kolektivní správa práv je založena na principu veřejnoprávní regulace výkonu kolektivní správy, bez získání administrativního oprávnění tudíž nelze kolektivní správu práv vykonávat.

V právní teorii je poněkud sporná otázka, zda na udělení oprávnění je či není právní nárok. Zatímco dřívější právní úprava zákona č. [237/1995](#) Sb., o hromadné správě autorských práv a práv autorskému právu příbuzných a o změně a doplnění některých zákonů, v § 5 odst. 1 stanovila, že Ministerstvo může udělit oprávnění k výkonu hromadné správy takovému žadateli, který je schopen zajistit řádný výkon této správy, a tudíž se vykládalo, že na udělení oprávnění není právní nárok, současný aut. zák. volí v § 98 odst. 6 aut. zák. formulaci „Ministerstvo udělí oprávnění“, za splnění podmínek stanovených aut. zák. Problematické přitom je, že kromě objektivních kritérií je udělení oprávnění vázáno na možnost správního uvážení ohledně naplnění podmínky způsobilosti žadatele k řádnému a účelnému výkonu kolektivní správy (§ 98 odst. 5 aut. zák. a obdobně též § 98 odst. 6 písm. d/ aut. zák., viz Komentář str. 777 a 781). Zkoumání podmínky § 98 odst. 6 písm. b) aut. zák. je u povinně kolektivně spravovaných práv nadbytečné (viz. odůvodnění rozhodnutí Městského soudu v Praze). Z pouhého zákonného textu „Ministerstvo udělí“, však nelze dovozovat právní nárok na

udělení oprávnění, uvedené ustanovení lze ovšem vyložit i tak, že tu právní nárok je, ovšem pouze za splnění zákonných podmínek, z nichž některé jsou ve značné míře závislé na volném správním uvážení ministerstva (srov. též Komentář str. 778). Z uvedeného vyplývá, že se jedná o úvahové rozhodnutí správního orgánu. Pochybnost o účelnosti kolektivní správy v případě autorských práv zvukařů pak vyjadřují i autoři dosud citovaného Komentáře k autorskému zákonu, od jejichž názorů nemá Nejvyšší soud důvod se v této věci jinak odchylovat (srov. zde Komentář str. 784).

Žalobkyně nemohla spoléhat na to, že její žádosti o udělení oprávnění ministerstvo automaticky vyhoví a ona bude moci ihned začít vykonávat svoji funkci, neboť takové očekávání, že zákonné úpravy udělování oprávnění ke kolektivní správě práv nevyplývá (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1191/2011, proti němuž směřující ústavní stížnost byla usnesením Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2012, sp. zn. IV. ÚS 340/12, odmítnuta).

Závěr odvolacího soudu o tom, že v daném případě nezákonné rozhodnutí nebylo způsobilé přivodit vznik škody, a dále nad to ve svém důsledku – kvůli dovolací argumentaci – uvažováno, že tudíž nemůže zde být příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a tvrzeným ušlým ziskem, je správný. Má-li rozhodnutí k žádosti o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy autorských práv charakter tzv. „úvahového rozhodnutí“, v tom smyslu, že mohlo být rozhodnuto jinak, než vyhověním žádosti založené na jasném právním nároku, pak nelze dovodit, že žádosti žalobkyně muselo být vyhověno, a nelze tudíž dovodit základní předpoklad odpovědnosti státu, totiž nezákonnost rozhodnutí ve smyslu § 8 OdpŠk. Dovolatelkou tvrzený ušlý zisk představuje hypotetický nárok, který je spojený s nenaplněným očekáváním, že žalobkyni bude oprávnění k výkonu kolektivní správy práv na její žádost uděleno ihned, není však důsledkem nezákonného rozhodnutí, a proto je nadbytečné uvažovat o příčinné souvislosti s vydaným nezákonným rozhodnutím.

Tvrdí-li dovolatelka, že takovýmto výkladem by byla zcela vyloučena odpovědnost státu, neboť žalovaného by nic nedonutilo k udělení oprávnění, pak zjevně pomíjí onu skutečnost, že udělení oprávnění vždy částečně závisí právě na správním uvážení realizovaném v určitém rozhodovacím procesu, jenž může být poznamenán i vydáním rozhodnutí, která v jeho další fázi vzhledem k uplatněnému oprávněnému prostředku neobstojí.

Odkaz dovolatelky na nálezy Ústavního soudu na posuzovanou věc nedopadají, neboť se týkají skutkově naprosto odlišných věcí, a to odpovědnosti za škodu spočívající v nákladech řízení (Pl. ÚS 18/01), aplikace pojmu ušlého zisku, přestože občanský zákoník v dané době tento pojem neznal (III. ÚS 124/03), úroků z prodlení za dobu tzv. předběžného posouzení nároku podle § 15 odst. 2 OdpŠk (II. ÚS 1612/09), nároku na náhradu škody vůči státu v případě zproštění obžaloby (I. ÚS 3026/07), postavení daňového ručitele a jeho omezených práv ve srovnání s daňovým dlužníkem (Pl. ÚS 72/06), nároku na odškodnění za vykonání trestu podle § 372 odst. 1 trestního řádu ve znění do 30. června 1969 (I. ÚS 1628/07), a náhrady nákladů zastoupení (III. ÚS 165/02).

Odvolací soud správně posoudil, že předpoklady odpovědnosti státu za škodu nebyly v daném případě splněny, a proto dovolací soud dovolání žalobkyně zamítl (§ 243b odst. 2 věta před středníkem o. s. ř.).

(zdroj: www.nsoud.cz)

Další články:

- [Dražba \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Insolvenční řízení a náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Společenství vlastníků jednotek](#)
- [Společný nájem bytu manžely \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Smlouva o zápůjčce, insolvence](#)
- [Promlčení a ochrana spotřebitele](#)
- [Pozůstalost](#)
- [Pozůstalost](#)
- [Nezbytná cesta](#)