

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáckové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **Lokama BT s.r.o.**, IČO: 07925573
se sídlem Praha 4, Jaurisova 515/4

proti
žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**
se sídlem Praha 2, Škrétova 44/6

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 1. 2025, č. j. RRTV/616/2025-had, sp. zn. RRTV/2024/563/had,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Věc se postupuje předsedovi Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým byl žalobce prvním výrokem uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 242/2022 Sb., o službách platform pro sdílení videonahrávek a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o službách platform pro sdílení videonahrávek) [dále jen „zákon č. 242/2022 Sb.“], neboť poskytuje službu platformy pro sdílení videonahrávek <https://prehraj.to>, aniž do dne zahájení poskytování této služby učinil oznámení podle § 6 odst. 2 tohoto zákona. Druhým výrokem byla žalobci podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 242/2022 Sb. a § 35 písm. b) a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Třetím výrokem byla žalobci uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 2 500 Kč.
2. Při předběžném posouzení věci soud dospěl k závěru, že je na místě postupovat podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. podanou žalobu odmítnout a současně ji postoupit správnímu orgánu k rozhodnutí o řádném opravném prostředku (rozkladu). Důvodem uvedeného závěru byla skutečnost, že se uplatní obecná právní úprava § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť zákon č. 242/2022 Sb. možnost podat řádný opravný prostředek nevyklučuje. Současně ze zákona č. 242/2020 Sb. ani nevyplývá, že by se úprava opravného prostředku měla řídit

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“).

3. Pro úplnost soud podotýká, že nevešel na odůvodnění žalované, uvedené v podání ze dne 22. 4. 2025, které se k dotazu soudu, na základě jakého ustanovení právního předpisu je součástí napadeného rozhodnutí poučení o možnosti podat žalobu, aniž by účastník řízení před podáním žaloby vyčerpal opravný prostředek v podobě odvolání, respektive rozkladu, omezilo na strohé konstatování, že dotýčným ustanovením je § 65 s. ř. s., přičemž proti kolektivnímu orgánu, kterým žalovaná je, nelze podat odvolání, respektive rozklad.
4. Aby soud předešel překvapivosti svého rozhodnutí, vyrozuměl účastníky řízení o svém právním názoru na další postup ve věci.
5. Žalobce soudu sdělil, že se ztotožňuje s názorem soudu. Zároveň zdůraznil, že postupoval v souladu s poučením uvedeným v napadeném rozhodnutí.
6. Naproti tomu žalovaná názor soudu nepovažovala za správný. Uvedla, že soud opomíjí, že imanentní součástí právního řádu ČR je soulad s požadavkem vnitřní koherence. Právní řád obecně musí být vzájemně soudržný a logicky provázaný systém (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 2/97). Rozhodnutí žalované je z povahy věci rozhodnutím jednostupňovým, a to zejména s ohledem na úzkou specializaci v této oblasti a organizační strukturu. Jistou specifickou výkonu působnosti odráží právě zákon č. 231/2001 Sb., který je pro žalovanou fundamentálním právním předpisem a který přímo vylučuje dvojinstančnost řízení. V těchto případech je poskytnuta právní ochrana adresátům právě až v rámci správního soudnictví (viz § 66 zákona č. 231/2001 Sb.).
7. Stejným prizmatem jsou posuzovány i jiné zákony, kterými je žalované přidělena pravomoc v oblasti výkonu veřejné moci. Namátkou žalovaná uvedla zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), či zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů. Ve všech těchto případech, kdy je žalované přidělena pravomoc v oblasti výkonu veřejné moci jiným zákonem než zákonem č. 231/2001 Sb., je dvojinstančnost řízení vyloučena z logických důvodů vždy. Na jednoinstančnost rozhodnutí žalovaného mimo jiné odkazuje i řada důvodových zpráv k právním předpisům.
8. Žalovaná právní názor soudu nepovažovala za korespondující s právem a měla za to, že jde proti obecné koncepci správního řízení před žalovanou, která není upravena pouze v zákoně č. 231/2001 Sb., ale také v zásadě v jakémkoliv jiném právním předpisu, který přiznává žalované pravomoc v rámci výkonu veřejné moci. Opačný právní názor by dle žalované vedl k nepřesným a nepředvídatelným závěrům.
9. Dále uvedla, že v případě povolení dvojinstančnosti řízení u úzce specializovaných správních orgánů je vždy zásadní stanovit konkrétní procedurální postup, kterým se budou příslušné správní orgány, jakož i osoby, s jejichž veřejnými právy a povinnostmi je nakládáno, řídit. Náhornou ukázkou je dle žalované rozhodnutí České národní banky, proti kterému je přípustný rozklad a konkrétní procedurální postup je stanoven v zákoně č. 6/1993, o České národní bance. Kolegiální správní orgán rozhodující o rozkladu lze nalézt také i v zákoně č.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Stejně tak důležité je procedurálně upravit ustanovení tzv. rozkladové komise, které rovněž absentuje.

10. Na základě shora uvedeného měla žalovaná za to, že zákon č. 242/2022 Sb. obsahuje tzv. otevřenou mezeru v zákoně, jak je tato specifikována Melzerem (MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. Praha. C. H. Beck, 2009, s. 222–229). Vyplnění určité mezery ve správním právu připouští i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011–105).
11. Žalovaná uzavřela, že v případě zákona č. 242/2022 Sb. neexistuje ospravedlnitelný důvod, proč by zákonodárce záměrně vyloučil jednoinstančnost řízení žalované a účelně odkázal toliko na subsidiární užití správního řádu. Nadto procedurální otázky správního řízení nejsou v zákoně č. 242/2022 Sb. *de facto* upraveny vůbec.
12. Za uvedeného stavu věci soud vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 1 odst. 2 správního řádu tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.
 - Podle § 152 odst. 1 správního řádu proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.
 - Podle § 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.
 - Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.
13. Soud i po vyjádření žalované setrval na stanovisku, že je na místě postupovat podle § 46 odst. 5 s. ř. s., tzn. podanou žalobu odmítnout a současně ji postoupit správnímu orgánu k rozhodnutí o řádném opravném prostředku, a to z následujících důvodů:
14. V projednávaném případě byl žalobce shledán vinným z přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. Zákon č. 242/2022 Sb. sice v § 11 vymezuje jednotlivé přestupky, avšak současně tento zákon neobsahuje právní úpravu procesního postupu v řízení o přestupku. Vodítko, podle jakého právního předpisu by mělo být postupováno v případě řízení o přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. a zejména, zda je v tomto případě vyloučeno řízení o opravném prostředku, či nikoliv, z důvodové zprávy k zákonu č. 242/2022 Sb. nevyplývá.
15. Za uvedené situace je dle soudu nutno vyjít z § 1 odst. 2 správního řádu zakotvující obecnou a subsidiární povahu správního řádu. Správní řád je jako obecný právní předpis nutno použít vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zákon č. 242/2022 Sb. použití správního řádu nikterak nevylučuje. Úmysl zákonodárce vyloučit v daném případě správní řád nelze dovodit ani z důvodové zprávy k zákonu č. 242/2022 Sb.
16. Aplikaci § 1 odst. 2 správního řádu nelze vyloučit žalovanou namítanou úzkou specializací žalované a její organizační strukturou. Byť soud v plném rozsahu specifikoval postavení žalované, včetně toho, že se jedná o kolektivní orgán, vnímá, nejedná se o skutečnosti, které by samy o sobě odůvodňovaly vyloučení obecné právní úpravy správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

17. Podle správního řádu (viz § 81 odst. 1 a § 152 odst. 2) je správní řízení zásadně řízením dvojinstančním. Jedná se o jednoznačný projev vůle zákonodárce připustit odvolání, respektive rozklad proti rozhodnutím správních orgánů jakožto obecné pravidlo s možnými výjimkami stanovenými správním řádem nebo jiným zákonem. Účastník řízení tak má v zásadě právo podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek. Případná výjimka musí být výslovně stanovena pouze zákonem. Uvedené ostatně plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, viz bod [13]. Zákon č. 242/2022 Sb. odchylku od možnosti podat opravný prostředek nestanoví.
18. Soud podotýká, že na obecnou úpravu správního řádu o možnosti podat proti rozhodnutí o přestupku opravný prostředek navazuje rovněž i přestupkový zákon, když v § 96 speciálně vůči § 81 správního řádu upravuje rozsah odvolacích práv jednotlivých účastníků řízení o přestupku.
19. Protože správní řízení je dle správního řádu obecně dvojinstanční a současně protože zákon č. 242/2022 Sb. nevylučuje možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přestupku, a nečiní tak ani přestupkový zákon, nelze než dospět k závěru, že proti rozhodnutí žalované o přestupku spáchaného podle zákona č. 242/2022 Sb., je přípustný opravný prostředek (rozklad).
20. Soud k poukazu žalobce na zákon č. 231/2001 Sb. akcentuje, že v relevantní právní úpravě zákona č. 242/2022 Sb. není obsažen žádný odkaz na zákon č. 231/2001 Sb., a to ani v příslušné části důvodové zprávy k tomuto zákonu. Rovněž zákon č. 231/2001 Sb. včetně jeho důvodové zprávy nikterak neupravuje možnost použití tohoto zákona i na řízení o přestupku vedená podle zákona č. 242/2022 Sb., případně jiného zákona. Pro použití zákona č. 231/2001 Sb. na řízení o přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. tak chybí právní podklad.
21. Poukaz žalované na jiná přestupková řízení, která jsou jí vedena a ve kterých je vyloučeno konání odvolacího řízení, neshledal soud relevantní. Je tomu tak proto, že zákony, na které žalovaná poukazovala, tj. zákon č. 231/2001 Sb., zákon č. 132/2010 Sb. a zákon č. 40/1995 Sb., obsahují výslovnou výjimku z použití správního řádu, a to právě pokud jde o konání odvolacího, respektive rozkladového řízení (viz § 66 zákona č. 231/2001 Sb., § 16 zákona č. 132/2010 Sb., § 8c odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb.). Nejedná se tedy o srovnatelné případy s projednávaným případem, neboť jak soud uvedl výše, v projednávaném případě není zákonem č. 242/2022 Sb. možnost podání opravného prostředku vyloučena.
22. Nerelevantními soud shledal rovněž odkazy žalované na právní úpravu České národní banky a Rady Českého telekomunikačního úřadu. V těchto případech jsou procesní pravidla jednoznačně upravena v příslušných zákonech. Zákonodárce tak dal jednoznačně najevo svůj úmysl odchýlit se od obecné právní úpravy správního řádu. To však není případ přestupků podle zákona č. 242/2022 Sb.
23. Soud pak má rovněž za to, že v projednávaném případě nejde ani o tzv. mezeru v zákoně. Při posouzení uvedené otázky soud vyšel z obecných závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS, a rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, a ze dne 17. 1. 2024, č. j. 8 Afs 59/2023-39.
24. Prává mezera (logická nebo technická) vyžaduje, aby aplikace určité pozitivněprávní normy logicky předpokládala jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

ustanovení neaplikovatelné. V takovém případě je z hlediska účelnosti práva třeba takovou mezeru odstranit aplikačním dotvořením práva soudem. V projednávaném případě však dotčená ustanovení zákona č. 242/2022 Sb. a správního řádu lze v jejich vzájemné souvislosti technicky aplikovat a současně řízení o opravném prostředku lze provést. Soudu není znám žádný důvod, pro který by nemohlo být v projednávaném případě vedeno řízení o opravném prostředku (rozkladu), respektive žádný takový důvod z právní úpravy zákona č. 242/2022 Sb., ze správního řádu a rovněž ani z jiného zákona nevyplývá. Pokud pak žalovaná poukazuje na absenci rozkladové komise u žalované, respektive absenci procedurálních pravidel pro její ustanovení, soud odkazuje na § 152 odst. 3 správního řádu, upravující způsob ustanovení rozkladové komise. Soud neshledal žádný důvod, pro který by nebylo možno aplikovat toto ustanovení i v projednávaném případě a rozkladovou komisi zřídit. S ohledem na shora uvedené má soud za to, že právní řád žádnou pravou mezeru neobsahuje, neboť nejde o „slepý“ odkaz na neexistující právní normu.

25. V projednávaném případě nejde ani o tzv. mezeru nepravou (teleologickou či axiologickou). Nepravé mezery jsou vždy spjaty s tzv. teleologickým pozadím právního řádu, tedy s hodnotami a principy, na nichž je jako celek založen. V daném případě však z hodnot a principů právního řádu ČR nevyplývá naléhavá potřeba vyloučení řízení o opravném prostředku, která by ospravedlnila dotvoření práva nad rámec doslovného výkladu textu zákona. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016 - 62, č. 3632/2017 Sb. NSS: *„Možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce..., a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku“*. Soud žádný důležitý důvod, který by dosahoval ústavněprávní relevance, v projednávaném případě neshledal. Takovým důvodem ze své podstaty nemůže být úzká specializace žalované a rovněž ani její organizační struktura. Přestupková řízení jsou totiž obecně dvojstupňová. Výjimku z práva na podání opravného prostředku tak nelze dotvořit analogickým použitím § 66 zákona č. 231/2001 Sb. V tomto případě pak má soud i pochyby o tom, zda by analogické použití zákona č. 231/2001 Sb. nebylo v neprospěch účastníka přestupkového řízení, což by jeho použití zcela vylučovalo.
26. Na základě shora nastíněných úvah soud dospěl k závěru, že se v projednávaném případě nejedná o tzv. mezeru v zákoně.
27. Pokud pak žalovaná poukazuje na skutečnost, že v zákoně č. 242/2022 Sb. nejsou upraveny žádné procedurální otázky, soud sděluje, že to je právě důvod, pro který v projednávaném případě aplikoval správní řád. Správní řád totiž upravuje obecně vedení správního řízení, přičemž specifika pro přestupkové řízení, která reflektují zvláštnost tohoto typu řízení, jsou upravena v přestupkovém zákoně. Oba zákony, tj. správní řád a přestupkový zákon, je nutno v řízení o přestupku podle zákona č. 242/2022 Sb. vzájemně aplikovat.
28. Závěrem soud uvádí, že má za to, že výše nastíněné úvahy jsou plně v souladu s požadavkem na vnitřní koherenci právního řádu ČR, který vyplývá z žalovanou obecně nastíněných nálezů Ústavního soudu.
29. S ohledem na shora uvedené soud podle § 5 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 5 s. ř. s. žalobu odmítl a zároveň tuto žalobu postoupil předsedovi žalované. Soud dospěl k závěru, že nadřízený orgán žalované nelze určit podle § 178 odst. 1 správního řádu (žádný zákon

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

nestanoví, kdo je nadřízený správní orgán žalované, stejně tak není žádným právním předpisem určen správní orgán, který by rozhodoval o odvolání, popřípadě by vykonával dozor). Na místě je tak nutno použít § 178 odst. 2 správního řádu. Aplikací § 178 odst. 2 správního řádu dospěl soud k závěru, že nadřízeným orgánem žalované, která je ústředním správním orgánem (viz § 4 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.), je vedoucí tohoto úřadu, tj. předseda Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Předseda dle § 9 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. totiž řídí činnost žalované a jedná její jménem. Skutečnost, že je předseda žalované oprávněn a současně povinen řídit činnost žalované, nutně vede k závěru, že je současně vedoucím ústředního správního úřadu.

30. Závěrem soud sděluje žalobci, že za situace, kdy neproběhlo řízení o opravném prostředku, se nemůže věcně zabývat podanou žalobou, neboť soudnímu přezkumu musí vždy předcházet přezkum nadřízeného správního orgánu. Bude tedy na předsedovi žalované, aby rozhodl o rozkladu žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 1. 2025, č. j. RRTV/616/2025-had, sp. zn. RRTV/2024/563/had. Teprve následně může být podána správní žaloba. V této souvislosti soud připomíná, že včasnost podaného rozkladu se posuzuje podle § 46 odst. 5 s. ř. s.
31. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
32. Žalobce zaplatil soudní poplatek za řízení o žalobě ve výši 3 000 Kč. Podle § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Soud tedy rozhodl, že žalobci bude vrácen zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, a to z účtu městského soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení:

Proti výrokům I., II. a III. tohoto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na hlavní straně jeho internetových stránek v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Pokud jde o výrok IV. tohoto rozhodnutí, platí, že proti usnesením ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví není odvolání přípustné (§ 13 odst. 1 a § 14 zákona o soudních poplatcích).

Praha 19. června 2025

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.