**SJS 4 As 63/2005 - 69**

**Pokud žalobce poskytuje stejnou službu (zde časová nepřenosná jízdenka na městskou hromadnou dopravu) za rozdílné (dvojí) ceny podle kritéria místa trvalého pobytu spotřebitele, jedná se o diskriminaci podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.**

**Věc:** Akciová společnost D. proti ústřednímu řediteli České obchodní inspekce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Česká obchodní inspekce uložila žalobci rozhodnutím ze dne 31. 3. 2004 pokutu ve výši 50 000 Kč dle § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele pro diskriminaci spotřebitele podle § 6 téhož zákona. Podle odůvodnění rozhodnutí se měl žalobce dopustit diskriminačního jednání tím, že poskytoval jízdné se slevou pro občany s trvalým pobytem na území města Liberec. Kontrolou ze dne 2. 2. 2004 bylo zjištěno, že inspektorovi s adresou trvalého pobytu v Liberci bylo za síťovou jízdenku účtováno 380 Kč, zatímco inspektorovi s adresou trvalého pobytu v Turnově bylo za shodnou síťovou jízdenku účtováno 420 Kč. Takové jednání je dle České obchodní inspekce diskriminací spotřebitelů s tím, že jde o obdobnou situaci, jaká nastala v případě „dvojích cen“ pro cizince a tuzemce u vstupného, o kterém rozhodl Obvodní soud pro Prahu 6 rozsudkem sp. zn. 6 C 209/98 ze dne 13. 1. 1999.

Proti rozhodnutí České obchodní inspekce podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím z 19. 7. 2004 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě uvedl, že v této věci nejde o diskriminaci spotřebitele ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele . Žalobce je na základě obchodní smlouvy mezi Statutárním městem Liberec a žalobcem a dále na základě usnesení 19. zasedání rady města Liberec ze dne 9. 12. 2004, kterým byly schváleny tarifní podmínky městské hromadné dopravy v Liberci, zavázán poskytnout fyzickým osobám, které na území města trvale bydlí, většinou zde platí daně a přispívají k naplnění příjmové stránky rozpočtu města, část těchto daní zpět ve formě slevy na jízdném. Osoby s trvalým pobytem na území města také platí místní poplatky všeho druhu a počet trvale žijících občanů je rozhodující pro výši podílu na výnosu nepřímých daní. Těmito skutečnostmi je sleva odůvodněna. V tomto případě nelze aplikovat čl. 1 , čl. 3 odst. 1 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod , a tedy ani nelze dovodit porušení ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele . Každá sleva implicitně zahrnuje i jistou nerovnost, avšak není diskriminací přesto, že ne každý může slevy využít. Poskytování slevy totiž není v rozporu s dobrými mravy. Obecně neexistuje nárok na žádnou slevu ani ústavní nárok na slevu. Každý poskytovatel služeb nebo zboží, který hodlá poskytovat slevy, bez ohledu na jeho motivaci, musí stanovit pravidla pro její poskytnutí. Toto žalobce učinil zcela nediskriminujícím způsobem. Sleva je určitým dobrodiním, kterého se objektivně nemůže dostat každému, a to většinou z důvodů stojících mimo jeho vůli (nemá potřebný věk, důchodový status, nevykonává základní vojenskou službu, nenavštěvuje určitý typ školy, není schopen zakoupit výrobek v tak velké částce, aby získal slevu, nebo není občanem města Liberec), a přitom tyto situace nejsou v rozporu s dobrými mravy, a tudíž ani diskriminací. Žalobce dále poukázal na § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Konstatoval, že dotace poskytnutá městem Liberec žalobci jakožto 100% dceřiné společnosti na investice do městské hromadné dopravy, jakož i každoročně poskytované finanční cenové vyrovnání, má rovněž svůj sociální rozměr a je dostatečně dobrým důvodem v souladu s dobrými mravy pro poskytování slev občanům města.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 6. 2005 žalobu zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že v dané věci jde o to, že když si osoba bez trvalého pobytu v Liberci zakoupí časovou nepřenosnou jízdenku na městskou hromadnou dopravu, zaplatí za tuto službu více než osoba s trvalým pobytem v Liberci. Je tedy diskriminována vyšší cenou. Soud poznamenal, že je lhostejné, zda se tento rozdíl v cenách žalobce nazve slevou pro občany Liberce nebo vyšší cenou pro ostatní osoby. Nemůže obstát ani námitka, v níž je poukazováno na § 35 odst. 2 obecního zřízení, neboť z této normy vyplývá jen povinnost obce v rámci uspokojování potřeb svých občanů organizovat též dopravu ve svém územním obvodu. Tato norma však nemůže být podkladem pro konstrukci různých cen v městské hromadné dopravě. Soud uzavřel, že dvojí ceny na základě kritéria trvalého pobytu představují diskriminaci, což znamená rozpor s dobrými mravy.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal, že se soud nevypořádal s hlavní argumentací uvedenou v žalobě, totiž že poskytnutí slevy nesmí být v rozporu s dobrými mravy, tedy každý, kdo splní podmínky stanovené poskytovatelem služby, musí mít možnost slevy využít. Žádný právní předpis neupravuje sociální nároky ani sociální ohledy pro určité skupiny obyvatelstva, které by mohl kdokoliv vykládat jako *„obecně akceptovatelné, protože směřují ke kompenzování životních nákladů“.* Z těchto důvodů proto nikdo, ani soud, nemůže stanovit oblast poskytovaných slev, které nejsou diskriminační vůči ostatním, a naopak určit jiné, které za diskriminační považovány jsou, pouze na základě „svého sociálního cítění“. Stěžovatel dále poukázal na sociální aspekt, a tudíž aprobaci předmětné slevy na základě § 35 odst. 2 obecního zřízení. Mezi potřeby občanů ve smyslu tohoto ustanovení zahrnuje žalobce jak dopravní obslužnost, tak i cenovou dostupnost městské dopravy. Možnost použít cenově dostupnou městskou hromadnou dopravu považuje stěžovatel a jeho akcionář, kterým je Statutární město Liberec, za jednu ze základních potřeb občanů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

**Z odůvodnění:**

(-) Nejvyšší správní soud dále uvádí, že z databáze judikatury Nejvyššího správního soudu bylo zjištěno, že obdobnou věc již Městský soud v Praze posuzoval, a to v rozsudku ze dne 23. 11. 2005, čj. 7 Ca 138/2004-33. Podle právní věty v něm obsažené *„pokud je spotřebitelům majícím trvalý pobyt na území určitého města za stejnou službu (zde: služby poskytované sportovním areálem) poskytována sleva, a tedy účtována nižší cena než spotřebitelům ostatním, jde o diskriminaci podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Poskytnutí slevy takto vymezené skupině spotřebitelů nelze srovnávat s poskytováním slev např. žákům základních škol či důchodcům, neboť tyto slevy jsou odůvodňovány sociální potřebností těchto skupin a zpravidla se týkají úhrad za tzv. veřejné služby (doprava). Sportovní využití je naproti tomu spíše zbytnou potřebou (trávení volného času), jejíž naplňování nemá bezprostřední vliv na kvalitu života“.*

Dále nutno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 1 As 14/2006-68, v němž se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem, že zlevněné jízdné pro občany ve věku 65 - 70 let, kteří mají trvalé bydliště v Hradci Králové, v Pardubicích a v dopravně připojených obcí, má diskriminační povahu. Přitom i v tomto případě byla sleva poskytována na základě nařízení rady města, které bylo převzato do smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obsluhy, a i v daném případě byla obhajoba stěžovatele založena na tvrzení, že tímto způsobem zajišťoval péči o občany daného města.

Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že jednání stěžovatele i v tomto případě mělo diskriminační povahu. Slevu na jízdném mohli uplatňovat toliko občané mající trvalé bydliště v Liberci, ostatní občané České republiky, případně i cizinci, jejichž trvalé bydliště se nachází jinde, stejné výhody užívat nemohli. Při stanovení jízdného tak došlo k diferenciaci, přičemž jediným kritériem bylo místo trvalého pobytu. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva či Ústavního soudu [např. nález ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (publikován pod č. 40/2003 Sb.), nález ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04 (publikován pod č. 405/2006 Sb.)], *„ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení tohoto principu nedošlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl, nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž výbor OSN pro lidská práva při aplikaci článku 26 paktu opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria“.*

Zvýhodnění občanů s trvalým bydlištěm v Liberci oproti ostatním osobám s trvalým bydlištěm jinde by proto nemělo diskriminační povahu pouze tehdy, pokud by mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tj. jestliže by sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené.

V této souvislosti je třeba uvést, že stěžovatel se mýlí, pokud v žalobě tvrdil, že není rozhodující, jaká je konkrétní motivace poskytovatele služeb nebo zboží k poskytnutí slev, tj. není vůbec rozhodující, zda-li ho vedly k poskytnutí slevy ohledy sociální či jiné. Naopak, je třeba vycházet z toho, že kritéria rozumnosti a objektivnosti při poskytování cenového zvýhodnění jsou stěžejními pro posouzení nerovného zacházení ve smyslu výše uvedeném.

Stěžovatel však na jiném místě v žalobě poukazuje na to, že finanční prostředky poskytuje město ze svého rozpočtu, který významným podílem naplňují výnosy daní, jež platí osoby fyzické a právnické, které mají trvalé bydliště nebo své sídlo v Liberci, a to na základě zvláštního zákona o rozdělení daňových výnosů, a motivace směřuje k tomu, aby se občané cítili lépe ve městě, které naplňuje svoje zákonné povinnosti plynoucí z obecního zřízení či dalších zákonů.

Výše uvedený cíl naznačený stěžovatelem je bezpochyby legitimní, ovšem je otázka, zda prostředky, jimiž mělo být tohoto cíle dosaženo, byly přiměřené. Nerovné zacházení na základě kritéria trvalého pobytu je považováno za diskriminaci (viz rozsudek Soudního dvora ES ze dne 16. 1. 2003 ve věci C-388/01, *Komise v. Itálie,* Recueil, s. I-721, poskytování slevy v místních muzeích v Itálii osobám starším 65 let s trvalým pobytem v dané obci na základě rozhodnutí samospráv). Soudní dvůr poukázal na to, že zakázanou diskriminací podle čl. 12 a 49 Smlouvy ES je nejen otevřená diskriminace z důvodu státní příslušnosti k jinému členskému státu, ale i všechny skryté formy, které při použití jiného rozlišovacího kritéria vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku, tj. znevýhodnění státních příslušníků jiných členských států oproti vlastním státním příslušníkům. To se týká zejména opatření, která rozlišují mezi osobami na základě kritéria trvalého pobytu, neboť může působit hlavně znevýhodnění cizích státních příslušníků, protože osoby s trvalým pobytem jinde bývají zejména cizinci. Pokud jde o přímé použití kritéria státní příslušnosti, bylo by možné je ospravedlnit pouze použitím výslovných výjimek obsažených v čl. 46 Smlouvy ES, na které odkazuje pro oblast volného pohybu služeb čl. 55 Smlouvy. Hospodářské cíle nemohou v žádném případě představovat důvod uvedený v čl. 46 Smlouvy. Pokud však jde o použití kritéria trvalého pobytu, je třeba zkoumat, zda důvody uváděné italskou vládou představují naléhavé důvody obecného zájmu, které by mohly nerovné zacházení ospravedlnit. Ohledně hospodářských důvodů postačí konstatování, že nemohou být uznány jako naléhavé důvody obecného zájmu ospravedlňující omezení některé ze základních svobod zaručených smlouvou o založení ES. Ohledně namítaného důvodu daňové koherence je třeba uvést, že neexistuje přímá souvislost mezi placením daní a poskytnutým cenovým zvýhodněním. To vynikne ještě více při zjištění, že ze slev je vyloučena většina Italů s trvalým pobytem v jiných místech, ačkoliv ti daně v Itálii rovněž platí. Sporná cenová zvýhodnění jsou tedy neslučitelná s právem Společenství, pokud jsou vyhrazena těm, kteří mají trvalý pobyt v místě sídla instituce, která muzeum provozuje.

Se zřetelem k výše uvedenému pak zřejmě nelze důvody stěžovatele, zejména poukaz na tzv. „daňová hlediska“, za přiměřené považovat.

V tomto směru je nutno poukázat na § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. V odstavci 1 citovaného ustanovení je uveden procentuální podíl z celostátního výnosu jednotlivých daní (kromě daně z nemovitostí, kde je hlediskem území, kde se nachází), který tvoří daňový příjem rozpočtu obcí. Podle odstavce druhého se každá obec na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) - f) podílí stanoveným procentem. Procento zveřejní Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikosti kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Z uvedeného plyne, že neexistuje přímá příčinná souvislost mezi částkou daní, kterou odvedou občané s trvalým pobytem v Liberci, a částkou, která připadne městu Liberec podle zásad uvedených v ustanovení § 4 citovaného zákona. Poskytnutí slev na jízdném občanům s trvalým pobytem na území města Liberce s odůvodněním, že se významnou měrou podílejí na výnosech z daní, proto nemůže být považováno za rozumné a objektivní ospravedlnění, neboť do daňových příjmů rozpočtu města Liberec přispívají všechny osoby, které platí daně uvedené v § 4 odst. 1 zákona č. 243/2000 Sb.

Stěžovatel pak dále argumentoval v kasační stížnosti tím, že správnímu orgánu je v těchto kauzách dán významný a nepřijatelně velký prostor pro tzv. správní úvahu, a to z hlediska výkladu pojmu „dobré mravy“.

Podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele se prodávající nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy; zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat.

Pojem dobrých mravů český správní řád nedefinuje, přestože tento pojem často užívá (např. § 3 odst. 1 , § 39 a § 424 občanského zákoníku a § 44 odst. 1 obchodního zákoníku ). Ústavní soud vykládá dobré mravy jako souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti [např. nález ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 544/2000 (publikován pod č. 41/2001 Sb. ÚS), usnesení ze dne 26. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 249/97 (publikováno pod č. 14/1998 Sb. ÚS)]. Jedná se o obecně uznávané zásady a pravidla slušnosti, souhrn etických a kulturních hodnot společnosti, dílem trvalých (neměnných), dílem podléhajících vývoji, které se za stanovených (objektivních) okolností mohou z morálních přeměnit na právní.

Porušením dobrých mravů je ve smyslu novely zákona o ochraně spotřebitele zákonem č. 104/1995 Sb. (účinné od 1. 7. 1995), mimo jiné, nikoliv však výlučně, diskriminace spotřebitele. K porušení dobrých mravů ve smyslu ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele tedy nemusí vždy dojít diskriminací spotřebitele; diskriminace spotřebitele naopak vždy bude znamenat porušení dobrých mravů ve smyslu citovaného zákonného ustanovení. V této souvislosti nutno konstatovat, že je třeba rozlišovat mezi správním uvážením a neurčitým právním pojmem. Pojem „dobrých mravů“ je neurčitým právním pojmem. V daném případě byl tedy správní orgán povinen provést výklad neurčitého právního pojmu a rozhodnout, zda konkrétní skutkový stav lze pod tento pojem podřadit. Napadené správní rozhodnutí se opírá o porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele a porušení dobrých mravů spatřuje v diskriminaci těch, kteří nemají trvalý pobyt v Liberci, a z toho důvodu platí vyšší jízdné. V tomto směru správní orgán povinnosti provést výklad neurčitého právního pojmu „porušení dobrých mravů“ dostál.