



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **D. p. m. L., a. s.**, zast. JUDr. Zdeňkem Holáskem, advokátem, se sídlem v Jablonci nad Nisou, 28. října 31, proti žalovanému: **Ústřední ředitel České obchodní inspekce**, se sídlem Praha 2, Štěpánská 15, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2005, č. j. 8 Ca 190/2004 – 39,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 7. 2004, č. j. 2966/2500/2004/Šu/Št, bylo zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí České obchodní inspekce v Liberci ze dne 31. 3. 2004, č. j. 058/25/04/Bl, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena podle § 24 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, pokuta ve výši 50 000 Kč, a to ve věci diskriminace spotřebitele ve smyslu ustanovení § 6 uvedeného zákona. Podle odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů 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 na inspektorovi s adresou trvalého pobytu v Liberci, bylo požadováno zaplatit za síťovou jízdenku 380 Kč, zatímco na inspektorovi s adresou trvalého pobytu v Turnově, bylo požadováno zaplatit za shodnou síťovou jízdenku 420 Kč. Oba správní orgány zaujaly názor, že takové jednání je třeba považovat za diskriminaci 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.

V podané žalobě vyslovil žalobce přesvědčení, že v této věci nejde o diskriminaci spotřebitele ve smyslu § 6 zákona, nýbrž o situaci, kdy na základě obchodní smlouvy mezi Statutárním městem Liberec a žalobkyní 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, dostanou fyzické osoby, 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 jízdě. Kromě toho platí i místní poplatky všeho druhu a v neposlední řadě počet trvale žijících občanů je rozhodující pro výši podílu na výnosu nepřímých daní. K tomu všemu směřuje tato úprava slevy. Žalobce dále uvedl, že tato kauza není kauzou nerovných cen a diskriminace, jak mylně dovozuje žalovaný a není tedy porušením článku 1, 3 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a tedy ani porušením ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Listina práv a svobod především podle názoru žalobkyně upravuje základní práva a mezi ně rozhodně nepatří i právo na slevu jízdě v prostředcích hromadné městské dopravy v Liberci, ale ani nikde jinde na území ČR. Podle názoru žalobce si žalovaný s pravděpodobností hraničící s jistotou neuvědomuje skutečnost, že každá sleva implicitně, ať je poskytnuta více či méně sofistikovaným způsobem, má v sobě zakomponovanou jistou nerovnost, avšak není rozhodně diskriminací, a to přesto, že ne každý může slevy využít, protože není v rozporu s dobrými mravy; a protože není obecně nárok na žádnou slevu a ani nemůže být ústavní nárok na slevu, pak každý poskytovatel služeb nebo zboží, který hodlá poskytovat slevy (bez ohledu na jeho motivaci), musí stanovit pravidla pro její poskytnutí, nebo-li musí stanovit rámec (podmínky) pro vznik nároku na slevu. To učinil žalobce a učinil tak zcela nediskriminujícím způsobem, a proto je úvaha o pozitivní diskriminaci nesprávná. Nesouhlasil ani s úvahou o negativní diskriminaci, neboť nikdo nemůže být negativně diskriminován tím, že nemůže získat jakoukoliv slevu. Sleva je určitým dobrodíním, 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 diskriminací. Dovožoval, že zákaz diskriminace stanovením slevy pro občany s trvalým pobytem v Liberci neporušil a žalovaný pojem diskriminace použitý v § 6 zákona absolutizuje.

Žalobce dále konstatoval, že užití institutu dobrých mravů ve veřejnoprávní normě jako je § 6 zákona, je odklonem od pozitivistické teorie správního práva a nutí orgány veřejné správy k dosud nezvyklé volné úvaze, čímž je dán velký prostor pro správní úvahu. Avšak ani tato nemůže jít nad rámec zásad správního řízení a příslušných článků Listiny základních práv a svobod a nesmí zasahovat do výlučné pravomoci samosprávných korporací, což v posuzované věci dodrženo nebylo. Žalobce dále poukázal na ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. Konstatoval, že dotace poskytnutá obcí Liberec žalobci jakožto 100 % dceřinné společnosti na investice do MHD, 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, tj. osobám s trvalým pobytem, a nenaplnuje pojem diskriminace. Pokud žalovaná jako správní orgán dospěla svým rozhodnutím k závěru, že se žalobce dopustil diskriminace, pak překročila zákonem stanovené meze správního uvážení a zasahuje do výlučné pravomoci obce jako samosprávné korporace; tam státu zasahovat nepřisluší. Navrhoval, aby rozhodnutí správních orgánů byla zrušena.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 6. 2005, č. j. 8 Ca 190/2004 – 39, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění napadeného rozsudku se postavil na stanovisko zastávané správními orgány. Konstatoval, že v dané věci jde o to, že když si osoba bez trvalého bydliště v Liberci zakoupí časovou nepřenositelnou jízdenku na Městskou hromadnou dopravu v Liberci, zaplatí za toto zboží (přesněji službu) více, než osoba s trvalým pobytem v Liberci. Byť by si tedy pořídila totožný produkt v totožném množství, jako občan města Liberce, bude ve srovnání s ním diskriminována vyšší cenou. Soud poznamenal, že je lhostejné, zda se tento rozdíl v cenách nazve slevou pro občany Liberce nebo vyšší cenou pro ostatní osoby; bez ohledu na použitou terminologii a úhel pohledu, jde stále jen o to, že osoby s trvalým bydlištěm mimo Liberec zaplatí za totéž více. Vzhledem k tomu, že je technicky nemožné, aby se všechny osoby, jež by měly zájem zakoupit si časovou nepřenositelnou jízdenku na Městskou hromadnou dopravu v Liberci, do Liberce trvale nastěhovaly, je fakt jejich diskriminace zřejmý. Soud dále uvedl, že nemůže obstát ani námitka, v níž je poukazováno na § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., 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 v projednávaném případě došlo k tomu, že opatřením žalobce byly v Městské hromadné dopravě v Liberci zavedeny dvojí ceny na základě kritéria různého trvalého bydliště. Tato skutečnost představovala podle názoru soudu diskriminaci, což znamená rozpor s dobrými mravy. Z těchto důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen „stěžovatel“), a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal především, že závěr soudu vyjádřený v napadeném rozsudku je povrchní a vytýkal mu, že se vyhnul hlavní argumentaci, na které byla žaloba postavena, a sice, že je nerozhodné, jaká byla motivace poskytovatele služby nebo zboží pro poskytnutí slevy, avšak platí, že nesmí být v rozporu s dobrými mravy, resp. diskriminační, a tedy každý, kdo splní podmínky stanovené poskytovatelem služby, musí mít možnost slevy využít. Vytýkal dále soudu, že se vyhnul argumentaci spočívající v tom, že „správním orgánům je v těchto kauzách dán významný a nepřijatelně velký prostor pro správní úvahu, která nemůže jít nad rámec základních pravidel správního řízení a nad rámec článku 3 a 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Uvedl, že je mimo pochybnost, že ani ústavní pořádek a pak i logicky ani žádný jiný právní předpis, který by byl pramenem práva, neupravuje žádné sociální nároky, ba ani – byť jen v obecné rovině – sociální ohledy pro určité skupiny obyvatelstva, které by mohl kdokoliv vykládat jako „obecně akceptovatelné, protože směřují ke kompenzování životních nákladů“ s výjimkou ovšem těch nároků, které jsou upraveny zvláštními předpisy v oblasti sociálního zabezpečení a příbuzných oborech. Z těchto důvodů proto nikdo, ani soud, nemůže stanovit oblast (v dané věci jistý okruh poskytovaných slev), které nejsou diskriminační vůči ostatním, a naopak určit jiné, které za diskriminační považovány jsou, pouze na základě „svého sociálního citění“.

Stěžovatel dále uvedl, že tak, jak lehce soud přiznal sociální aspekt a tudíž aprobaci slevám různým skupinám obyvatelstva, tak se vypořádal opět mimo právo se samostatnou působností obcí, v daném případě s ustanovením § 35 odst. 2 obecního zřízení. Mezi potřeby občanů ve smyslu tohoto ustanovení zahrnuje žalobce jak dopravní obslužnost, tak i dostupnost městské dopravy, neboť možnost, bez použití vlastních dopravních prostředků, které zejména sociálně slabší občané nemají, se přesunout městskou dopravou po území města a přilehlých spádových územích, považuje stěžovatel a jeho akcionář,

kterým je Statutární město Liberec, za jednu ze základních potřeb svých občanů. Tímto vyjádřil stěžovatel svůj vztah k občanům města Liberce, ve kterém poskytuje dopravní služby a zajišťuje dopravní obslužnost, přičemž tak učinil jednoduchou slevou. Nic z toho soud nevyvrátil a povrchně si tak usnadnil svoji úlohu poskytnout žalobci ochranu.

Stěžovatel zdůrazňoval, že poskytnutím slev občanům s trvalým pobytem v Liberci neporušil zákaz diskriminace. Dovožoval, že soud nesprávně posoudil právní otázku existence či neexistence diskriminace spotřebitele, a proto navrhuje, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se domnívá, že výhrady stěžovatele jsou neopodstatněné. Poukazoval na to, že soud v odůvodnění rozsudku postihl veškerá hlediska významná pro posouzení věci a s jeho závěry se lze ztotožnit. V situaci, kdy rozlišování spotřebitelů na základě státního občanství bylo již v soudní praxi vyhodnoceno jako diskriminační, pokládá žalovaný za logický krok, že Městský soud v Praze obdobně posoudil též rozlišování na základě občanství obecního. Navrhoval, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podával z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Byť stěžovatel výslovně neoznačil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je z obsahu kasační stížnosti zřejmé, že tento důvod uplatňuje rovněž, neboť vytýká soudu, že se nevypořádal s jeho žalobními námitkami.

V posuzované věci není pochybností o skutkovém stavu, tak jak vyplývá ze správního spisu. Na základě podání občana J. T., který poukázal na „dvojí ceny“ u D. p. m. L. a S. a. J., provedla Česká obchodní inspekce v Liberci šetření, na jehož základě zjistila, že osobám s trvalým pobytem v Liberci je poskytována síťová jízdenka za 380 Kč, zatímco osobám, které trvalý pobyt v Liberci nemají, je tatáž síťová jízdenka poskytována za 420 Kč. Tento stav posoudila Česká obchodní inspekce jako stav, který je v rozporu s ustanovením § 6 zákona o ochraně spotřebitele, podle něhož prodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy, zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat. Z obsahu spisu rovněž plyne, že stěžovatel od počátku správního řízení s právním posouzením skutku nesouhlasil a hájil se v podstatě týmiž argumenty, které uvádí jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti.

Se stěžovatelem lze do jisté míry souhlasit potud, pokud vytýká soudu, že se nevypořádal s některými jeho žalobními námitkami. Z tohoto pohledu není napadený rozsudek zcela perfektní, avšak se zřetelem k tomu, že názor soudu na posuzovanou věc je v odůvodnění rozsudku jasně vyjádřen, nepovažoval Nejvyšší správní soud napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

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, č. j. 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, č. j. 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 obcích, 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; nález ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04), „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 v podstatě zejména poukazuje na to, že finanční prostředky poskytuje město ze svého rozpočtu, který významným podílem naplňují výnosy daní, které 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 ES ze dne 16. 1. 2003, ve věci C 388/01 - 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 článku 12 a 49 Smlouvy 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 ustanovení 46 Smlouvy o založení ES, na které odkazuje pro oblast volného pohybu služeb článek 55 Smlouvy. Hospodářské cíle nemohou v žádném případě představovat důvod uvedený v článku 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 přiměřená považovat.

V tomto směru je nutno poukázat na ustanovení § 4 zákona č. 243/2000 Sb. zákona 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 nemovitosti, 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 případně 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. právní úvahu, a to z hlediska výkladu pojmu „dobré mravy“.

Podle ustanovení § 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, usnesení ze dne 26. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 249/97). 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), mj., 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“ dostal.

Má-li tedy správní orgán posoudit, zda v daném případě došlo k porušení dobrých mravů, jde o interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu, nikoliv o správní uvážení, jak se domnívá stěžovatel.

Institut správního uvážení (který je nutno od institutu neurčitého právního pojmu rozlišit), dává správnímu orgánu možnost volby mezi různými činnostmi v daném případě. Interpretace neurčitého právního pojmu a subsumce skutkového stavu pod takto interpretovaný neurčitý právní pojem plně podléhají soudnímu přezkumu. Správní uvážení je správní orgán sice povinen provést a rovněž i správní uvážení podléhá soudnímu přezkumu, avšak za podmínek uvedených v ustanovení § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s.,

podle něhož pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonné meze správního uvážení nebo je zneužil.

Stěžovatel dále poukazoval na to, že stát nemůže zasahovat do výlučné pravomoci samosprávných korporací, které si k naplňování svých zákonných povinností zakládají a řídí obchodní společnosti. V tomto směru Nejvyšší správní soud uvádí, že v dané věci o takový případ zásahu jistě nešlo, neboť samostatné korporaci nebylo vytýkáno to, že si zřídila obchodní společnost, ale žalobci jako obchodní společnosti je vytýkáno nerovné zacházení s občany při poskytování ceny jízdného na základě trvalého pobytu v Liberci.

Ve vztahu k této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

I s zřetelem k výše uvedenému se však stěžovatel mýlí, pokud tvrdí, že stát nemůže do samostatné působnosti obcí nikterak zasáhnout. Naopak, zásah státu předpokládá i Ústava ČR, která v článku 101 odst. 4 uvádí, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánu obce se zákony a jinými právními předpisy. Podle hlavy druhé oddílu prvního – řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, konkrétně podle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jednotlivých ustanovení podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou oprávněni podat g) ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje a hlavního města Prahy a jde-li o návrh na zrušení právního předpisu obce, h) věcně příslušný ministr, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje a hlavního města Prahy, i) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Rovněž v soudním řádu správním je ustanovení § 67 – žaloby ve věcech samosprávy, kdy podle tohoto ustanovení se ustanovení tohoto dílu přiměřeně použijí též v případě, kdy zákon svěřuje a) správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, b) orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.

Z výše uvedeného tedy plyne, že i když jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu, i ty se musí řídit Ústavou a zákony a do jejich činnosti stát může zasahovat, byť způsobem uvedeným v článku 101 odst. 4 Ústavy.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že pokud žalobce poskytuje stejnou službu (zde časová nepřenosná jízdenka na městskou hromadnou dopravu) za rozdílné (dvojí) ceny



podle kriteria místa trvalého pobytu spotřebitele, jedná se o diskriminaci podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb.

Na základě shora uvedeného, zejména se zřetelem v judikatuře Evropského soudního dvora a v dosavadní judikatuře soudů rozhodujících ve správním soudnictví, včetně rozsudku Nejvyššího správního soudu shora uvedeného, dospěl soud v posuzované věci k závěru, že důvody uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti nelze považovat za důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Pokud jde o náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná a žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval (§ 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. března 2007

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu