



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci **žalobce D. p. m. H. K.**, a. s., zastoupeného JUDr. Jiřím Bergem, advokátem se sídlem Střelecká 672, Hradec Králové, proti **žalované České obchodní inspekci**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí (ústředního ředitele) žalované ze dne 19. 7. 2004, č. j. 3769/2700/2004/Kh/Št, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2005, č. j. 8 Ca 188//2004 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 7. 2004, č. j. 3769/2700/2004/Kh/Št.

Uvedeným rozhodnutím zamítl ústřední ředitel žalované odvolání a potvrdil rozhodnutí České obchodní inspekce, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 25 000 Kč pro porušení právních povinností stanovených v § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, kterého se žalobce dopustil tím, že jako provozovatel linek městské autobusové

dopravy nenabízel rovné podmínky poskytovaných služeb pro všechny spotřebitele stejné věkové skupiny a vázal poskytování zvýhodněných služeb na trvalý pobyt v určitých oblastech, čímž byli spotřebitelé nesplňující dané zvolené kritérium diskriminováni.

Městský soud v odůvodnění rozsudku podrobně zrekapituloval průběh celého řízení a předně odmítl žalobcovu námitku, že je právem obce ve shodě s § 2 zákona č. 128/2000 Sb. pečovat o všestranný rozvoj a potřeby svých občanů, tedy i zvýhodnit nějakou skupinu obyvatel. Soud se ztotožnil s názorem žalované, že při poskytování slev nelze rozlišovat občany podle toho, kde mají místo trvalého pobytu.

Bez ohledu na to, že o poskytování slev rozhodlo město H. K. svým nařízením č. 3/2003, je to žalobce, kdo dopravní služby poskytuje a nese tak veřejnoprávní odpovědnost podle zákona o ochraně spotřebitele. Žalobce naplňuje znaky prodávajícího [§ 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele] a podle § 23 téhož zákona je dozorovým orgánem nad povinnostmi stanovených tímto zákonem Česká obchodní inspekce, nikoliv dozorové orgány podle zákona o drahách nebo zákona silničního.

Protože došlo k tomu, že na základě kritéria různého trvalého bydliště žalobce zavedl dvojí ceny, jedná se o diskriminaci a tedy ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele o rozpor s dobrými mravy. Správní orgány nepochybily, jestliže o tento závěr opřely i své rozhodnutí o postihu žalobce.

Žalobce napadl rozsudek soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení. Poukázal předně na to, že soud nesprávným způsobem posoudil právní otázku, zda je žalobce povinen podle smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obsluhy a nařízení města H. K. o maximálních cenách jízdného provozovat městskou hromadnou dopravu.

Nařízení města H. K., jímž byly stanoveny maximální ceny jízdného ve městě, je obecně závazným právním předpisem. Jednal-li žalobce ve shodě s takovým právním předpisem, je tím zcela vyloučena možnost postihu a uložení pokuty. Žalobce důvodně předpokládá, že nařízení města bylo vydáno zcela v souladu s platnými právními předpisy a v žádném případě mu však nepřísluší hodnocení jeho kvality, nadto nedisponuje žádnými právními prostředky, jak činnost takového předpisu ukončit. Je-li zmíněné nařízení platným a účinným právním předpisem, pak subjekty, na něž se vztahuje, jsou povinny takové nařízení respektovat a zmíněné slevy poskytovat. Z uvedených důvodů mu nemohlo být vytýkáno diskriminační chování a uložena sankce. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný důvodnost kasační stížnosti popřel. Připomněl, že žalobce naplňuje znaky „prodávajícího“ dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Skutečnost, že dopravní služby prodával dle zvoleného diskriminačního kritéria, je nesporná. Odpovědnost za takový postup je objektivní, a proto se žalobce nemůže vyvinut ani odkazem na plnění závazků plynoucích mu z nařízení města. Zákon o ochraně spotřebitele je právním předpisem vyšší právní síly, než zmíněné nařízení města, žalobce jej proto měl respektovat.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud vyšel z těchto skutečností: Stěžovateli byla uložena pokuta za porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele, kterého se měl dopustit tím, že občanům, kteří neměli bydliště v H. K., P. a v místech v dosahu MHD, nepřiznával nárok na zlevněné jízdné pro věkovou kategorii 65 až 70 let. Stěžovatel vykonával dopravu na základě smlouvy ze dne 15. 12. 2003 o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti městskou hromadnou dopravou na území města H. K. a dopravně připojených obcí v roce 2004. V článku 4 bodu 1) smluvních přepravních podmínek stěžovatel stanovil, že ceny jízdného, tarifní cena a přepravné (za přepravu zavazadel a živých zvířat) a tarifní podmínky jsou stanoveny nařízením města H. K.. Nařízení města H. K. č. 3/2003, o maximálních cenách jízdného městské hromadné dopravy ve městě H. K. a v dopravně připojených obcích, stanovilo v článku 10 výhodnější ceny jízdenek pro občany s trvalým bydlištěm v H. K. nebo v P. a příslušných obcích, kam byla zajišťována MHD. V článku 14 bodu 1. citovaného nařízení bylo stanoveno, že dopravce je oprávněn se souhlasem Rady města H. K. vyhlásit mj. odlišné ceny s podmínkou, že tyto odlišné ceny nepřekročí maximální ceny a nestanoví kratší dobu platnosti jízdních dokladů.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů i městského soudu, že jednání stěžovatele mělo diskriminační povahu. Snížené jízdné totiž mohli využívat toliko občané ve věku 65 až 70 let mající trvalé bydliště v H. K., v P. a v dopravně připojených obcích; ostatní lidé téže věkové kategorie, jejichž trvalé bydliště se nachází kdekoli jinde, stejné výhody požívat nemohou. Při stanovování jízdného tedy došlo k diferenciaci mezi osobami téhož věku, přičemž jediným třídícím kritériem bylo místo trvalého pobytu.

Tento závěr potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva či Ústavního soudu. Jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, a 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 jedné subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení tohoto principu došlo, 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 čl. 26 Paktu opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria, (reasonable and objective criteria).*“

Zvýhodnění občanů ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v H. K., P. a dopravně připojených obcích oproti osobám téže věkové kategorie s trvalým bydlištěm kdekoli 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.

Naplnění kritérií rozumnosti a objektivnosti však Nejvyšší správní soud neshledal.

Ohledně cíle argumentuje stěžovatel tím, že poskytnutí slevy občanům v důchodovém věku nelze chápat jako diskriminaci, neboť je povinností města pečovat o potřeby svých občanů. Cíl poskytovat péči občanům města je bezpochyby legitimním cílem;

sám o sobě tedy diskriminaci nezakládá. Je proto důležité, zda prostředky použité k dosažení tohoto cíle jsou či nejsou přiměřené.

V tomto bodě je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že kritérium přiměřenosti naplněno nebylo. Je bezpochyby legitimní, pokud město pečuje o své občany, ovšem nemůže tak činit jakýmkoliv způsobem. V daném případě sice cenové zvýhodnění přineslo občanům ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v H. K., P. a dopravně připojených obcích cenově dostupnější jízdné, avšak zároveň vyloučilo z využívání této možnosti všechny cizí státní příslušníky, jakož i občany České republiky s trvalým bydlištěm na území jiných než vyjmenovaných obcí. Z hlediska judikatury Evropského soudního dvora (věc *Angonese*, C – 281/98) představuje takovéto rozlišování pro občany jiných členských států Evropské unie diskriminaci na základě státní příslušnosti. Je-li popsání jednání diskriminační ve vztahu k cizím státním příslušníkům, tím spíše může být v souzené věci diskriminační pro občany České republiky ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm jinde než v uvedených obcích. Pokud mělo být občanům důchodového věku poskytováno levnější jízdné, mělo se tak stát ve vztahu ke všem osobám této skupiny, a to bez ohledu na to, kde se nachází jejich trvalé bydliště: mezi využíváním prostředků městské hromadné dopravy a trvalým bydlištěm na území určité obce nelze najít natolik úzký vztah, aby mohl ospravedlnit zvýhodňování občanů této obce před občany obce jiné. Navíc důvody, pro něž je seniorům poskytováno nižší jízdné (nižší zdroje příjmů než u lidí v produktivním věku), jsou stále stejné, a to bez ohledu na jejich trvalé bydliště. Z těchto důvodů lze uzavřít, že ve vztahu k osobám ve věku 65 až 70 let, které neměly trvalé bydliště v H. K., P. a dopravně připojených obcích, představovala nemožnost získat zlevněné jízdné nepřípustnou diskriminaci ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že při stanovování cen se řídil nařízením města H. K.. V dané věci je tedy nutno posoudit, zda je možno uložit správní sankci za jednání, které je v souladu s jedním právním předpisem, zatímco jinému odporuje.

Mezi základní postuláty právního řádu patří jeho bezrozpornost. Je nepřijatelné, aby jedna právní norma svým adresátům určité chování prikazovala a jiná to samé chování zakazovala. Logický rozpor, který tímto způsobem vzniká, sice lze odstranit pomocí zvláštních argumentů právní logiky (*lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori* atd.), popřípadě použitím dalších interpretačních metod, avšak zároveň je hrubě v rozporu s principem právní jistoty a z něj vyplývajících požadavků. Porušení právní jistoty je v souzeném případě o to větší, že proti sobě stojí zákaz diskriminace, plynoucí jednak ze zákona o ochraně spotřebitele a především z ústavního pořádku, tj. právní norma s relativně neurčitou dispozicí, a vysoce konkrétní příkaz účtovat jízdné v určité, přesně stanovené výši (z citovaného článku 14 bodu 1 nařízení č. 3/2003 vyplývá, že stěžovatel nemohl bez souhlasu Rady města sám ceny jízdného snížit).

Stěžovatel tak byl ve dvojím ohni: pokud by nerespektoval nařízení Rady č. 3/2003, vystavoval by se nebezpečí uložení správní sankce za jeho porušení; pokud je respektoval – jak tomu bylo v souzeném případě – čelil správnímu trestu za porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Takový postup hrubě porušuje z právní jistoty vyplývající základní zásady demokratického právního státu, jimiž jsou zásada předvídatelnosti práva a postupu orgánů veřejné moci, zásada vnitřní bezrozpornosti a srozumitelnosti právního řádu. Naplnění těchto požadavků je o to intenzivnější tam, kde se jedná o oblast správního trestání. Není přípustné

ukládat někomu trest za to, že se nedokázal správně zorientovat v rozporuplných příkazech právního řádu, jenž nenaplnuje ani ty nejzákladnější požadavky, jimž by v právním státě vyhovovat měl. Fakt, že zde dochází k rozporu právních norem různé právní síly, je zde zatlačen do pozadí tím, že norma vyšší právní síly (zákaz diskriminace) má vysoce abstraktní povahu, zatímco norma nižší právní síly (ceny jízdného pro občany ve věku 65 až 70 let s trvalým bydlištěm v uvedených obcích) je naopak vysoce konkrétní.

Je zásadně nepřijatelné požadovat po adresátu právních norem, aby vždy zkoumal, zda norma konkrétní norma nižší právní síly není v rozporu s abstraktní normou vyšší právní síly, a činit jej posléze odpovědným zato, že tento rozpor neodhalil, popř. dospěl k nesprávnému interpretačnímu závěru.

Zásadně tedy musí platit, že uložení správní sankce není možné, jestliže k porušení právní normy, za něž má být sankce uložena, nabádá jiná právní norma. Z této zásady jsou zajisté možné výjimky, jež budou přicházet ke slovu v případech hodných zvláštního zřetele.

Jednu z takových výjimek představuje též souzená věc. Okolnost, která ji činí výjimečnou, spočívá ve faktu, že – jak vyplývá z výpisu z obchodního rejstříku, jež je součástí správního spisu – v době, kdy k sankcionovanému jednání došlo, bylo jediným akcionářem stěžovatele město H. K.. Osoba akcionáře tak splývá s osobou tvůrce nařízení, jež obsahuje diskriminační úpravu; je přitom nerozhodné, že jednou vystupuje ve sféře soukromého práva, podruhé v oblasti práva veřejného. Nejvyšší správní soud si je vědom i toho, že stěžovatel a město, jež je jediným akcionářem, jsou po formální stránce dvě samostatné právnické osoby. Bylo by však absurdní, pokud by město mohlo libovolně tvořit nařízení obsahující diskriminační cenovou regulaci, kterou by poté uplatňovalo prostřednictvím právnické osoby, kterou by za tím účelem založilo. Tím by se diskriminační jednání – porušující princip rovnosti plynoucí z ústavního i mezinárodního práva – stalo prakticky nepostižitelným, neboť právnická osoba provozující dopravu by byla nepostižitelná proto, že se řídila právním předpisem města, a město samo – byť model diskriminačního chování vymyslelo a učinilo součástí platného práva – by nebylo možno postihnout z toho důvodu, že neprovozovalo dopravu a nesplňuje ani definiční podmínky prodávajícího ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. S takovým stavem se v situaci, kdy – nikoliv striktně právně, ale fakticky – splývají osoby tvůrce diskriminačního jednání a toho, kdo diskriminaci reálně uplatňoval, nelze smířit.

Vytvořilo-li město H. K. diskriminační nařízení a samo bylo jediným akcionářem právnické osoby, která je realizovala, je spravedlivé tuto právnickou osobu postihnout, neboť se tím v konečném důsledku potrestá i ten, kdo diskriminaci zapříčinil, tj. město H. K.. Tedy vzhledem k tomu, že v daném případě sankce za diskriminační jednání v konečném důsledku dopadne na původce tohoto jednání, tj. na město jakožto jediného akcionáře stěžovatele, dovodil Nejvyšší správní soud výjimku ze shora uvedené zásady vylučující správní sankci pro případy rozpornosti normativních modalit plynoucích z právního řádu.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná.

Žalobce nedosáhl v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto

úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení o kasační stížnosti příslušelo, náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. prosince 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

