



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. J.**, zast. JUDr. Karlem Kolářem, advokátem, se sídlem Klaudiánova 135/1, Mladá Boleslav, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, adresa pro doručování: Ústřední inspektorát, Štěpánská 567/15, Praha 2, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2013, č. j. 8 Ca 184/2009 – 32,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2013, č. j. 8 Ca 184/2009 – 32, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 3. 6. 2009, č. j. ČOI 9837/2009/0120/1000/2009/Be/Št, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalované, Inspektorát Středočeský a hlavní město Praha (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 4. 3. 2009, č. j. 3206-10-09, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci jako podnikateli a provozovateli Restaurantu U Netopýra, na adrese Jemníky 40, Mladá Boleslav (dále též „provozovna“), uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za správní delikt podle § 6 ve spojení s § 24 odst. 7 písm. b) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), kterého se žalobce

dopustil tím, že při poskytování služeb diskriminoval spotřebitele, neboť na dveře provozovny umístil nápis: „*Tato restaurace není vhodná pro děti do 6 let v doprovodu rodičů z důvodu rušení ostatních a hotelových hostů. Vstup pouze pro dospělé a děti od 6 let v doprovodu rodičů.*“ Jednání žalobce správní orgán prvního stupně kvalifikoval jako diskriminaci spotřebitelů do 18 let věku, kteří přicházejí samostatně, tedy bez doprovodu rodičů, jakož i jako diskriminaci rodičů, kteří mají potomky mladší 6 let, a mají tak rovněž zakázán vstup do provozovny. Žalobci byla současně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[3] V odůvodnění rozhodnutí žalovaná podotkla, že provozovna je žalobcem *promiscue* označována jako „Hotel Bat“ či „Restaurant U Netopýra“. Poukázala na nálezy 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, a dospěla k závěru, že žalobce nemá volnost při volbě orientace svých služeb na určitý druh klientely; restaurace je vedle hotelových hostů určena též veřejnosti, žalobce však současně vstup veřejnosti omezuje. Žalovaná neshledala objektivní a zejména přiměřené důvody omezení vstupu, jak bylo žalobcem vymezeno na dveřích provozovny. Vyložila, že v jednotlivých situacích může být objektivně důvodné a přiměřené odmítnout poskytnutí služeb a vykázat z provozovny obtížné zvladatelné dítě, které ruší ostatní hosty, paušálním zákazem vstupu ovšem žalobce takové omezení nepřipustným způsobem zobecnil, když tento zákaz vztáhl nejen na rodiče s dětmi do 6 let věku, ale i na děti od 6 let věku a nezletilé, kteří mají jinak pravidelně způsobilost samostatně přijímat služby daného druhu v intencích § 9 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“, resp. § 31 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jímž byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen občanský zákoník z roku 1964, dále jen „nový občanský zákoník“). Plošné preventivní opatření, spočívající v žalobcem vydaném zákazu vstupu, nelze ospravedlnit ani zájmem o klidné prostředí pro hosty, kteří využívají prostory restaurace k obchodním jednáním, a to zvláště pokud jsou v restauraci umístěny tři velkoplošné televizory. Žalovaný se ztotožnil rovněž se stanovením výše pokuty, jak bylo provedeno správním orgánem prvního stupně.

[4] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou ze dne 8. 7. 2009, ve které navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, popř. snížil uloženou pokutu, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Namítal, že jeho provozovna je označena jako Hotel Bat, nikoli jako Restaurant U Netopýra, a rozhodnutí správních orgánů se tak týkají neexistující provozovny. Vyjádřil přesvědčení, že správní orgány provedly nepřiměřeně extenzivní interpretaci pojmu diskriminace ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Poukázal na to, že vstup dětí je omezen ohledně řady činností, např. návštěv zdravotnických zařízení, filmových představení či přítomnosti při jednání soudů a správních orgánů. Rovněž v jiných členských státech Evropské unie je běžné, že se podniky zaměřují na určitý druh klientely a jiným osobám své služby neposkytují, aniž by to bylo považováno za diskriminaci. Žalobcem vydaný zákaz vstupu je třeba pojímat jako opatření zohledňující úroveň chápání a možnosti dětí přizpůsobit se danému prostředí; respektuje zájmy ostatních spotřebitelů, neboť zajišťuje jejich přiměřený klid. Žalobce vyložil, že hotel, pro jehož hosty je restaurace primárně určena, pravidelně poskytuje ubytování zahraničním hostům, spolupracovníkům Škoda Auto a.s., kteří mají zájem o klidné prostředí a restauraci

pokračování

využívají k obchodním jednáním. Před omezením vstupu docházelo k nekontrolovanému pohybu dětí po restauraci, což ostatní hosty obtěžovalo. Omezení se navíc týká výhradně dětí do 15 let věku; vstup adolescentů ve věku 15-18 let žádným způsobem omezován není. Vstup dětí je vhodné omezit i proto, že v restauraci jsou umístěny tři velkoplošné televizory, jejichž vysílání zpravidla není vhodné pro děti do 12 let věku.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 11. 2013, č. j. 8 Ca 184/2009 – 32, napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení; současně uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7808 Kč. V odůvodnění dospěl k závěru, že nepřesné označení provozovny nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť sankcionovaný skutek v něm byl označen tak, že nemůže být zaměněn s jiným. Městský soud nicméně shledal důvodnou stěžejní žalobní námitku týkající se okolnosti, zda se žalobce svým jednáním dopustil diskriminace spotřebitelů; dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je v tomto směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vyložil, že žalovaná pochybila, pokud na daný případ aplikovala zmiňovanou judikaturu Ústavního soudu, neboť žalobce a jeho potenciální zákazníci nejsou ve vztahu subordinace; jedná se o vztah dvou rovnoprávných subjektů, přičemž žalobce za určitých podmínek nabízí své služby a zákazníci nejsou povinni tyto podmínky akceptovat. Postup žalobce spočívající v tom, že sám předem odmítá určitou část své potenciální klientely, se mimoto může negativně projevit i na jeho vlastních příjmech. Městský soud uzavřel, že správní orgány odpovídajícím způsobem neodůvodnily závěr, že ze strany žalobce došlo k diskriminaci zákazníků; nevyložili, z jakých důvodů lze jednání žalobce subsumovat pod pojem diskriminace podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

[6] Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 2. 1. 2014, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. Namítala, že městský soud opomenul ty pasáže napadeného rozhodnutí, v nichž stěžovatelka věnovala pozornost právě hodnocení jednání žalobce z hlediska naplnění prvků diskriminačního jednání, přičemž dovodila, že paušální zákaz vstupu určitých skupin osob, jak byl žalobcem vymezen na dveřích provozovny, nelze považovat za ospravedlnitelné opatření. Zdůraznila, že odlišný přístup žalobce k jednotlivým (srovnatelným) skupinám spotřebitelů byl správními orgány hodnocen z hlediska legitimního cíle a přiměřených prostředků pro jeho dosažení; v napadeném rozhodnutí připustila vyloučení konkrétního dítěte z poskytnutí služby, paušální zákaz vstupu však hodnotila jako neobjektivní a zejména nepřiměřený prostředek k zajištění klidu ostatních hostů. Při naplnění příslušných kritérií se přitom jedná o diskriminační jednání bez ohledu na to, že k němu dochází ve vztazích mezi podnikatelem a spotřebitelem; ani soukromý subjekt nemá úplnou volnost při vymezení okruhu svých zákazníků; pro názornost poukázala na zjevný případ diskriminace, spočívající ve vyloučení vstupu osob jiné než tzv. bílé rasy do restaurace.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 28. 1. 2014 setrval na argumentaci, kterou prezentoval v žalobě, a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná její zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelka namítala, že v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně odůvodnila závěr, že jednání žalobce naplňuje prvky diskriminačního jednání ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. V návaznosti na svá tvrzení v dosavadním řízení opakovaně vyjádřila přesvědčení, že paušální zákaz vstupu určitých skupin osob, jak byl žalobcem vymezen na dveřích provozovny, nelze považovat za ospravedlnitelné opatření, přičemž odlišný přístup žalobce k jednotlivým (srovnatelným) skupinám spotřebitelů byl správními orgány hodnocen z hlediska legitimního cíle a přiměřených prostředků pro jeho dosažení. Připustila vyloučení konkrétního dítěte z poskytnutí služby, paušální zákaz vstupu však považuje za neobjektivní a nepřiměřený prostředek k zajištění klidu ostatních hostů.

[12] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[13] Podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele „prodávající nesmí při prodeji výrobků nebo poskytování služeb spotřebitele diskriminovat.“

[14] Do oblasti soukromého práva zákaz diskriminace spotřebitele proniká zejména prostřednictvím zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“), když podle § 1 odst. 1 písm. j) tento zákon „blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování“ (k návaznosti na úpravu zákona o ochraně spotřebitele srov. důvodovou zprávu k návrhu na vydání antidiskriminačního zákona, sněmovní tisk 253/0, 5. volební období 2006-2010, část A., 16. odstavec shora a 3. odstavec zdola, všechny zde uváděné důvodové zprávy dostupné z: < [www.psp.cz](http://www.psp.cz) >).

[15] Podle § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona „přímou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo

pokračování

*zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru.“ Podle § 7 odst. 1 věta první téhož zákona „diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru ve věcech uvedených v § 1 odst. 1 písm. f) až j), pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.“*

[16] Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí stěžovatelky, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byla žalobci jako provozovateli restaurace uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za správní delikt podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele, kterého se žalobce dopustil tím, že na dveře provozovny umístil nápis: *„Tato restaurace není vhodná pro děti do 6 let v doprovodu rodičů z důvodu rušení ostatních a hotelových hostů. Vstup pouze pro dospělé a děti od 6 let v doprovodu rodičů.“* Správní orgány toto jednání kvalifikovaly jako diskriminaci spotřebitelů do 18 let věku, kteří přicházejí samostatně, tedy bez doprovodu rodičů, jakož i jako diskriminaci rodičů, kteří mají potomky mladší 6 let, a mají tak rovněž zakázán vstup do provozovny žalobce.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné úvodem stručně shrnout svoji dosavadní judikaturu, jakož i výchozí judikaturu Ústavního soudu týkající se diskriminace spotřebitelů.

[18] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 4. 2006, č. j. 8 As 35/2005 – 51, publikován pod č. 956/2006 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)>), judikoval, že *„platba v hotovosti a platba platební kartou nejsou srovnatelnými transakcemi, a nezakládají tak diskriminaci jedné z uvedených skupin.“* V odůvodnění vyložil, že v zákoně o ochraně spotřebitele *„není v současné době ani demonstrativně vymezeno, co se rozumí diskriminací. Obecně je za diskriminaci nutno považovat rozlišování sobě rovných subjektů, které část z posuzovaných subjektů poškozuje, tj. znevážení rovnosti a popírání a omezování práv těchto navzájem si rovných subjektů.“* (...) Diskriminací spotřebitele je *„třeba rozumět obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými – cílem jejího zákazu je pak uzavírání shodných smluv za stejných podmínek.“* Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 3 As 49/2007 – 43, publikován pod č. 1467/2008 Sb. NSS, rozhodl, že *„rozdílný režim pro platbu v hotovosti a platbu stravenkami při nákupu potravin nezakládá diskriminaci spotřebitele, neboť se nejedná o srovnatelné platební prostředky a srovnatelné transakce. Diskriminací spotřebitele podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je třeba rozumět takové obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně znevýhodňují některé spotřebitele před jinými.“*

[19] V rozsudku ze dne 20. 12. 2006, č. j. 1 As 14/2006 – 68, publikován pod č. 1162/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„jestliže na základě kritéria různého trvalého bydliště osob ve věku 65 až 70 let zavedl žalobce dvojí ceny, jedná se o nepřipustnou diskriminaci, a tedy o rozpor s dobrými mravy ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.“* V odůvodnění uvedl, že snížené jízdné *„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 v jinde, stejné výhody požívat nemohou. Při stanovování jízdného tedy došlo k diferenciaci mezi osobami téhož věku, přičemž jediným třídícím kritériem bylo místo trvalého pobytu.“ (...) „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 v 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.“ (...) „Kritérium přiměřenosti naplněno nebylo. Je bezpochyby legitimní, pokud město pečuje o své občany, ovšem nemůže tak činit jakýmkoli 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.“ Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2007, č. j. 4 As 63/2005 – 69, publikován pod č. 1238/2007 Sb. NSS, rozhodl, že „pokud žalobce poskytuje stejnou službu (zde časová nepřenositelná jízdenka na městskou hromadnou dopravu) za rozdílné (dvojitě) ceny podle kritéria místa trvalého pobytu spotřebitele, jedná se o diskriminaci podle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.“ Z totožných úvah vycházel i v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 67/2007 – 54.*

[20] V této souvislosti lze dodat, že ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele bylo novelizováno zákonem č. 36/2008 Sb., s účinností od 12. 2. 2008, přičemž Nejvyšší správní soud v citovaných judikátech vycházel z jeho původního znění, podle něhož „*prodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy; zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat.*“ Tato novelizace, kterou bylo z dispozice normy vypuštěno kritérium dobrých mravů a porušení zákona byla bezprostředně navázáno na diskriminaci spotřebitele, nemá žádný vliv na posouzení projednávané věci. K takovému závěru je třeba dospět i na základě důvodové zprávy k návrhu na vydání zákona č. 36/2008 Sb. [sněmovní tisk 305/0, 5. volební období 2006-2010, k bodu 6, 7 a 8 (§ 6, § 7a a § 7b)], která ve vztahu k novelizaci § 6 a dalších uvedených ustanovení zákona o ochraně spotřebitele uvádí, že „*s ohledem na skutečnost, že do návrhu zákona byla promítnuta nová koncepce správního trestání, bylo nutno texty těchto ustanovení formálně upravit, přičemž jejich obsah zůstává nezměněn.*“

[21] Nejvyšší správní soud v citovaných judikátech vycházel mj. z esenciální judikatury Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, publikován pod č. 40/2003 Sb., N 11/29 SbNU 79 (všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu dostupná z: <[nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz)>), ve věci zvýhodnění hornických profesí při uznávání invalidity, a následně v nálezu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, publikován pod č. 405/2006 Sb., N 112/41 SbNU 379, ve věci diskriminace mužů v důchodovém pojištění spočívající v povinném podání přihlášky k účasti na pojištění, vyložil, že „*ústavní zásada rovnosti v právech náleží k těm základním lidským právům, jež konstituují hodnotový řád moderních demokratických společností. Princip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace.*“ (...) „*Ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedné skupiny 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*

pokračování

*rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit, že 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 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria, (reasonable and objective criterions).“ (bod 26). Tyto závěry byly následně převzaty rovněž např. do nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 4/07, publikován pod č. 10/2010 Sb., N 249/55 SbNU 397.*

[22] Závěry citovaných nálezů Ústavního soudu přitom lze na projednávanou věc použít bez ohledu na to, že se týkaly diskriminace v oblasti veřejného práva a mezi různými adresáty působení veřejné moci jako tzv. komparátory. Městský soud pochybil, pokud paušálně odepřel aplikaci obecných vývodů Ústavního soudu na soukromoprávní vztahy regulované zákonem o ochraně spotřebitele, neboť definiční prvky diskriminace, jak byly vymezeny Ústavním soudem, je třeba aplikovat i na právní vztahy mezi poskytovatelem služeb a jejich příjemcem, do nichž vstupuje zákaz diskriminace podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obecný zákaz vstupu dětí do provozovny, který není založen na objektivních a rozumných důvodech a odůvodněn legitimním cílem, představuje diskriminaci ve smyslu § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Důvody, na jejichž základě lze přiměřeným a nezbytným způsobem omezit vstup dětí do provozovny, mohou být např. její stavební řešení nebo povaha zde poskytovaných služeb; za ospravedlnitelný důvod pro zákaz vstupu dětí do provozovny ovšem nelze považovat provozovatelem toliko v obecné rovině deklarované zaměření na určitý druh klientely.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v zákoně o ochraně spotřebitele není žádným způsobem vymezeno, jaká jednání je třeba považovat za diskriminaci spotřebitele; v úvahu by připadal např. demonstrativní výčet či uvedení určitých definičních znaků diskriminačního jednání. V této souvislosti lze dodat, že pokud současná právní úprava neobsahuje konkrétní vymezení (příklady) diskriminačního jednání, pak v minulosti byl takový výčet v zákoně obsažen, když ve znění účinném do 30. 6. 1995 (před nabytím účinnosti novely zákonem č. 104/1995 Sb.) § 6 zákona o ochraně spotřebitele stanovil: „Prodávající nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat; zejména nesmí odmítnout prodat spotřebiteli výrobky, které má vystaveny nebo jinak připraveny k prodeji, anebo odmítnout poskytnutí služby, které je v jeho provozních možnostech; nesmí rovněž vázat prodej výrobků či poskytnutí služeb na prodej jiných výrobků anebo poskytnutí jiných služeb, pokud se nejedná o omezení stejné pro všechny případy a v obchodním styku obvyklé. To neplatí v případech, v nichž spotřebitel nesplňuje podmínky, které musí splňovat podle zvláštních předpisů“ (např. na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi). Podle tehdejšího znění zákona by tedy jednání žalobce spadalo pod výslovný demonstrativní výčet diskriminačního jednání, když svojí povahou se jedná o odmítnutí poskytnout dětem jako spotřebitelům službu, která je v jeho provozních možnostech a která je nabízena spotřebitelům ostatním (dospělým).

[25] Při posouzení nyní projednávané věci je tak třeba vyjít z obecné definice, totiž že za diskriminaci spotřebitele je třeba považovat rozlišování sobě rovných subjektů, které část z nich poškozují (omezují), resp. obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými. V projednávané věci se v případě dětí a dospělých jako tzv. komparátorů, tedy subjektů, které jsou navzájem srovnávány, v obecné rovině jedná o navzájem sobě rovné osoby, které mají zájem přijímat služby žalobce jako provozovatele restaurace. Pakliže žalobce použil obchodní praktiku spočívající v tom, že na dveře své provozovny umístil nápis *„tato restaurace není vhodná pro děti do 6 let v doprovodu rodičů z důvodu rušení ostatních a hotelových hostů; Vstup pouze pro dospělé a děti od 6 let v doprovodu rodičů,“* potom při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodnil dospělé spotřebitele před spotřebiteli dětmi, resp. bezdůvodně znevýhodnil děti jako spotřebitele před spotřebiteli dospělými.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jednání žalobce, který do své provozovny umožňoval vstup pouze dospělým a dětem starším 6 let v doprovodu rodičů, by bylo možno hodnotit jako nikoli diskriminační povahy pouze tehdy, pokud by omezení vstupu mělo objektivní a rozumné (ospravedlnitelné) důvody, tedy jestliže by sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené. I pokud by totiž bylo možno považovat za legitimní zájem žalobce na zajištění odpovídající úrovně čerpání služeb obchodní klientelou, na kterou se žalobce zaměřuje a která může být dětmi rušena, pak k dosažení tohoto cíle se nejeví jako přiměřené použití prostředků, spočívajících v obecném zákazu vstupu (všech) dětí do provozovny. V této souvislosti se žalobci nabízely mírnější prostředky vedoucí k témuž cíli, spočívající např. ve vykázání, popř. omezení vstupu konkrétních dětí, které nad míru přiměřenou poměrům ruší ostatní hosty restaurace, popř. ohledně kterých lze mít vzhledem k jejich chování při vstupu do restaurace v tomto směru důvodné obavy.

[27] V řízení nebyl prokázán ani jiný ospravedlnitelný důvod pro žalobcem provedené omezení vstupu dětí do provozovny. Takovými důvody, na jejichž základě lze přiměřeným a nezbytným způsobem omezit vstup dětí do provozovny, by mohlo být např. stavební řešení, které neumožňuje zajištění odpovídající úrovně bezpečnosti či které brání volnému pohybu po provozovně s kočárkem. Omezení vstupu dětí do provozovny je představitelné i pro povahu zde poskytovaných služeb, a to např. do provozoven, v nichž je distribuován výhradně sortiment, jehož prodej dětem je zakázán, a to i nad rámec požadavků zvláštní právní úpravy, jak je obsažena zejména v zákoně č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (srov. též § 133 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů). Za ospravedlnitelný důvod pro zákaz vstupu dětí do provozovny ovšem nelze považovat žalobcem toliko v obecné rovině deklarované zaměření na určitý druh klientely, v daném případě na obchodní klientelu, která by mohla být dětmi při návštěvě restaurace rušena.

[28] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s argumentací žalobce, opakovaně prezentovanou v dosavadním řízení před správními orgány i soudy, totiž že vstup dětí je omezen ohledně řady činností, např. návštěv zdravotnických zařízení, filmových představení či přítomnosti při jednání soudů a správních orgánů. Pokud tomu tak

pokračování

v konkrétních případech je, děje se tak na základě právních předpisů na daném úseku a z objektivních důvodů spočívajících např. v zajištění řádného výkonu lékařské péče či úřední činnosti. Pokud žalobce poukazuje na praxi v některých členských státech Evropské unie, kde jsou podniky oprávněny zaměřit se na určitý druh klientely a odepřít poskytování služeb osobám jiným, pak nelze než konstatovat, že žalobce s výjimkou obecného tvrzení, že se významná část jeho hostů rekrutuje z obchodní klientely (zahraničních spolupracovníků Škoda Auto a.s.), nedoložil, že by se specializoval na určitou konkrétní skupinu zákazníků, např. že by hotel, k němuž předmětná restaurace náleží, byl určen výhradně k ubytování seniorů s tím, že při nabízení služeb je kladen důraz na zajištění naprosto tichého a klidného prostředí.

[29] Pokud žalobce v řízení před městským soudem namítal, že jím provedený zákaz je třeba pojímat jako opatření zohledňující úroveň chápání a možnosti dětí přizpůsobit se danému prostředí, jedná se o tvrzení přinejmenším nepřiměřeně zobecňující, které by ve vztahu k početné skupině dětí a jejich rodičů mohlo být vnímáno jako urážlivé. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s úvahami žalované v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že úroveň chápání a možnosti přizpůsobit se prostředí lze posuzovat výhradně ve vztahu k jednotlivým dětem, přičemž navíc řada dětí starších 6 let má způsobilost i samostatně (bez doprovodu rodičů) přijímat služby daného druhu, neboť k tomu disponují odpovídající způsobilostí ve smyslu § 9 občanského zákoníku z roku 1964, resp. § 31 nového občanského zákoníku, podle něhož „se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku.“ Žalobce tak mj. zakázal vstup, resp. vyžadoval doprovod rodičů i u dětí, které jsou vzhledem ke svému věku a vyspělosti (samostatně) způsobilé k právnímu jednání, spočívajícím v přijímání služeb nabízených žalobcem, např. k zakoupení a konzumaci v restauraci nabízené stravy či nealkoholických nápojů.

[30] V návaznosti na provedené závěry lze konstatovat, že obdobný přístup k problematice omezení vstupu dětí do provozovny zaujímá rovněž veřejný ochránce práv, který ve zprávě o šetření ve věci vyloučení přístupu dětí mladších dvanácti let do provozoven M., s. r. o. ze dne 9. 8. 2011, sp. zn. 136/2011/DIS/AHŘ (všechny zde uváděné zprávy dostupné z: <[www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)>), dospěl k závěru, že „znemožnění přístupu do prodejen této společnosti rodičům – podnikatelům s dětmi do 12 let lze označit za nepřímou diskriminaci při přístupu k podnikání na základě rodičovství. Diskriminace z důvodu rodičovství se dle ustanovení antidiskriminačního zákona považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví. Plošný zákaz vstupu nelze ospravedlnit bezpečností dětí, ačkoli jde o cíl ve své podstatě legitimní. K jeho dosažení totiž mohou být užity jiné prostředky, které respektují zásadu rovného zacházení.“ V rámci právního hodnocení ochránce vyložil, že „úplný zákaz celé kategorii dětí s rodiči není pro zajištění bezpečnosti dětí nacházejících se v prodejně vůbec nezbytný; téhož výsledku lze totiž dosáhnout i jinak. Nabízí se tedy otázka, zda nemůže mít zákaz vstupu dětem do 12 let jiný motiv, než zajištění jejich bezpečnosti. V daném kontextu se stává plně zřetelným obecný cíl antidiskriminační legislativy: zabránit plošnému uplatnění či dopadu diskriminačního kritéria. Je-li totiž možné dosáhnout bezpečnosti dítěte i jinými prostředky než jeho nevpouštěním (resp. nevpouštěním jeho rodičů) do prodejny, existuje důkaz, že bezpečnost dítěte lze zajistit i jinak než striktním zákazem jeho přítomnosti v prostorách provozovny. Na individuální případy by se

*tedy dalo nazírat jednotlivě, nikoliv na základě domněnky, že přítomnost jakéhokoliv dítěte do 12 let věku přináší neúměrné riziko jeho obrožení.“ (s. 5, druhý a třetí odstavec shora).*

[31] Vycházejí z citované, jakož i dalších zpráv veřejného ochránce práv na úseku diskriminace (srov. zprávy o šetření ve věci omezení přepravy cestujících s kočárkem ze dne 2. 3. 2012, sp. zn. 191/2011/DIS/JKV, a ze dne 7. 2. 2013, sp. zn.: 138/2012/DIS/JKV), lze poukázat na další rovinu věci, které věnovala pozornost rovněž žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že pokud žalobce do své provozovny zcela zakázal vstup dětí do 6 let, fakticky tím omezil rovněž vstup rodičů tyto děti doprovázejících. Takový postup přitom lze hodnotit jako diskriminaci z důvodu pohlaví, když podle § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona *„za diskriminaci z důvodu pohlaví se považuje i diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství a z důvodu pohlavní identifikace.“* Antidiskriminační zákon je totiž třeba aplikovat i na rozdílné zacházení mezi skupinou rodičů, kteří mají zájem o návštěvu provozovny žalobce s dítětem mladším 6 let, a ostatními návštěvníky (zákazníky).

[32] Postup žalobce je rozporný i s požadavky práva Evropské unie, jehož právní úprava v oblasti boje proti diskriminaci na základě věku vychází z čl. 10 a čl. 19 Smlouvy o fungování Evropské unie. V této souvislosti lze poukázat rovněž na čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie, který je třeba použít při uplatňování práva Unie a podle něhož *„se zakazuje jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.“*

[33] Pakliže žalobce plošně zakázal vstup dětí do 6 let do jím provozované restaurace, a jeho jednání tak lze interpretovat mj. jako diskriminaci z důvodu rodičovství, resp. z důvodu pohlaví, jak bylo uvedeno výše, naráží jeho postup rovněž na právní úpravu sekundárního práva Evropské unie, která této problematice věnuje mimořádnou pozornost. Unijní úprava na tomto úseku vyšla z potírání diskriminace v oblasti zaměstnávání včetně přístupu k práci, pracovních podmínek a odměny za práci, následně se nicméně rozšířila i do oblasti poskytování zboží a služeb. V této souvislosti je třeba poukázat zejména na směrnici Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování. Regulace směrnice se podle jejího čl. 3 odst. 1 vztahuje na všechny osoby poskytující veřejně dostupné zboží a služby, přičemž vychází z premisy, že v oblasti přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování je třeba předcházet a odstranit diskriminaci na základě pohlaví. Unijní normotvůrce přitom klade tuto právní úpravu na roveň (dřívější) směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (bod 10 preambule směrnice 2004/113/ES).

[34] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu, který rozhodnutí žalované co do posouzení okolnosti, zda se žalobce svým jednáním dopustil diskriminace spotřebitelů, vyhodnotil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka ve svém rozhodnutí věnovala značnou pozornost odůvodnění závěru, že ze strany žalobce došlo k diskriminaci spotřebitelů, resp. že předmětné jednání žalobce v rámci vztahů s jeho

pokračování

zákazníky je třeba subsumovat pod pojem diskriminace podle § 6 zákona o ochraně spotřebitele (srov. rozbor na s. 3 a 4 žalobou napadeného rozhodnutí).

[35] Další argumentací, která byla žalobcem uplatněna v dosavadním řízení a která spočívá v tom, že jeho provozovna je označena jako Hotel Bat, a rozhodnutí správních orgánů se tak týkají neexistující provozovny, a dále že žalovaný opomněl, že omezení se týká výhradně dětí do 15 let věku, přičemž vstup adolescentů ve věku 15-18 let a využívání služeb restaurace žádným způsobem omezovány nejsou, jakož i že v restauraci jsou umístěny tři velkoplošné televizory, jejichž vysílání zpravidla není vhodné pro děti do 12 let věku, se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť tato nebyla předmětem kasačních námitek a navazujících vyjádření účastníků v rámci řízení před zdejším soudem.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[36] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, žalobou napadeného rozhodnutí žalované a další spisové dokumentace k závěru, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, resp. že na správně zjištěný skutkový stav aplikoval nesprávný právní názor. Byl proto naplněn důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. výrokem I. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[37] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Na městském soudu tak bude, aby znovu projednal žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované, a to v intencích výše vyjádřeného právního názoru Nejvyššího správního soudu.

[38] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věta první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 30. října 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu

