

KAŽDÝ SPOTŘEBITEL, NEBO JEN OBČAN EU: KDO JE CHRÁNĚN SPOTŘEBITELSKÝM PRÁVEM EU?

VÁCLAV ŠMEJKAL, PETR NAVRÁTIL

1. ÚVOD

K prolínání statusu občana a spotřebitele dochází v dnešní EU na více rovinách. Evropská komise zcela běžně prezentuje v rámci přínosů EU pro její občany to, co bylo navrženo či uzákoněno ve prospěch spotřebitelů.¹ Levicoví oponenti současných komercializačních trendů varují před pohlcením občanského principu běžným spotřebitelstvím tím, jak se do vztahu mezi veřejnou institucí a občanem stále více prosazují standardy transakcí mezi poskytovateli služeb a jejich klienty.² Pro akademickou obec jdou pojmy *citizens consumers*, *market citizenship* ruku v ruce s termíny *konstitucionalizace trhu* a *marketizace konstitutce*, kterými zpracovává prolínání veřejnoprávní ochrany a oprávnění občanů na straně jedné s ochranou soukromých práv a nároků spotřebitelů na straně druhé.³ Do stejné debaty přispívá i tento text, kterým chtějí jeho autoři vrhnout právně-systematizační pohled na současnou ochranu spotřebitele v unijním právu, poukázat na jisté napětí mezi spotřebitelským a občanským principem v jejím rámci a pokusit se naznačit budoucí vývojové tendence na tomto poli. Východiskem celého příspěvku je přítom teze, že „standardní“ definice spotřebitele, užívaná až na výjimky v unijním právu,⁴ jako fyzické osoby kontrahující zboží či

¹ Na str. 3 Zelené knihy o přezkumu spotřebitelského acquis [KOM (2006) 744 final] Komise jako princip uvádí: „Nezáleží na tom, kde se v EU nacházíte nebo kde v EU nakupujete, vaše základní práva jsou stejná,“ což podle ní koresponduje se záměrem „Programu pro evropské občany – Dosažení pozitivních výsledků ve prospěch Evropy“. Ochrana spotřebitele, ač univerzálně definována, je tak bezprostředně spojena s přínosem EU pro její občany. Dále viz např. Zpráva o občanství EU pro rok 2013 ze dne 8. 5. 2013 [COM (2013) 269 final], kde se na str. 3 uvádí mezi opatřeními, která mají zajistit práva občanů EU, i opatření v oblasti ochrany spotřebitele.

² Viz např. ROIRANT, J.-M. – BOLINI, R. – PIRVULESCU, C. – SUESSER, J. R.: La citoyenneté européenne devra être sociale. *Libération* [online], 14. 12. 2012 [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: http://www.liberation.fr/monde/2012/12/14/la-citoyennete-europeenne-devra-etre-sociale_867398.

³ Viz HESSELINK, M. W.: European Contract Law: A Matter of Consumer Protection, Citizenship, or Justice? *European Review of Private Law*, 2007, No. 3, s. 323–348; CSERES, K. J. – SCHRAUWEN, A.: Empowering Consumer-citizens Changing Rights or Merely Discourse? *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* [online], 2012, No. 3 [cit. 7. 11. 2013], dostupné z: <http://www.aceg.uva.nl/Publications>; KINGISEPP, M.: The Constitutional Approach to Basic Consumer Rights. *Juridica International*, 2012, No. 9, s. 49–58.

⁴ Takovou výjimkou je např. směrnice 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, která v čl. 2 odst. 4 definuje spotřebitele jako každou osobu, která si koupí, nebo se zaváže, že si koupí soubor (cestovních) služeb.

služby od obchodníka s účelem, který se netýká její profesionální nebo podnikatelské činnosti,⁵ je značně zavádějící a neúplná a zdaleka nepostihuje podstatu měnicího se práva na ochranu spotřebitele.

2. VYMEZENÍ PROBLEMATIKY

Evropská společenství byla ve svých počátcích naprosto jednoznačně orientována ekonomicky směrem k vytvoření společného trhu. Tato orientace přitom počítala s občanem zaměřeným na ekonomické hodnoty. Základní svobody – svoboda volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu – byly v prvé řadě svobodami nikoliv pro pasivního občana, nýbrž pro aktivního, tržně orientovaného občana usilujícího o participování na hospodářském životě, tj. pro výrobce, obchodníka, poskytovatele služeb, zaměstnance atp. Až programy Komise z roku 1975 a roku 1981⁶ znamenaly zlom v tomto nazírání a vedly k vydání celé řady směrnic k ochraně spotřebitele, tj. k ochraně pasivních občanů uspokojujících svoje potřeby na společném trhu.⁷ Následná judikatura Soudního dvora⁸ ve spojení s rozvojem evropského práva na konci 80. a počátku 90. let zakotvující koncepcí spotřebitelské politiky do primárního práva vedla k zásadní proměně v přístupu ke spotřebiteli i jeho ochraně.

Ochrana spotřebitele je právní oblastí, která používá jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní metody. V primárním právu se pojem spotřebitele vyskytuje v několika člácích, konkrétně v čl. 4, čl. 12, čl. 39 a 40, čl. 101 a 102, čl. 107, čl. 114 a čl. 169 SFEU. Žádný z těchto článků však tento centrální pojem práva na ochranu spotřebitele nikterak nedefinuje. Východiskem právní ochrany spotřebitele je přitom v unijním právu již zmiňovaný čl. 169 SFEU, který hovoří o spotřebitelích, bez toho aniž by se pokusil tento pojem jakkoliv konkretizovat. Jinak řečeno, v unijním právu neexistuje jedna zastřešující definice spotřebitele, nýbrž každý právní akt EU chránící spotřebitelská práva obsahuje svoji vlastní definici. Avšak samotné konstrukce definice spotřebitele se v jednotlivých právních aktech velmi podobají. Proto je možné hovořit o „standardní“ definici spotřebitele jako fyzické osoby kontrahující zboží či služby od obchodníka s účelem, který se netýká její profesionální nebo podnikatelské činnosti.⁹ Na první pohled by se proto mohlo zdát, že unijní právo poskytuje ochranu všem oso-

⁵ Směrnice 2011/83/EU o právech spotřebitelů definuje v čl. 2 spotřebitele takto: fyzická osoba, která ve smlouvách, na které se vztahuje tato směrnice, jedná za účelem, který nelze považovat za její obchodní činnost, podnikání, řemeslo nebo povolání.

⁶ Viz UL C 92 z 25. 4. 1975 a UL C 1333 z 3. 6. 1981.

⁷ TICHÝ, L.: Pojem spotřebitele jako smluvní strany v evropském a českém právu. *Cahiers du CEFRES* [online], 2010, č. 27 [cit. 7. 11. 2013], dostupné z: <http://www.cefres.cz>.

⁸ Zejména se jednalo o rozsudky v oblasti smluvního práva např. C-361/89 Di Pinto, C-91/92 Faccini Dori, C-192/94 El Corte Inglés, C-178/94 Dillenkofer a C-45/96 Dietzinger. Spotřebitel se však těšil pozornosti Soudního dvora i v jiných oblastech. Soudní dvůr se kupříkladu opakovaně vyjadřoval k ochraně spotřebitele v oblasti mezinárodního práva procesního (rozsudky 150/77 Bertrand a C-269/95 Benincasa) nebo v oblasti označování zboží (rozsudky C-369/89 Piageme I a C-210/96 Gut Springenheide), popř. v oblasti odpovědnosti za škodu (C-326/86 Francesconi).

⁹ Srov. čl. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru, čl. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktickách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu atp. Obdobně na spotřebitele nahlíží i Soudní dvůr, viz rozhodnutí ve spojených věcech C-541/99 a C-542/99 Idealservice.

bám, které jsou spotřebitelé ve smyslu výše uvedené definice. Při bližším pohledu na sekundární právní předpisy EU a judikaturu SDEU však není obtížné prokázat, že osobou, která se může dovolat ustanovení chránící spotřebitelská práva, není zdaleka vždy každá fyzická osoba, ale pouze osoba s pevnější vazbou k EU, resp. přímo s občanstvím EU. Přesnější odpověď na to, kdo je plnoprávným spotřebitelem dle unijního práva, může proto přinést pouze analýza spotřebitelského práva EU v širším slova smyslu, tj. jak hmotněprávních spotřebitelských směrnic, tak i předpisů, opatření a judikatury EU dotýkající se postavení, práv a možností participace spotřebitelů z hlediska jejich požadované vazby k EU. Zatímco občan EU s domicilem v některé členské zemi EU se těší maximálnímu rozsahu ochrany, oprávnění a možností participace garantovaných právem EU, v případě spotřebitelů ne-občanů rezidentů EU a spotřebitelů bez vazby k EU není rozsah ochrany a katalog práv zdaleka tak jednoznačný.

3. TŘI KATEGORIE CHRÁNĚNÝCH SPOTŘEBITELŮ

3.1 OCHRANA KAŽDÉHO SPOTŘEBITELE

První kategorie zahrnuje většinu unijních směrnic, které se běžně citují v pojednáních o spotřebitelském právu EU v úzkém slova smyslu,¹⁰ a pro něž je chráněným spotřebitelem každá fyzická osoba kontrahující zboží či služby od obchodníka za účelem, který se netýká její profesionální nebo podnikatelské činnosti, ba co více, často je jím prostě každý kupující. Krajnými příklady této nejširší ochrany spotřebitele nevyžadující žádnou jeho vazbu k EU jsou ty předpisy, které jednostranně a preventivně ukládají určité povinnosti všem obchodníkům a výrobčům spadajícím do působnosti práva EU, jako jsou směrnice o vyznačování cen výrobků¹¹ nebo směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.¹² Podobně i směrnice o právech spotřebitelů,¹³ o nepřiměřených

¹⁰ Vymezení je nutně nepřesné, neboť Evropská komise [viz Zelená kniha o přezkumu spotřebitelského *acquis* (KOM (2006) 744 final)], stejně jako odborná literatura označují spotřebitelské právo za fragmentované, nesystematické, složené vesměs z *ad hoc* přijatých právních aktů sloužících k odstranění jinak nepřekonatelných překážek vnitřního trhu. Viz ZOULÍK, F.: Soukromoprávní ochrana slabší smluvní strany. In *Cesty práva: Výbor statí*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 83–102, kde autor dává soukromoprávní ochraně spotřebitele v právu EU úzké vymezení ohraničené směrnicemi 93/13 (nekalá ustanovení spotřebitelských smluv), 85/577 (smlouvy uzavřené mimo obchodní provozovnu), 97/7 (smlouvy uzavírané na dálku), 87/102, resp. 90/88 (spotřebitelský úvěr), 90/314 (souborné cestovní služby). Ovšem např. v knize SELUCKÁ, M.: *Ochrana spotřebitele v soukromém právu*. Praha: C. H. Beck, 2008 je do tohoto výčtu řazena jak směrnice upravující aspekty smluv uzavíraných se spotřebitelem (v historické posloupnosti: 85/577, 87/102, 90/314, 93/13, 94/47, 97/7, 99/44...), tak i regulaci reklamy (84/450, 97/55, 2006/114), o bezpečnosti výrobků a odpovědnosti za ni (85/374, 2001/95), o vyznačování cen (98/6), ale také směrnice o službách finančního trhu (2002/47, 2002/65, 2002/83) a informační společnosti (2002/22, 2002/58), které již oblast soukromého práva a předpisů přijatých speciálně na ochranu spotřebitele kontrahujícího pro svou osobní potřebu dalece přesahují. I to svědčí o tom, že spotřebitelské právo EU je nejasně ohraničeným pojmem, do něž lze při maximalizaci jeho rozsahu zařadit i některé části společné zemědělské politiky, ochranu hospodářské soutěže, regulaci léčiv nebo televizního vysílání, jakož i přístup ke službám obecného hospodářského zájmu, což nevyhnutelně činí přesnější definici chráněného subjektu nejasnou a spornou.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES ze dne 16. února 1998 o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli.

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů.

ustanoveních spotřebitelských smluv¹⁴ či o nekalých obchodních praktikách¹⁵ nabízejí standard ochrany všem spotřebitelům-zákazníkům evropských prodejců, i kdyby se územím EU jen mihli v rámci zastávky svého transkontinentálního letu nebo kontrahovali zboží z internetového obchodu se sídlem v některém z členských států EU. Dobrou ilustrací takto plošně hmotněprávní ochrany jsou práva pasažérů, jednak leteckých společností, jejichž lety zajišťuje buď letecká společnost se sídlem v EU, nebo alespoň jejich let z EU či do EU směřuje,¹⁶ a od nedávna také v autobusové a autokarové dopravě, pokud jejich místo nástupu či výstupu je v některé členské zemi EU.¹⁷

Do této kategorie tedy patří některé předpisy práva veřejného (veřejnoprávní kontrola obchodníků, např. směrnice o nekalých obchodních praktikách) a zejména soukromého (vyrovnávací závazkový vztah, jehož účastníkem je slabší smluvní strana), které na principu *caveat venditor* ukládají povinnosti a omezení podnikatelům a tím rozšiřují oprávnění jejich klientů-spotřebitelů. Až na výjimky jde o předpisy zařazované do spotřebitelského práva v úzkém slova smyslu, tedy o hmotněprávní ochranu bezprostředního kupujícího, který je pro ni „kvalifikován“ pouze tím, že je fyzickou osobou, že kontrahuje, resp. by i jen potenciálně mohl kontrahovat u profesionálního obchodníka spadajícího pod jurisdikci některého členského státu EU, a činí tak za účelem nesouvisejícím s profesí či podnikáním. Jeho občanství či domicil jsou nepodstatné. Tuto ochranu lze z perspektivy historického vývoje spotřebitelského práva označit za tradiční.¹⁸ Pasivně se jí těší každý spotřebitel, který se setká s reklamním sdělením, vstoupí do kamenného obchodu nebo si koupí jízdenku. Z díkce preambulí řady těchto předpisů,¹⁹ stejně jako ze lhůt, které ukládají např. v případě práv prodeje na dálku, nebo z jazykového režimu obchodníkem povinně sdělovaných informací, vyplývá, že prakticky zamýšleným beneficentem této ochrany je spotřebitel, který v EU spíše pobývá, než z ní jen po internetu z druhé strany zeměkoule nakupuje. Formálně však není z působnosti takto pojaté ochrany vyloučen nikdo spadající do výše uvedené definice spotřebitele.

3.2 OCHRANA SPOTŘEBITELE-REZIDENTA

Druhou kategorií tvoří unijní předpisy, které fakticky či výslovně chrání pouze ty spotřebitele, kteří mají v EU domicil, tedy zpravidla legálně dlouhodobě pobývají v některém z členských států. Kupříkladu směrnice o dočasném užívání ubytovacích zařízení (tzv. timesharingová směrnice)²⁰ sice definuje spotřebitele stejně

¹⁴ Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu.

¹⁶ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 261/2004 ze dne 11. února 2004.

¹⁷ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 181/2011 ze dne 16. února 2011.

¹⁸ Srov. klasické definice „consumer“ a „consumer protection“ v *Oxford Dictionary of Law*, kde jsou oba pojmy odvozeny právě od aktu uzavírání smluv s obchodníky. Oxford University Press, 2003, s. 110–111.

¹⁹ Např. odst. 4 preambule směrnice 2011/83/EU o právech spotřebitelů hovoří o „spotřebitelském vnitřním trhu“, odst. 5 o potenciálu přeshraničního prodeje spotřebitelům do jiných členských států EU.

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES ze dne 14. ledna 2009 o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), o dlouhodobých rekreačních produktech, o dalším prodeji a o výměně.

jako ostatní spotřebitelské směrnice, ovšem co do jazykového režimu předmluvní informace, resp. za určitých podmínek i vlastní smlouvy, vyžaduje jazyk členského státu domicilu či občanství spotřebitele, je-li tento úředním jazykem EU. Podobně směrnice o spotřebitelském úvěru²¹ zakládá povinnost úvěrujícího prověřit bonitu spotřebitele, z čehož plyne povinnost členského státu umožnit úvěrujícím institucím přístup do příslušné databáze, což prakticky znamená do seznamu osob spojených pobytem s konkrétním státem. Příkladem ochrany rezervované rezidentům EU je aktuální návrh směrnice, která má všem spotřebitelům legálně pobývajícím v Unii zajistit právo na přístup k platebnímu účtu se základními prvky.²² Spotřebitelská práva, vázaná na bydliště v členském státě EU, dále obsahuje nařízení evropského mezinárodního práva soukromého upravující soudní příslušnost v občanských a obchodních věcech (nařízení Brusel I),²³ které se v čl. 15 a 16 výslovně odvolává na členský stát, na jehož území má spotřebitel bydliště. Podobně sem patří i další předpisy upravující procesní možnosti spotřebitele coby strany eventuálního sporu. Příkladem je nová směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů,²⁴ která počítá se spotřebitelem s bydlištěm v členském státě EU, stejně jako nařízení o evropském řízení o drobných nárocích,²⁵ definující přeshraniční případ jako ten, kdy mají strany sporu bydliště nebo místo obvyklého pobytu v rozdílných členských státech. Nakonec i síť ECC, tj. Evropských spotřebitelských center, má mandátem dáno zabývat se pouze stížnostmi těch spotřebitelů, kteří jsou rezidenty EU nebo Norska a Islandu.²⁶

I z příkladného výčtu je patrná kvalitativní odlišnost unijní regulace spadající do této kategorie od klasických spotřebitelských směrnic kategorie první. Tam, kde se jedná o povinnost unijního prodávajícího vůči spotřebiteli, jde o vyšší stupeň ochrany spotřebitele, zohledňující určitý sociální rozměr. Konkrétně to, aby spotřebitel nebyl finančně a časově náročnějším závazkem materiálně ruinován a sociálně marginalizován nebo – jako v případě absence platebního účtu – nebyl z přístupu ke spotřebě vyloučen. V dané souvislosti stojí za připomínku, že Listina základních práv EU řadí ochranu spotřebitele (čl. 38) do Hlavy IV nazvané „Solidarita“, tedy do práv a principů zajišťujících minimální materiální a sociální status každé lidské bytosti v působnosti práva EU. Je příznačné, že do stejné Hlavy LZP patří i přístup ke službám obecného hospodářského zájmu, bez zajištění jejichž spotřeby za přiměřených podmínek by byl rezident EU z normálního života prakticky vyloučen. Dále se zde jedná o ochranu před ztíženým přístupem ke spravedlnosti a k asistenčním službám. Je tudíž zřejmé, že původní pasivní spotřebitel, kterým mohl být kdokoli, kdo se ocitl v ohnisku nabídky určitého zboží či služeb na vnitřním trhu EU, se v této kategorii mění na spotřebitele, kterého EU, resp. domovský členský stát, zvýšeně chrání před finanční zátěží s možnými sociálními dů-

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru.

²² Viz návrh směrnice ze dne 8. května 2013 COM (2013) 266 final.

²³ Nařízení Rady č. 44/2001 ze dne 22. prosince o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května o alternativním řešení spotřebitelských sporů.

²⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 861/2007 ze dne 11. července, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích.

²⁶ Viz webové stránky ECC dostupné z: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_cs.htm.

sledky, před vyloučením ze spotřeby a současně mu usnadňuje aktivně se brát za svá práva bez nákladů a překážek, které by ho od toho odrazovaly. Pro tento „nadstandard“ již vyžaduje právo EU pevnější vazbu spotřebitele k Unii, neboť by bylo pro podnikatele i členské státy nákladné, až nemožné zajistit stejné možnosti např. australskému spotřebiteli nakupujícímu přes internet ve Velké Británii.

3.3 OCHRANA SPOTŘEBITELE-OBČANA

Třetí kategorií tvoří ochrana těch spotřebitelů, kteří jsou současně občany EU. Zde je nezbytným kvalifikačním kritériem občanství EU a je přitom typické, že tato právní úprava zásadně přerůstá rámec čistě soukromoprávních transakcí. Prorůstání spotřebitelských práv a občanství EU je patrné z celé řady rozsudků SDEU, započaté v roce 1989 rozsudkem Cowan,²⁷ v němž rozhodlo právo občana na pasivní příjem služeb bez diskriminace dle státní příslušnosti. Mezi takové rozsudky patří např. judikáty SDEU týkající se zákazu diskriminačních turistických cen ve Španělsku,²⁸ dále přístupu občanů EU ke studentským podporám v Belgii,²⁹ studentským slevám na jízdné v Rakousku³⁰ nebo nedovolenosti kaucí na soudní poplatky v případě žalob nerezidentů-občanů jiných států EU ve Švédsku,³¹ Německu³² či Rakousku.³³ Zde všude se občan-spotřebitel rovné spotřeby určitých „služeb“ domohl díky statusu migrujícího občana EU (případně rodinného příslušníka migrujícího občana EU). Pokud vysoké školy v zemích EU vybírají poplatky za studium, je již běžné, že domácí studenti platí stejně jako studenti z jiných členských zemí EU, avšak odlišně od studentů-občanů třetích zemí.³⁴ Podobně nárok na pomoc v hmotné nouzi je občanům EU zpravidla přiznán již po třech měsících legálního pobytu v jiné členské zemi, zatímco o stejné podpoře pro ne-občany EU rozhodují členské státy samy dle svých zákonů a mezinárodních smluvních závazků (viz zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi).³⁵ Z výčtu je zřejmé, že v této kategorii se jedná převážně o služby vzdělávací, kulturní, lékařské, sociální či právní, v jejichž spotřebě, resp. v přístupu k jejich spotřebě, k prostředkům zajišťujícím tuto spotřebu, nesmí být občan EU v jiném než vlastním členském státě jakkoli diskriminován.

Nepochybně se zde jedná o nejvyšší spotřebitelský „nadstandard“ související s právy občana EU, která postupně nabírají jistou ekonomicko-sociální dimenzi a při jejichž „čerpání“ nesmí být žádný občan EU diskriminován, pokud se nachází v jiném člen-

²⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. února 1989 C-186/87 ve věci Cowan v. Trésor public.

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 1994 C-45/93 ve věci Komise v. Španělsko.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001 C-184/99 ve věci Grzelczyk.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2012 C-75/11 ve věci Komise v. Rakousko.

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. června 2012 C-542/09 ve věci Komise v. Nizozemsko.

³² Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 1997 C-323/95 ve věci Hayes v. Kronenberger.

³³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 1997 C-122/96 ve věci Saldanha a MTS Securities Corporation v. Hiross.

³⁴ Srov. např. VONDRÁKOVÁ, T.: Za studiem do Velké Británie. *VysokeSkoly.cz* [online], 2011 [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: <http://www.vysokeskoly.cz/clanek/do-velke-britanie-za-studiem>.

³⁵ Viz § 5 zákona č. 111/2006 Sb. v hmotné nouzi výslovně odkazující na ustanovení čl. 7 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Nařízení Komise (EHS) č. 1251/70 ze dne 29. června 1970 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě.

ském státě.³⁶ Totéž logicky platí pro účast spotřebitelů-občanů EU na dalším rozvoji ochrany spotřebitele a posilování postavení spotřebitele cestou zákonných opatření EU. Jen občané EU k tomu mohou využít práv daných v části druhé SFEU (čl. 20–23), jakož i práv, která Listina základních práv rezervuje občanům EU v čl. 15 a 45, týkajících se svobod pohybu a pobytu v rámci EU a v čl. 39 dávajícím právo volit a být volen do EP a v obecních volbách ve státě svého bydliště. I nové oprávnění z čl. 11 SEU, týkají se občanské iniciativy, náleží jen občanům EU, přičemž jeho dopad na postavení spotřebitele dobře ilustruje aktuálně prosazovaná evropská občanská iniciativa, která žádá legislativně zajistit bezpodmínečný základní příjem všem občanům EU.³⁷ Vydeme-li z perspektivy zajištěného přístupu ke spotřebě v tom nejširším slova smyslu, kterou nabízí vnitřní trh EU, pak tento přístup zajišťuje pouze a právě statut občana EU, který se může pohybovat, pobývat, spotřebovávat a vykonávat svá občanská práva v kterémkoli členském státě bez obavy z diskriminace, bez přísné vazby na výkon ekonomické aktivity, bez nutnosti žádat o autorizaci úřady hostitelského členského státu atd.

4. KUDY VEDOU DĚLICÍ ČÁRY?

Výše provedené rozdělení aktů práva EU chránící spotřebitele do třech kategorií již nevyhnutelně obsahuje určitá kritéria přesahující prosté rozlišení na práva pro všechny, pro rezidenty EU a pro občany EU. Je z něho patrný vývoj od veřejnoprávní ochrany před nebezpečnými výrobky (směrnice o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku je již z roku 1985) k ochraně vyvažující vztah mezi obchodníkem a spotřebitelem až k tomu, co současná literatura nazývá *consumer empowerment* a *consumer participation*, případně právě ke splývání konceptů spotřebitele a občana. Implicitně naznačeným dělicím kritériem je zde do značné míry hledisko pasivity a aktivity spotřebitele, to zda je spotřebitel tím, kdo první projevuje určitou vůli, sám se iniciativně pouští do jednání s určitými právními následky. Většina směrnic zařazených výše do první kategorie totiž chrání i spotřebitele zcela pasivního, který je chráněn před určitými obchodními sděleními, praktikami, nebezpečnými výrobky, případně před vadným plněním i v momentě, kdy je jen potenciálním či budoucím spotřebitelem, kterého se prodávající snaží oslovit. Naproti tomu druhá a třetí kategorie počítají se spotřebitelem, který se jistým způsobem angažuje, a to buď ve větším finančním a časovém rozsahu možného závazku (spotřebitelský úvěr, timeshare), anebo výslovně svou aktivitou směřující k obraně či naplnění svých práv (usnadnění pozice spotřebitele vedoucího spor s obchodníkem, ale i spotřebitele migrujícího, resp. spotřebitele ohroženého sociálním vyloučením). Je celkem přirozené, že tento spotřebitel musí být více spojen s EU, a to nejlépe občanstvím, ale v celé řadě případů pouze bydlištěm, či alespoň smlouvou s telefonním operátorem z EU, pokud chce při svém pohybu mezi členskými státy EU těžit z nižších roamingových poplatků.

³⁶ Viz ROIRANT, J.-M. – BOLINI, R. – PIRVULESCU, C. – SUESSER, J. R.: La citoyenneté européenne devra être sociale. *Libération* [online], 2012 [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: http://www.liberation.fr/monde/2012/12/14/la-citoyennete-europeenne-devra-etre-sociale_867398.

³⁷ Reg. č. Komise ECI(2013)000001.

Podobné rozdělení by zřejmě přineslo hledisko míry ingerence veřejné moci do (zamýšleného či realizovaného) aktu jednání spotřebitele. První výše uvedená kategorie zahrnuje předpisy, které by kontinentální právník zařadil až na výjimky (vyznačování cen, obecná bezpečnost výroků či zákaz nekalých obchodních praktik) do práva soukromého, do jeho moderního vývojového trendu, kterým je akcent na ochranu slabších smluvních stran na úkor formální rovnosti subjektů soukromoprávních vztahů.³⁸ I případná ingerence veřejnoprávního dohledu se v této kategorii omezuje na prosazování určitého veřejného zájmu, coby preventivně působícího limitu výkonu čistě soukromoprávní podnikatelské či smluvní svobody. Naopak ve druhé a třetí kategorii nacházíme opatření svěřující spotřebiteli, v nichž je veřejná moc přítomna podstatně více, a to zejména proto, že musí zajistit výše zmíněné *consumer empowerment*, resp. *consumer participation*. Ve druhé kategorii spotřebitelů-rezidentů je veřejná moc vtažena do hry jako poskytovatel asistenčních služeb, jako strážce určitého sociálního statusu spotřebitele a také jako garant výkonu spravedlnosti. Ve třetí kategorii je pak veřejnoprávní subjekt velmi často sám druhou stranou šířeji chápaného spotřebitelského vztahu, a to buď poskytovatelem určitého nekomerčního plnění (podpory, dotované ceny, vzdělání apod.), nebo přímo podílů na správě věcí veřejných.

Nakonec lze hledat dělicí kritérium i v míře implikace základních práv garantovaných právem EU, včetně Listiny základních práv. Ekonomické zájmy spotřebitele jsou sice rovněž chráněny primárním právem EU (čl. 169 odst. 1 SFEU), většina spotřebitelských směrnic a nařízení zahrnutých do první kategorie má však právní základ v čl. 114 odst. 1 SFEU a jsou tedy výrazem zájmu EU o hladké fungování vnitřního trhu, nikoli o specifickou ochranu „základního práva“. Naopak opatření a práva zahrnutá do druhé a třetí kategorie, pokud vycházejí ze zájmu o vnitřní trh, pak vycházejí z čl. 26 odst. 2 SFEU a zdůrazňují podíl spotřebitelů na tomto trhu a na pozitivěch, která přináší.³⁹ Nezdědka pak vycházejí z jiných ustanovení Smluv, např. o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, nebo z argumentace SDEU odvolávajícího se na občanská a lidská práva garantovaná Smlouvami a Listinou základních práv. EU zde, na straně jedné, v duchu svého programu „Evropa pro občany 2007–2013“ usiluje o to přispět k „blaho-bytu lidí v Evropě“, a nikoli jen posílit postavení slabší smluvní strany spotřebitelského vztahu.⁴⁰ Na straně druhé jde o EU garantovanou nediskriminaci občanů v rámci oprávnění občanů vůči státu, která v sobě obsahují i povinnosti státu, aby je nejen respektoval, ale i vytvářel prostor pro jejich uplatnění, aby je jako základní práva zajišťoval.⁴¹

³⁸ Srov. ZOULÍK, F.: Soukromoprávní ochrana slabší smluvní strany. Op. cit., s. 85.

³⁹ Srov. odst. 6 Preambule návrhu směrnice COM(2013) 266 final, On the Comparability of Fees Related to Payment Accounts, Payment Accounts Switching and Access to Payment Accounts with Basic Features.

⁴⁰ EVROPSKÁ KOMISE.: *Program Evropa pro občany 2007–2013. Průvodce programem* (aktualizovaná verze z prosince 2006) [online], s. 7, dostupné z: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/EACEA_2008_0185_CS.pdf.

⁴¹ ZOULÍK, F.: *Právní řád a jeho souvislosti: Základy práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 69–70.

5. PERSPEKTIVY DALŠÍHO VÝVOJE

Tři výše uvedené kategorie odstupňovaných práv spotřebitele závisejících na míře jeho vazby vůči EU, jsou v současném unijním právu realitou, která nebude dalším vývojem snadno a rychle překonána. Prorůstání spotřebitelství a občanství, tedy zahrnutí práva na určitou úroveň spotřeby mezi garantovaná základní práva, ze strany jedné a zatraktivnění občanství EU rozvojem jeho ekonomické a sociální dimenze ze strany druhé bude generátorem požadavků na veřejné orgány a rozpočty EU a zejména jejich členských států. Z toho vyplývá logická nutnost vázat benefity plynoucí z těchto opatření na subjekty nacházející se stabilně pod jurisdikcí členských zemí EU, mající k nim pevnou vazbu, či podílející se na životě společnosti a jejím rozvoji (jak často vyžaduje SDEU ve svých rozsudcích) a z toho pak vyplývající oprávnění.

Při četbě Listiny základních práv se nelze ubránit dojmu, že jen menší část těchto oprávnění zůstane do budoucna rezervována občanům EU (aktivní a pasivní volební právo, právo na konzulární ochranu ve třetích zemích), zatímco ta ostatní budou postupně rozšířena na všechny legální rezidenty EU, jak v případě volného pohybu a pobytu naznačuje čl. 45 Listiny a jak do jisté míry již prakticky provádí směrnice 2003/109 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty. K takovému stírání rozdílů mezi občany a dlouhodobými rezidenty, které jsou pozitivním právem EU za určitých podmínek připuštěny, vede i aktuální judikatura SDEU, např. rozsudek ve věci *Kamberaj* z dubna 2012, v němž Soud zdůraznil potřebu (odst. 12 rozsudku): „[...] aby s dlouhodobě pobývajícím rezidenty bylo v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu [...]“.⁴² Práva spotřebitelská, stejně jako zaměstnanecká a logicky i všechna základní univerzálně-lidská práva (důstojnost, nediskriminace, soudní ochrana, volnost pohybu atd.) tak jsou, resp. v některých případech v dohledné budoucnosti budou, garantována všem legálním rezidentům a nikoli jen úzce občanům EU.⁴³ Článek 169 SFEU, stejně jako čl. 38 Listiny, které nespojují oprávněného spotřebitele s občanstvím, tak budou v širokém slova smyslu svědčit ochraně všech spotřebitelů-rezidentů EU.

První kategorie právní ochrany spotřebitelů – fyzických osob nakupujících zboží a služby pro svou potřebu u obchodníků EU – se velmi pravděpodobně bude rozvíjet více přes plošná veřejnoprávní opatření směřující k důkladnější regulaci nových odvětví zboží a služeb (bezpečnost geneticky modifikovaných potravin, ochrana osobních dat atd.) a podstatně méně přes další, kvalitativně nové či větší zásahy do rovnováhy soukromoprávního spotřebitelského vztahu. Tam, zdá se, již potenciál vyvažování spotřebitelského vztahu ve prospěch spotřebitele naráží na přirozené limity dané nefunkčností přenosu veškerých rizik a excesivních povinností na prodávajícího a také na neexistenci pravomoci EU k systematické harmonizaci smluvního práva.⁴⁴ Tuto domněnku potvrzuje i aktuálně projednávaný návrh nařízení o Společné evropské právní úpravě prodeje

⁴² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 24. dubna 2012 C-571/10 ve věci *Kamberaj*.

⁴³ Shodně REICH, N.: *Understanding EU Law*. Antwerpen: Intersentia, 2005, úryvek *The Concept of Union Citizenship: Present Position* z připravovaného 3. vydání [online], dostupný z: <http://home.lu.lv/~schewe/Lectures/Reich%20Citizenship-Draft.pdf>.

⁴⁴ Srov. HONDIUS, E.: *The Protection of the Weak Party in a Harmonized European Contract Law: A Synthesis*. *Journal of Consumer Policy*, 2004, No. 27, s. 245–251.

(CESL), který by mohl na dohlednou budoucnost sanovat potřebu jednotného, byť volitelného právního režimu závazkového práva. Pro spotřebitelské vztahy tento návrh (čl. 4 odst. 3) navrhuje účinnost tehdy, budou-li adresy pobytu či dodání, nebo alespoň platby obchodníka a spotřebitele v rozdílných zemích, z nichž alespoň jedna (nikoli tedy nutně ta spotřebitelova) bude v členském státě EU. Jelikož tento návrh jen mírně posouvá standard existující ochrany spotřebitele coby slabší smluvní strany, který je aktuálně dán směrnicemi EU, resp. předpisy členských států,⁴⁵ nepřinese jeho eventuální schválení spotřebitelskou revoluci, která by radikálně nově oprávnila všechny spotřebitele bez ohledu na jejich domicil či občanství.

6. ZÁVĚR

Jakkoliv bylo výše naznačeno, že v posledních letech došlo ke změně v názírání na spotřebitele od pasivního objektu k aktivnímu subjektu, je třeba připustit, že tento vývoj není pouze otázkou několika minulých let. Vždyť už program Komise z roku 1975 uvažoval o spotřebitelích nikoliv pouze jako o osobách pasivně kupujících a přijímajících služby za účelem uspokojení své osobní, rodinné nebo kolektivní spotřeby, nýbrž jako o osobách, jejichž rozhodnutí mohou mít velmi významné účinky ve všech aspektech sociálního života, neboť skrze ně ovlivňují poptávku a spotřebu ve společnosti.⁴⁶ Tento přístup ke spotřebiteli jako k aktivnímu subjektu vnitřního trhu se významným způsobem prohloubil v posledních letech. Navíc ho nezanedbatelnou měrou ovlivnil i institut unijního občanství, zavedený do unijního práva tzv. Maastrichtskou smlouvou, jakož i přijetí Listiny základních práv EU, která obohatila ochranu spotřebitele o sociální dimenzi. V jistém slova smyslu lze proto hovořit o tom, že ochrana spotřebitelů se stala do značné míry ekonomickou stránkou unijního občanství.⁴⁷

Avšak jak prokázala analýza relevantních unijních právních aktů, v současnosti EU pečuje o více skupin spotřebitelů. Úzce soukromoprávní ochranu poskytuje právo EU všem spotřebitelům, jistý standard spotřeby, rovného přístupu, usnadnění obrany vlastních spotřebitelských práv a podílení se na jejich dalším formování však EU rezervuje právě legálním rezidentům a občanům. Jakkoliv nikde v primárním právu nelze dohledat požadavek bezprostřední vazby mezi spotřebitelem a EU, ve skutečnosti unijní právo rozděluje spotřebitele na skupiny, kterým přiznává, popř. nepřiznává ochranu právě na základě vazby mezi těmito spotřebiteli a EU. Přinejmenším je proto třeba mno-

⁴⁵ Některá ustanovení návrhu CESL mohou v některých členských zemích působit jako další prohloubení ochrany spotřebitele (spotřebitel hradí úrok z prodlení, jen je-li jeho prodlení neospravedlnitelné; úrok z prodlení nelze sloučit s jistinou; omyl, podvod, hrozba jsou důvody pro jednostranné zrušení smlouvy...), v některých členských zemích je však již dnes taková úroveň ochrany uzákoněna. Navíc není jisté, v jaké podobě bude návrh schválen, a naopak je jisté, že bude-li schválen, pak jako alternativně volitelný „29. režim“ závazkového práva, existující paralelně s národními úpravami. Více viz Evropská komise, Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společné evropské právní úpravě prodeje, Brusel 11. 10. 2011 KOM(2011) 635 v konečném znění.

⁴⁶ Viz Preliminary Programme of the European Economic Community for a Consumer Protection and Information Policy. Úřední věstník Evropské unie C 092, 25/04/1975.

⁴⁷ Viz REICH, N.: *The Consumer as Citizen – the Citizen as Consumer: Reflections on the Present State of the Theory of Consumer Law in the EU* [online], [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: http://www.iaclaw.org/Research_papers/melangescalais20k.pdf.

žinu spotřebitelů rozdělit na skupinu všech spotřebitelů bez ohledu na vazbu k EU, spotřebitelů – legálních rezidentů a skupinu spotřebitelů – občanů EU. Toto dělení přitom souvisí s překonáváním úzce soukromoprávního pojetí práva na ochranu spotřebitele a prosazováním chápání spotřeby v širším slova smyslu. Takovéto široké pojetí ochrany však klade značné nároky nejen na členské státy, ale i na podnikatele. Je proto jenom logické, že právo EU neposkytuje tuto ochranu všem, ale podmiňuje ji existencí pevnější vazby mezi spotřebitelem, dovolávajícím se těchto „nadstandardních“ práv, a EU.

EVERY CONSUMER OR EU CITIZEN ONLY:
WHO BENEFITS FROM CONSUMER PROTECTION LAW?

Summary

In EU law notion of consumer is of crucial importance. Each EU instrument defines consumer for its own purposes. Despite being phrased in different ways, the vast majority of the definitions of consumer found in EU legislation share a common core. Accordingly, a consumer is a natural person, who is acting outside the scope of an economic activity. This paper is based on the hypothesis that this universally recognized definition of consumer in EU law, as individual acquiring goods or services for direct use or ownership rather than for resale or use in production and manufacturing, is not sufficiently accurate. The purpose of this paper is to analyse EU consumer protection law. The reason for this research is that EU consumer protection law development brought a shift in paradigm and currently there are strong interrelations between the role of the consumer and of the citizen of the EU.

The paper is composed of six parts, each of them dealing with different aspects of EU consumer protection law. Part One is introductory and defines basic terminology used in the paper. Part Two examines the notion of consumer in EU law. Part Three is an analysis of relevant legal acts and it provides an outline of relevant case law. Part Four concentrates on problems resulting from fragmented EU consumer protection law. Part Five focuses on development of EU consumer protection law as well as on expected development in this field. Conclusions are drawn in Part Six. The main aim of the paper to analyse relevant EU consumer protection law and to examine notion of consumer under EU law has been reached. The paper has shown that there are similarities, but also differences, between rights granted to consumers and rights granted to citizens. Both have rights which have been extended in practice of Court of Justice of the EU. We conclude that EU consumer law is merging with EU citizenship.

Key words: EU citizenship, consumer protection, EU law, fundamental rights, EU legislation for consumers

Klíčová slova: občanství EU, ochrana spotřebitele, právo EU, základní práva, právní akty EU na ochranu spotřebitele