

DISKUSE

Jan Vavrečka, Petr Štěpánek

Legitimace spotřebitelských organizací k účastenství ve správních řízeních^{*)}

Úvod

V oblasti aktivní legitimace spotřebitelských organizací dnes v právním řádu ČR panuje jen těžko odůvodnitelná nerovnováha. Spotřebitelské organizace jsou v rozsahu zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „ZoS“)¹⁾ oprávněny podávat soudní žaloby za účelem dosažení zdržení se dalšího protiprávního jednání vůči spotřebiteli. V rozsahu správních řízení však přiznává ZoS spotřebitelským organizacím pouze právo podat podnět k zahájení správního řízení z moci úřední dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“).²⁾ Uplatnění všeobecného práva podání podnětu však spotřebitelským organizacím neumožňuje účastenství ve správních řízeních, což má závažné limitující důsledky. Ekvivalentem aktivní žalobní legitimace soudní je přitom aktivní legitimace správní, která by umožňovala podání žádosti o zahájení správního řízení ve stejné věci dle § 44 SpŘ nebo dle § 141 SpŘ. Protože jsou na území ČR orgány veřejné správy oprávněny řešit všechna porušení ZoS stejně jako národní soudy, je omezení aktivní legitimace spotřebitelských organizací pouze na jeden z obou možných postupů, které vedou k dosažení zdržení se protiprávního jednání proti spotřebiteli, jen velmi těžko odůvodnitelné.

V oblasti kvality oprávnění spotřebitelských organizací však dnes již nemohou národní zákonodárci potažmo ani národní soudy a orgány veřejné správy postupovat suverénním způsobem. Právo EU od roku 1998 obsahovalo dnes již zrušenou směrnici č. 98/27/ES,³⁾ která byla nahrazena směrnicí 2009/22/ES,⁴⁾ o žalobách na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. Tato směrnice v režimu minimální harmonizace založila vyšší kvalitu oprávnění právě spotřebitelským organizacím. Členské státy byly povinny toto oprávnění provést do svých právních řádů. Jejich povinností bylo umožnit oprávněným subjektům výkon těchto práv v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy.

^{*)} Vytvořeno v rámci grantového projektu IGS 15/2012 FMV VŠE Praha.

¹⁾ Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

²⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/27/ES ze dne 19. května 1998 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů.

⁴⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů.

Je tedy otázkou a účelem toho článku analyzovat obsah práva EU, jeho věcný kontext a způsob provedení do právního řádu ČR v rozsahu kvality oprávnění spotřebitelských organizací a formulovat k tomuto potřebné teoretické i praktické závěry.

Spotřebitelské organizace, jejich práva a povinnosti

Tzv. spotřebitelské organizace jsou zájmová sdružení fyzických a právnických osob založená nejčastěji dle zákona č. 83/1990 Sb.⁵⁾ Mohou však vznikat také jako sdružení výhradně právnických osob dle občanského zákoníku,⁶⁾ případně mohou mít i podobu jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele.⁷⁾ Jde o právnické osoby, jejichž činnost je orientována zejména na provádění ochrany a podpory spotřebitele a převážně slouží veřejnému zájmu. V ČR se jedná o činnosti výhradně na bázi dobrovolnosti. V jiných členských státech však mohou být podobné organizace prosazováním zákonů na ochranu spotřebitele přímo pověřeny. Taková činnost je poté ve svém vymezeném rozsahu jejich povinností. Ačkoliv tyto organizace nemohou přijímat rozhodnutí právně závazná, bývají jejich rozhodnutí podnikateli ve většině případů respektována. (Například tzv. vnitrostátní rady ve Švédsku a dalších skandinávských zemích.)⁸⁾ Výhoda takového postupu spočívá zejména v dosažení interdisciplinární odborné platformy, která konfrontuje pohledy a argumentace různých zájmových skupin při interpretaci práva, což není možné zajistit na interní úrovni státních orgánů.

Práva spotřebitelských organizací jsou dána platnými právními předpisy EU a ČR. Povinnosti spotřebitelských organizací pak mají dvojí charakter. Povinnosti vyplývající jim přímo ze znění právních norem a povinnosti primárně dobrovolné, vyplývající těmto organizacím zejména ze znění jejich Stanov nebo soukromoprávních smluvních vztahů.

Spotřebitelské organizace nelze ztotožňovat se spotřebitelem a jejich práva s právy spotřebitele. Spotřebitelem z pohledu práva EU a nyní již i z pohledu práva ČR mohou být výhradně soukromé fyzické osoby.⁹⁾ Dotčením práv spotřebitele-jednotlivce nemohou být dotčena práva spotřebitelských organizací, a to ani v tom případě, že dotčený jednotlivec je členem této organizace. Dotčení kolektivních práv spotřebitelů se poté může dotknout práv všech jednotlivců – členů těchto organizací, ale stále nikoliv spotřebitelské organizace jakožto právnické osoby. Poškození práv spotřebitele či kolektivních práv spotřebitelů proto nikdy nečiní poškozeným subjektem spotřebitelskou organizaci.

Tato všeobecně známá skutečnost je významná z pohledu aktivní legitimace. Pokud by zákon nestanovil jinak, spotřebitelské organizace by nikdy nedisponovaly vlastní aktivní legitimací ve věcech své angažovanosti v oblasti ochrany práv spotřebitele. Byly by nutně omezeny pouze na poskytování nezávislé poradenské a jiné podpůrné činnosti spotřebiteli ve věcech jím samostatně uplatňované ochrany jeho vlastních práv. Bez primární aktivity ze strany dotčených či poškozených spotřebitelů by neměly vůbec žádnou možnost prosazovat svou odbornost, zkušenosti a znalosti v soudních či správních řízeních s případným

⁵⁾ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, § 6.

⁶⁾ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, § 20f.

⁷⁾ Zákon č. 634/1992 Sb., op. cit., § 25 odst. 1.

⁸⁾ Neautorizovaný článek: *Švédsko*, dostupný z www.konzument.cz, k datu 10. 10. 2011.

⁹⁾ PALLA, T., *Právnická osoba jako spotřebitel? Už ne*, 2010, Dostupné z: www.epravo.cz (čl. 63811).

prostupem těchto argumentací do judikatury. Toto „akční omezení“ pak nabývá na své důležitosti ještě více v oblasti harmonizovaného práva EU, kdy je možné částečně importovat pokrokové a nové pohledy na výklad práva, a to nejen z rozhodovací praxe Soudního dvora. Takto však mohou spotřebitelské organizace přispívat vnitrostátnímu právnímu prostředí pouze tehdy, dostanou-li příležitost legitimního impaktu svých znalostí do soudní či správní praxe.

Nepřiznání aktivní legitimace spotřebitelským organizacím by jistým úhlem pohledu nemuselo činit až takový problém. Pokud by se jednalo pouze o provádění ochrany spotřebitele-jednotlivce, který si svou způsobenou újmu uvědomuje a může se standardním způsobem sám bránit, pak není potřeba opravňovat k jeho ochraně jiné subjekty. Zde by opravdu postačila externí odborná podpora spotřebitele v jeho vlastním úsilí o satisfakci. Problém však nastává v situacích kolektivní ochrany spotřebitelů, kteří si újmu jim způsobenou uvědomovat vůbec nemusí. Může si ji uvědomovat jenom zanedbatelný zlomek poškozených spotřebitelů. Také nemusí být újma vnímána v celém svém rozsahu pro nedokonalou znalost všech vlastních práv. Velmi významné a velmi časté jsou také situace, kdy míra spotřebitelům způsobené újmy ještě nevyvolává potřebu standardní právní obrany. Drobná hmotná újma do určité nominální hodnoty prakticky nevyvolává potřebu soukromoprávních soudních sporů. Toho mohou obchodníci systémově zneužívat a plošný negativní dopad takových nekalých obchodních praktik může být dokonce enormní. Neméně významný je také problém provádění účinné prevence ochrany práv a oprávněných zájmů spotřebitelské veřejnosti, aniž by bylo nejprve nutné dopustit způsobení materiální újmy.

Z těchto důvodů se Evropskému zákonodárci, jakož i předtím některým zákonodárcům členských států EU, mohlo jevit účelné provést právě u spotřebitelských organizací výjimku z obecných pravidel oprávnění a principů aktivní legitimace. Zejména v oblasti kolektivní ochrany zájmů spotřebitelů a v rozsahu preventivního působení proti samotnému vzniku a prohlubování plošně působené materiální újmy se jevílo účelné zvýšit oprávnění spotřebitelských organizací. Ačkoliv může být jejich vnitřní kvalita velmi variabilní, obecně je důvodným předpokladem, že odborná způsobilost, právní povědomí a procesní i finanční možnosti jsou u nich lepší než u spotřebitele-jednotlivce. Jejich činnost by proto měla být více účelná s minimem zbytečné zátěže a neopodstatněných podání vůči soudům a orgánům veřejné správy.

Oprávnění orgánů EU

Přiznat spotřebitelským organizacím vyšší oprávnění v právním řádu EU se však dotýká rozsahu zmocnění orgánů EU ke tvorbě komunitárního práva.

V tuzemském prostředí se lze setkat s názorem, že tato ochrana patří k prioritním cílům práva ES. To neodpovídá skutečnosti. Články 3 odst. 1 písm. t) a 153 Smlouvy o založení ES sice povyšují ochranu spotřebitele mezi základní motivy konání orgánů ES. Nezakládají nicméně samostatné zmocnění pro komunitární normotvorbu v dané oblasti. Evropská komise nemůže navrhnout právní předpis, jehož účel by se vyčerpával výlučně v ochraně spotřebitele. Obě ustanovení je nutno zasadit do kontextu článku 95 odst. 1 Římské smlouvy. Pouze v jeho rámci se mohou realizovat. Podle tohoto článku mají orgány ES přijímat opatření k zajištění fungování vnitřního trhu. Tím je vymezen (ale i omezen) rámec, v jehož mantinelech se může ochrana spotřebitele v právu ES uplatnit. Komunitární

předpisy tudíž mohou tuto ochranu sledovat zásadně jen potud, do jaké míry je nezbytná za účelem zajištění fungování jednotného trhu, zejména volného pohybu zboží a služeb.¹⁰⁾

Z této argumentace pak vyplývá zásadní omezení při provádění ochrany spotřebitele v právu EU. Ochrana spotřebitele je pro účely komunitární právorotvorby pouze nástrojem k zajišťování ekonomicky fungujícího vnitřního trhu a k odstraňování bariér volného pohybu zboží. V této souvislosti se již ustálilo určité úvahové argumentační schéma, které bývá v různých obměnách používáno v odůvodnění směrnic a nařízení EU. Je vhodné si jej ve velmi stručné podobě uvést.

Provádění ochrany spotřebitele je nutné pro dosažení jeho obchodní důvěry. Důvěra spotřebitele v obchodní informace a korektní chování obchodníků v EU podporuje jeho obchodní flexibilitu, pomáhá překonávat spotřebitelské stereotypy a zlepšuje jeho reakci na inovace a nakupování na celém vnitřním trhu. Přes dosažení důvěry spotřebitele je tedy dosahováno funkčního a dynamického vnitřního trhu Společenství s podporou uplatňování inovací včetně souvisejícího rozvoje vědy a výzkumu. Obchodní nedůvěra spotřebitele představuje naopak specifickou bariéru volnému pohybu zboží, kterou je nutné odstraňovat právě prováděním jeho efektivní ochrany. Vůči sledování tohoto cíle – odstraňování bariér volného pohybu zboží – již mají orgány EU dostatečné zmocnění a mohou navrhopvat právní předpisy.

Tímto úhlem pohledu bychom pak mohli upřesnit citované stanovisko v tom smyslu, že Evropská komise ani nemá potřebu navrhopvat právní předpisy, jejichž účel by se vyčerpával výlučně v ochraně spotřebitele, protože s tímto účelem lze vždy spojit také účel podpory volného pohybu zboží na vnitřním trhu. Evropská komise proto rozhodně může navrhopvat takové právní předpisy, jejichž pravidla se výlučně týkají provádění ochrany spotřebitele.

Směrnice 2009/22/ES a její cíle

Za účelem řádné funkce vnitřního trhu EU, jehož sledovanou hodnotou je také podpora obchodní důvěry spotřebitele, pak Evropský zákonodárce podpořil aktivní roli spotřebitelských organizací. Explicitně při ochraně kolektivních zájmů spotřebitelů a v rámci zapojení do přeshraničních mechanismů jejich ochrany. K tomuto účelu byla přijata směrnice č. 98/27/ES, která byla posléze zrušena a nahrazena směrnicí 2009/22/ES o žalobách na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. Z odůvodnění této směrnice se jeví pro účel tohoto článku jako významné zejména tyto momenty:

Stávající mechanismy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Společenství, které zajišťují dodržování těchto směrnic (směrnice chránící zájmy spotřebitelů), neumožňují vždy včas odstranit porušování předpisů poškozující kolektivní zájmy spotřebitelů. Kolektivní zájmy představují zájmy, u kterých se nejedná pouze o nahromadění zájmů jednotlivců, kterým byla porušením předpisů způsobena újma. Tímto zůstávají nedotčeny samostatné návrhy jednotlivců, kteří byli poškozeni porušením předpisů.¹¹⁾

Uvedené potíže (poškozování spotřebitelů s přeshraničním rozměrem) mohou snížit důvěru

¹⁰⁾ ČECH, P. Nedotažená revoluce v právní úpravě nekalých obchodních praktik, *Právní zpravodaj* č. 3/2008, (on-line; www.ipravník.cz).

¹¹⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., odůvodnění bod 3.

spotřebitelů ve vnitřní trh a omezit pole působnosti spotřebitelských organizací, které zastupují kolektivní zájmy spotřebitelů, nebo nezávislých veřejnoprávních subjektů, které jsou odpovědné za ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů, jsou-li tyto zájmy nepříznivě ovlivněny praktikami, jež porušují právo Společenství.¹²⁾

Evropský zákonodárce především explicitně konstatuje, že stávající mechanismy eliminace protiprávního jednání vedeného vůči spotřebiteli selhávají v časovém faktoru. Nejsou proto schopny zabránit ani vzniku, ani dostatečným způsobem omezit rozsah spotřebitelům způsobené materiální škody. Společenské cíle v této oblasti vytýčené nejsou stávajícími mechanismy dosahovány. V této směrnici je proto položen primární důraz na nové nástroje, které by mohly obecně urychlit aplikaci práva a také dosáhnout větší důsledkové šíře. Evropský zákonodárce dále konstatuje, že vůči obchodním praktikám, které se projevují v jiných členských státech, než ve kterých mají svůj původ (dále jen „přeshraniční praktiky“), mají spotřebitelské organizace omezené pole působnosti. Jejich oprávnění se omezuje pouze na lokální trh. Žádný členský stát není oprávněn přiznat práva svým spotřebitelským organizacím platná na územích jiných členských států, a proto mají povinnost v tomto ohledu jednat orgány EU, protože se jedná o zájem společného trhu.

Z celého vyznění odůvodnění směrnice je poté významné, že spojuje současně problematiku přeshraničního porušování práv spotřebitele s aspekty vnitrostátního selhávání aplikace práva na ochranu spotřebitele. Intervence orgánů EU do problematiky ochrany spotřebitele na lokálním trhu by se však někomu mohla jevit mimo jejich zmocnění. Ale tak tomu není. Důvěra spotřebitele v přeshraniční trh samozřejmě není formována výhradně jeho přeshraniční obchodní zkušeností. Naopak. Důvěru spotřebitele formují převážně obchodní praktiky na lokálním trhu, kterým je výrazně většinově vystaven. Tuto svou lokální obchodní zkušenost spotřebitel primárně promítá do důvěry v přeshraniční obchodní transakce. Pouze se zpětnou platností ji koriguje již nabytou objektivní zkušeností z přeshraničních transakcí. Přeshraniční obchodní zkušenost bývá vždy zpočátku řídká. Proto i návyk spotřebitele k využívání celého vnitřního trhu vzniká primárně v podmínkách odpovídajících důvěryhodnosti obchodních praktik na lokálním trhu. Mohli bychom proto formulovat hypotézu, že zmocnění orgánů EU k zajišťování řádné funkce vnitřního trhu a podpory důvěry spotřebitele v přeshraniční obchodní transakce by mělo mnohem více zakládat a pečlivěji si všímat dosahování jeho důvěry právě na lokálních trzích. Směrnice 2009/22/ES tyto aspekty lokálních trhů ještě neupřednostňuje, ale již je ani neopomíjí. To je důležitý závěr s ohledem na interpretaci oblasti působnosti této směrnice.

Oprávněné subjekty ve smyslu směrnice 2009/22/ES

Nástrojem, který byl použit za účelem dosažení výsledků předjímaných směrnicí, pak bylo mj. také rozšíření oprávnění spotřebitelských organizací. Evropský zákonodárce však nejprve sjednotil různé subjektivní projekce pojmu „spotřebitelské organizace“ a pro účely této směrnice ustanovil tzv. *oprávněné subjekty*. Za oprávněné subjekty jsou považovány všechny subjekty, jejichž obvyklá základní práva byla touto směrnicí rozšířena a v důsledku minimálně harmonizována na celém území EU.

¹²⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., odůvodnění bod 6.

Pro účely této směrnice se „oprávněným subjektem“ rozumí každý subjekt nebo organizace, které byly zřízeny řádně podle práva členského státu a mají oprávněný zájem zajistit dodržování ustanovení v článku 1, zejména:

- a) jeden nebo více nezávislých veřejnoprávních subjektů, které jsou výhradně odpovědné za ochranu zájmů podle článku 1, v členských státech, ve kterých takové orgány existují, nebo*
- b) organizace, jejichž cílem je hájit zájmy uvedené v článku 1 v souladu s kritérii, která jsou stanovena předpisy vnitrostátního práva.¹³⁾*

K tomuto je důležité uvést, že článek 1 vymezuje oblast působnosti směrnice 2009/22/ES a vztahuje ji zcela obecně k porušování tzv. zákonů na ochranu spotřebitele. Jedná se o více směrnic EU, jak jsou uvedeny taxativním výčtem v příloze I. této směrnice, a to bez nutné podmínky přeshraničního rozměru daného jednání. Právě z článku 1 lze přímo dovodit, že působnost směrnice 2009/22/ES lze vztáhnout také na jednání vůči spotřebiteli, které má svůj původ a projevuje se pouze na jednom lokálním trhu.

V souladu s odůvodněním pak byly za oprávněné subjekty ustanoveny takové organizace, které jsou k ochraně kolektivních zájmů spotřebitelů v členských státech přímo úředně pověřeny a současně organizace, jejichž cílem je ochrana těchto zájmů prováděná na bázi dobrovolnosti. Nikoliv ten první, ale druhý typ těchto organizací pak existuje pravidelně ve všech členských státech. V podmínkách právního prostředí ČR deklarují spotřebitelské organizace své cíle především do svých stanov. Stanovy organizací jsou tedy dokumentem rozhodným pro zjištění jejich právní kvalifikace jako oprávněných subjektů ve smyslu čl. 3 písm. b) této směrnice.

Nebyly však ustanoveny přesné podmínky či formulace těchto vnitřních závazků potřebných k naplnění pojmových znaků oprávněného subjektu. Tyto skutečnosti byly ponechány ve výkladové rovině, případně je mohl upřesnit národní zákonodárce při transpozici směrnice. Dle ZoS je dnes aktivní legitimace soudní přiznána pouze takovému sdružení, *v jehož stanovách jsou tyto cíle uvedeny.*¹⁴⁾ Není však jisté, jaké cíle jsou myšleny. Ve smyslu čl. 1 směrnice 2009/22/ES to mají být cíle provádění ochrany spotřebitele v rozsahu zákonů na ochranu spotřebitele (viz výše). Avšak formálním výkladem ZoS by bylo možné dojít také k závěru, že sdružení musí mít ve svých stanovách explicitně uvedeno, že jeho cílem je přímo podávání žalob na zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli. Stanovy bez této formulace mohou být při „úmyslné blokadě“ prohlášeny za stanovy nenaplnující podmínky vzniku aktivní žalobní legitimace. Ačkoliv je absurdní považovat za legitimní cíle organizace pouhé nástroje používané k dosažení primárních společenských cílů, je v našich podmínkách lépe počítat se vším. Spotřebitelské organizace připravující se na tento typ činnosti v ČR by preventivně měly tuto podivnou a neužitečnou formulaci do svých Stanov také zahrnout.

Právo založené směrnicí 2009/22/ES

Jak již z názvu směrnice vyplývá, jejím hlavním nástrojem bylo založení práva oprávněným subjektům, a to v minimálním nutném rozsahu pro efektivní výkon činnosti ve prospěch dosažení důvěry spotřebitelů ve vnitřní trh EU včetně lokálních trhů. V textu směrnice tak zjišťujeme, že oprávněné subjekty *mají oprávněný zájem zajistit dodržování*

¹³⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., čl. 3.

¹⁴⁾ Zákon č. 634/1992 Sb., op. cit., § 26 odst. 2 písm. a).

ustanovení v článku 1.¹⁵⁾ Oprávněný zájem pak zejména obsahuje toto upřesnění ... týkajících se žalob na zdržení se jednání ve smyslu článku 2, kterými jsou chráněny kolektivní zájmy spotřebitelů v působnosti směrnice uvedené v příloze I.¹⁶⁾

Směrnice tedy explicitně založila právo oprávněným subjektům, které bychom mohli zcela obecně nazývat *právem jednat*. Právo jednat pak obsahuje právo jednat právě ve věcech dosažení zdržení se protiprávního chování vůči spotřebiteli v rozsahu ohrožení jeho kolektivních zájmů a po stránce působnosti je omezeno provedením příslušných směrnic EU (tzv. zákonů na ochranu spotřebitele) do vnitrostátních předpisů.

Z teorie práva EU je významné, že obsah práva, které jednotlivci založila směrnice EU v jeho minimálním nebo úplném obsahu, je při transpozici směrnice „nedotknutelný“. Není přípustné při provádění práva EU zasahovat do obsahu práv jednotlivce s odůvodněním, že stejného účinku je vnitrostátně dosaženo jiným mechanismem. Právo EU sice může podmíněně založit právo jednotlivci, avšak pouze ve vztahu k objektivním podmínkám jeho vzniku (ve všech členských státech) a nikoliv k subjektivnímu výběru členských států provést či neprovést toto právo jednotlivce do vnitrostátních předpisů. Pro posouzení konformní transpozice obsahu práva jednotlivce, které mu bylo založeno směrnicí EU, je proto zcela klíčové zjistit věcný obsah tohoto práva v jeho kvalitě určené právě směrnicí. Výkon tohoto práva má poté probíhat v souladu s vnitrostátními právními předpisy, aniž by vnitrostátní předpisy mohly výkonu tohoto práva bránit. Je tedy povinností členských států upravit vnitrostátní právní předpisy tak, aby umožňovaly výkon práva jednotlivce za účelem dosažení cílů směrnice EU.

Problém určení obsahu a výkonu práva založeného směrnicí 2009/22/ES

Jako problematická se jeví interpretace věcného obsahu práva založeného směrnicí 2009/22/ES oprávněným subjektům ve vztahu k jeho procesnímu uplatňování. Dosáhnout dalšího zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli lze zcela obecně správní nebo soudní cestou. Směrnice však v tomto ohledu nepoužívá terminologii zcela přehlednou a konzistentní, ani terminologii přímo slučitelnou s pojmy vnitrostátního práva ČR. Tak například v názvu čl. 3 se dozvídáme, že oprávněné subjekty by měly být *oprávněné podat návrh na zahájení řízení*. Článek 2 pak již hovoří pouze o *žalobách na zdržení se protiprávního jednání*.

Stejný článek poté explicitně uvádí, že o „žalobách“ v terminologii této směrnice mohou být oprávněny rozhodovat jak soudy tak správní orgány. Je tedy zřejmé, že směrnice používá pojem žaloba v širším slova smyslu, než je zvykem v právním řádu ČR. Aktivně legitimovaná podání vůči správním orgánům vnitrostátně nazýváme „žádosti“. Pojem „žaloba“ ve smyslu směrnice tedy představuje v intencích vnitrostátní terminologie ČR jak žaloby soudní, tak žádosti o zahájení správních řízení. Jedná se tedy obecně o aktivně legitimovaná podání. Pojmy a akty práva EU mají svůj vlastní význam, který pojmy vnitrostátního práva vykládat nelze.^{17), 18)} Tak je nutné nahlížet i na obsah pojmu

¹⁵⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., čl. 3.

¹⁶⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., čl. 1.

¹⁷⁾ OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J., *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 65, ISBN 80-86898-49-0.

¹⁸⁾ Rozsudek Soudního dvora EU, 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, z rozhodnutí odst. 3, (1970) ECR 1125.

„žaloba“ používaného touto směrnicí. Proto je nesprávný ten právní názor, který uvádí, že *vnitrostátně nelze podávat záporní žaloby proti správním orgánům v ČR*,¹⁹⁾ a proto oprávněné subjekty v ČR nemohou vykonávat své právo jednat vůči správním orgánům.

Směrnice však ve čl. 2 zcela obecně připouští, že právo jednat mohou oprávněné subjekty vykonávat jak vůči národním soudům, tak vůči správním orgánům. Měli bychom si tedy především položit otázku, zda směrnicí založené právo jednat obsahuje nebo neobsahuje aktivní legitimaci oprávněných subjektů k dané věci? Domníváme se, že odpověď na tuto otázku je zcela jednoznačná. Právo jednat založené ve svém minimálním obsahu oprávněným subjektům směrnicí 2009/22/ES zahrnuje aktivní právní legitimaci k věci, kterou je porušování zákonů na ochranu spotřebitele. Kdyby tomu tak nebylo, nemohla by směrnice pracovat ani s předpokladem podávání soudních žalob, protože přiznání aktivní žalobní legitimace by v takovém případě stále podléhalo a zůstávalo v diskreční pravomoci jednotlivých členských států.

Klíčovou otázkou proto zůstává především to, zda si mohly členské státy suverénně vybrat procesní mechanismus, kterým výkon práva jednat oprávněným subjektům umožní. Výkladově nejproblematičtější momentem směrnice se v tomto ohledu jeví toto ustanovení: *Členské státy určí soudy nebo správní orgány příslušné k tomu, aby rozhodly o žalobách podaných oprávněnými subjekty...*²⁰⁾ Před tím, než se pokusíme odpovědět na tuto otázku, je nutné ještě zaujmout stanovisko k tomu, zda je podání podnětu ve smyslu § 42 SpŘ výkonem práva jednat.

Právo jednat a podání podnětu ve smyslu § 42 SpŘ

Ke způsobu konformního provedení směrnice do právního řádu ČR je důležitou otázkou, zda je možné ztotožnit podání žaloby vůči správním orgánům, žaloby ve smyslu směrnice 2009/22/ES, výhradně s podáním žádosti o zahájení správního řízení ve smyslu § 44 SpŘ nebo § 141 SpŘ, nebo právem EU požadované účinky a právní důsledky splňuje také podání podnětu vůči orgánům veřejné správy ve smyslu § 42 SpŘ.

Podání podnětu je neformálním právním úkonem, který může vůči orgánům veřejné správy učinit jakákoliv právnická či fyzická osoba.²¹⁾ Je to základní právo všech osob na území ČR a pravděpodobně i ve všech ostatních členských státech. Podání podnětu není vázáno na aktivní právní legitimaci a osoba podávající podnět proto není oprávněným účastníkem na její podnět případně zahájeného správního řízení. Aktivní úloha osoby podávající podnět je omezena pouze na vytvoření obsahu podání. Pokud by podání podnětu bylo považováno za naplnění práva jednat, které založilo právo EU oprávněným subjektům, bylo by snadné konstatovat tyto skutečnosti: Kvalita oprávnění oprávněných subjektů vůči soudům a vůči orgánům veřejné správy by byla zásadně disproporcionální ve smyslu existence a neexistence aktivní legitimace. Jak takový stav odůvodnit? Argumentace *a majori ad minus* spíše podporuje závěr opačný. Pokud je oprávněným subjektům přiznána aktivní žalobní legitimace soudní, pak jim je ve stejné věci přiznána také

¹⁹⁾ Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ČR čj. 13701/12/04400 ze 16. 4. 2012, str. 2 odst. 1.

²⁰⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., čl. 2.

²¹⁾ JEMELKA, L., PONDELIČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 148, ISBN 978-80-7179-784-5.

aktivní legitimace správní. Směrnice 2009/22/ES by v opačném případě vůbec nerozšířila oprávnění oprávněných subjektů nad rámec práv úplně všech právnických a fyzických osob. Mohla by se v tomto rozsahu důvodně jevit jako neúčelná. Neúčelnost práva EU však nelze předpokládat a směrnice o oprávnění k žalobám ve vztahu k rozhodovací praxi správních orgánů hovoří explicitně.

Zejména z těchto důvodů se domníváme, že je možné vést velmi silnou právní argumentaci v tom smyslu, že podání podnětu ve smyslu § 42 SpŘ není po stránce věcné ztotožnitelné s podáním žaloby na zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli vůči orgánům veřejné správy ve smyslu směrnice. Podání podnětu nepředstavuje uplatnění práva jednat, které založila oprávněným subjektům směrnice 2009/22/ES, ale představuje uplatnění práv jiných – práv základních. Oproti tomu oprávnění k podání žádosti o zahájení řízení ve smyslu § 44 nebo § 141 SpŘ již lze ztotožnit s vyšší úrovní oprávnění, kterou založilo právo EU specificky pouze oprávněným subjektům. Nabytí aktivní legitimace k účastenství ve správních řízeních je poté rozhodným momentem pro konstatování dosažení účinků práva EU v právních řádech členských států.

Právo EU tedy založilo oprávněným subjektům právo jednat, které je primárně vymezeno aktivní legitimací oprávněných subjektů k soudním či správním podáním (v terminologii směrnice k „žalobám“) jejichž obsahem je právě dosažení zdržení protiprávního jednání vůči kolektivním zájmům spotřebitelů. Soudy či správní orgány však mohou v souvislosti s rozhodováním o ukončení protiprávního jednání vůči spotřebiteli rozhodovat také o dalších návrzích, které tyto žaloby mohou obsahovat. Zejména, avšak nikoliv pouze o návrzích, které uvádí neúplným taxativním výčtem článek 2 odst. 1 písm. b), c) této směrnice.

Rozsah suverenity členských států při provedení směrnice 2009/22/ES

Ačkoliv směrnice 2009/22/ES založila oprávněným subjektům právo jednat s aktivní legitimací ve vztahu k podání soudních i správních žalob (v terminologii směrnice), ve smyslu bodů 10 a 11 odůvodnění, jakož i článku 2 mohou vznikat určité pochybnosti ve vztahu k procesnímu uplatňování tohoto práva. K jejich rozptýlení je nutné jednoznačně odpovědět na otázku, zda směrnice ponechala členským státům suverenitu volby vybrat si procesní mechanismus, kterým výkon práva jednat oprávněným subjektům umožní. Tato otázka se pak jeví z praktického hlediska jako zcela klíčová. K jejímu zodpovězení je vhodné si uvést některé důležité momenty směrnice.

Jedna možnost by měla spočívat v požadavku, kdy by jeden nebo více nezávislých veřejnoprávních subjektů výhradně pověřených ochranou kolektivních zájmů spotřebitelů uplatňovaly touto směrnicí stanovené právo jednat. Další možnost by měla zajistit, aby tyto subjekty, jejichž cílem je ochrana kolektivních zájmů spotřebitelů, uplatňovaly tato práva v souladu s kritérii podle vnitrostátního práva.²²⁾ Členské státy by měly mít možnost rozhodnout se pro kteroukoli z možností nebo kombinovat obě tyto možnosti a na vnitrostátní úrovni pověřit subjekty nebo organizace příslušné pro účely této směrnice.²³⁾

Z bodů 10 a 11 odůvodnění směrnice vyplývá možnost určité transpoziční varianty. Avšak nevyplývá z nich, že by se tato transpoziční varianta měla týkat práv oprávněných

²²⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., odůvodnění bod 10.

²³⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., odůvodnění bod 11.

subjektů podávat pouze žaloby soudní nebo pouze žaloby správní (v terminologii směrnice). Body 10 a 11 popisují možnou transpoziční variantu zcela jiné skutečnosti. Přihlédneme-li k bodu 9 odůvodnění směrnice, počne se nám zjevovat smysl této právní úpravy lépe:

Na základě uvedeného článku je třeba co nejvíce přihlížet ke zvláštnostem vnitrostátních právních řádů tak, že se členským státům poskytne možnost vybrat si z různých variant se stejným účinkem. Soudy nebo správní orgány, které jsou příslušné vést řízení ve smyslu této směrnice, by měly být oprávněny přezkoumávat účinky dřívějších rozhodnutí.²⁴⁾

Cílem práva EU bylo explicitně *dosažení stejného účinku*. Suverenita členských států byla tedy primárně omezena kritériem dosažení stejného účinku – s ohledem na minimální harmonizaci rozumějme alespoň minimálního stejného účinku. Členské státy proto nemohly být oprávněny provádět takové volby a subjektivní projekce při provedení práva EU, u kterých by bylo možné uvažovat o různém minimálním účinku ve vztahu k cílům směrnice. Směrnice za této situace zcela logicky sama vymezila dvě možné varianty svého minimálního provedení, čímž bylo předesláno, že právě tyto dvě varianty jsou považovány za varianty stejného účinku. Z těchto dvou variant provedení práva EU si mohly členské státy suverénně zvolit pouze jednu. Zůstala jim přitom zachována možnost provést varianty obě, případně ještě libovolně rozšířit a více podpořit cíle směrnice dalšími vnitrostátními opatřeními nad rámec minimální harmonizace. Jedná se o tyto transpoziční varianty:

- Pověřit na svém území nezávislé organizace orientované na ochranu kolektivních práv spotřebitelů k uplatňování jejich práva jednat na bázi povinnosti jednat.
- Umožnit na svém území nezávislým organizacím, orientovaným na ochranu kolektivních práv spotřebitelů k uplatňování jejich práva, jednat na bázi dobrovolnosti jednat.

Transpoziční varianta procesního výkonu práva jednat je založena jediným momentem směrnice, když tato v čl. 2 uvádí: *Členské státy určí soudy nebo správní orgány příslušné k tomu, aby rozhodly o žalobách podaných oprávněnými subjekty*. Toto ustanovení je však dvousmyslné. Můžeme jej chápat jako:

- Oprávnění členských států určit suverénně na svém území věcnou příslušnost rozhodovat ve věci porušování zákonů na ochranu spotřebitele soudům nebo správním orgánům (respektive buď pouze soudům, nebo soudům i správním orgánům), ale také jako:
- Oprávnění členských států určit suverénně na svém území oprávněným subjektům výkon práva jednat buď vůči soudům nebo vůči správním orgánům (respektive buď pouze vůči soudům, nebo vůči soudům i správním orgánům).

V prvním případě by bylo zcela implicitní skutečností, vůči kterým orgánům mohou oprávněné subjekty vnitrostátně vykonávat své právo jednat. Výkon práva jednat by byl apriori umožněn vůči všem orgánům (soudům nebo správním orgánům), které byly členským státem vnitrostátně určeny rozhodovat ve věci, ke které se váže výkon práva jednat. To je zcela konzistentní, plně funkční a naprosto logická situace.

Ve druhém případě by členské státy mohly omezit oprávněným subjektům výkon práva jednat pouze na některé orgány ze všech orgánů, které vnitrostátně o dané věci mohou rozhodovat. Přesněji, mohly by suverénně určit, že výkon práva jednat je možný pouze vůči soudům, ačkoliv o dané věci jsou vnitrostátně oprávněny rozhodovat také správní orgány. Tato varianta evokuje otázky: Proč? Jaký by to mělo racionální důvod?

²⁴⁾ Směrnice 2009/22/ES, op. cit., odůvodnění bod 9.

V každém případě platí pouze jedna z těchto dvou ve svých důsledcích velice rozdílných možností. Výklad práva EU by měl poté být proveden především s ohledem na cíle předjímané touto směrnicí. Pokud by obě tyto varianty, spočívající na určení mezi národními soudy, nebo správními orgány, byly variantami *dosahujícími stejný účinek* a současně tyto varianty každá samostatně naplňovaly povinnost členských států využít při provádění práva EU všechna vhodná opatření,^{25), 26)} pak jediné by bylo možné uvažovat o tom, že členské státy byly oprávněny suverénně zvolit, vůči kterým z těchto orgánů budou moci oprávněné subjekty uplatňovat své právo jednat. Druhá varianta však podle našeho názoru bez jakéhokoliv racionálního odůvodnění pouze omezuje pole působnosti oprávněných subjektů, které je jim přitom vnitrostátně zcela dostupné. Od věci poté není ani spekulativní otázka, zda by výklad práva EU ve smyslu druhé varianty znamenal, že členské státy mohly směrnicí suverénně provést i tak, že oprávněné subjekty nebudou moci vnitrostátně podávat žádné soudní žaloby, ale pouze a výhradně řešit porušování zákonů na ochranu spotřebitele ve správních řízeních? Pravděpodobný se takový záměr a výklad práva EU rozhodně nejeví.

Všechna vhodná opatření

Jak již bylo citačně uvedeno, povinnosti členských států při provádění práva EU je použití všech vhodných opatření k dosažení výsledků předjímaných příslušnou směrnicí. Pokud jakékoliv diskutované opatření členský stát nepřijal a jeho právní řád jej aktuálně nepodporuje, musí být členský stát schopen vysvětlit takový svůj postup a k jeho obhajobě použít zejména tuto argumentaci:

- Dané opatření je pro dosažení výsledků předjímaných směrnicí nevhodné.
- Dané opatření je pro dosažení výsledků předjímaných směrnicí zbytečné, protože stejného či dokonce lepšího účinku dosáhnou jiná k tomuto účelu přijatá opatření.

Členské státy v žádném případě nemohou pro splnění svých povinností v souvislosti s provedením práva EU argumentovat tím, že odmítly zavést určitá opatření proto, že ke stejnému účelu zavedly opatření jiná, aniž by přitom byly srovnávány aspekty kvality, potenciálu a důsledků těchto různých opatření navzájem.

Pokud tedy hypoteticky uvažujeme variantu, že Česká republika na obhajobu současného stavu ve svém právním řádu (viz níže) prohlásí, že neumožnila oprávněným subjektům podávat žádosti o zahájení správních řízení ve věcech zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli proto, že jim umožnila podávat za tímto účelem na svém území soudní žaloby, pak je nutné se dále ptát. Ptát se na to, zda toto opatření nebylo použito pro svou nevhodnost, nebo již nebylo použito pro svou zbytečnost?

Právo EU je aktuálně v právním řádu ČR provedeno do znění ZoS tímto způsobem:

Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být: a) sdružení, v jehož stanovách jsou tyto cíle uvedeny, nebo b) subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení

²⁵⁾ OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J., op. cit., s. 49.

²⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora EU, 80/86 *trestní řízení proti Kolpinghuis Nijmegen BV*, z rozhodnutí odst. 7, (1978) ECR 3969.

se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů (dále jen „seznam oprávněných osob“), aniž je dotčeno právo soudu přezkoumat, zda návrh na zahájení řízení byl podán oprávněným subjektem.²⁷⁾ Oprávnění vůči orgánům veřejné správy: Sdružení jsou oprávněna činit podněty orgánům veřejné správy v souvislosti s jejich dozorem nad ochranou zájmů spotřebitelů. Orgány veřejné správy, které tyto podněty obdrží, jsou povinny informovat sdružení o jejich vyřízení bez zbytečného odkladu, nejpozději však do dvou měsíců od obdržení podnětu.²⁸⁾

K zodpovězení si stačí uvědomit, jaký je rozdíl v průměrné délce soudních a správních řízení v České republice. Orientační interpolací více internetových zdrojů odhadujeme, že je to obecně více než 1 rok, ve věcech ochrany spotřebitele poté z důvodu kratší doby trvání správních řízení pravděpodobně i více než 1,5 roku. Dále je nutné uvažovat problém obrácení důkazního břemene v případě soukromoprávních žalob a veřejnoprávních správních řízení. Musíme také zohlednit praktické aspekty rozdílné náročnosti finanční, personální a procesní. Velmi snadno a s dostatečnou jistotou pak lze konstatovat, že:

Za účelem co nejpohotovějšího dosažení ukončení protiprávního jednání vůči spotřebiteli, je v České republice mnohem vhodnější využít řízení správní než řízení soudní. Aspekty možného obrácení důkazního břemene, jakož i menší finanční a personální náročnost, pak jednoznačně podporují širší možnosti na straně oprávněných subjektů právě při uplatňování aktivní legitimace správní. Takové opatření je naopak velmi vhodné a výhradním oprávněním k podávání soudních žalob jej v jeho parametrech, potenciálu a důsledcích nelze v žádném případě nahradit. Neprovedení tohoto opatření do právního řádu České republiky znamená porušení povinnosti České republiky při implementaci směrnice 2009/22/ES. Jistým důvodem pro tento závěr je neprovedení všech vhodných opatření podporujících dosažení cílů předjímaných směrnicí. Česká republika právě naopak použila pouze taková opatření, která v přímém rozporu s cíli směrnice objektivně neumožňují dosažení včasného ukončení porušování zákonů na ochranu spotřebitele.

Evropský zákonodárce v této souvislosti nemohl na žádném informačním základě předvídat ani předjímat, že soudní žaloby a správní žaloby (v terminologii směrnice) jsou v důsledku stejně efektivní na území všech členských států. Proto ve své explicitně deklarované snaze dosáhnout směrnicí 2009/22/ES stejného účinku nemohl umožnit členským státům suverénně si zvolit mezi soudy nebo správními orgány ve vztahu k uplatňování aktivní legitimace ze strany oprávněných subjektů. Také v kontextu těchto skutečností je nutné interpretovat právo EU a způsoby jeho provedení. Článek 2 proto umožňuje členským státům suverénně určit a vybrat mezi soudy nebo správními orgány za účelem určení jejich vlastní věcné příslušnosti rozhodovat ve věci porušování zákonů na ochranu spotřebitele. Pouze tato interpretace článku 2 je v souladu s odůvodněním a s cíli směrnice 2009/22/ES. Druhá z uvažovaných interpretací se jím dle našeho názoru naopak svými důsledky přičí.

Implementace směrnice 2009/22/ES do právního řádu ČR

Jak již bylo uvedeno, provedl český zákonodárce oprávnění spotřebitelských organi-

²⁷⁾ Zákon č. 634/1992 Sb., op. cit., § 25 odst. 2.

²⁸⁾ Zákon č. 634/1992 Sb., op. cit., § 26.

zací do zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele nesprávným způsobem. Z provedení práva EU dnes jednoznačně vyplývá, že spotřebitelské organizace (v terminologii ZoS „sdružení“) mají na území ČR aktivní legitimaci k podávání soudních žalob na zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli. Z téhož provedení poté přímo nevyplývá, že spotřebitelské organizace mají aktivní legitimaci k podávání žádostí o zahájení správních řízení ve stejné věci.

Další otázkou související s provedením práva EU je, zda vnitrostátní právní předpisy ČR dnes spotřebitelským organizacím v uplatnění aktivní legitimace ve správních řízeních přímo brání. ZoS však neobsahuje žádná ustanovení, která by odporovala právu EU. Ačkoliv ZoS přiznává spotřebitelským organizacím oprávnění v užším rozsahu, nevylučuje vnitrostátní uplatnění širšího oprávnění. Pokud existuje vyšší oprávnění založené přímo právem EU, pak také SpŘ umožňuje jeho uplatnění a tedy účastenství ve správních řízeních. ZoS a SpŘ tedy rozhodně nebrání žádné právnické či fyzické osobě uplatnit aktivní legitimaci k účastenství ve správních řízeních, pokud jí takové oprávnění založilo právo EU.

I kdyby však existovaly opačné odborné názory, pak platí nadřazenost práva EU. Odporující vnitrostátní právní předpisy se v takovém nepoužijí.²⁹⁾ ³⁰⁾ Jejich případnou existencí tedy nelze ani legitimně argumentovat proti oprávnění založenému právem EU. Objektivizace existence odporujících vnitrostátních právních předpisů však praktický význam má. Jejich přítomnost v právním řádu ČR by vytvářela a podporovala stav právní nejistoty. Adresáti právních norem nemusí mít povědomí o tom, které z protikladných právních předpisů mají svůj původ v právu EU a které nikoliv. Právo přednosti dílčích ustanovení izolovaně z právního řádu členského státu nevyplývá. Zejména tyto důvody vedly Soudní dvůr EU k jednoznačnému výkladu, že vnitrostátní právní předpisy, které odporují právu EU, nejen že nesmí být použity, ale také musí být z právního řádu členským státem odstraněny.³¹⁾ ³²⁾

Účastenství spotřebitelských organizací ve správních řízeních

Na základě svého oprávnění podávat žádosti na zahájení správních řízení ve věcech zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli, které je založeno právem EU, jsou podle našeho názoru dnes spotřebitelské organizace v ČR hlavními účastníky těchto správních řízení ve smyslu § 27 odst. 1 SpŘ a mají oprávnění podávat správním orgánům žádosti o zahájení řízení ve smyslu § 44 nebo 141 SpŘ. Tato role a aktivní legitimace je ekvivalentní žalující straně v případě podání soudních žalob ve stejné věci.

Zcela odlišný problém účastenství pak představuje, zda jsou spotřebitelské organizace oprávněny stát se vedlejšími účastníky správních řízení § 27 odst. 2 SpŘ, které iniciovaly samy nebo i jiné subjekty svým podnětem. Dle § 27 odst. 2 SpŘ má právo stát se vedlejším účastníkem správního řízení vedeného z moci úřední každá fyzická či právnická osoba, která může být dotčena rozhodnutím správního orgánu na svých

²⁹⁾ OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J., op. cit., s. 69.

³⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora EU, C-101/91 *Komise v. Itálie*, z rozhodnutí, (1993) ECR I-191.

³¹⁾ OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J., op. cit., s. 67.

³²⁾ Rozsudek Soudního dvora EU, 159/78 *Komise v. Itálie*, z rozhodnutí, (1979) ECR 3247.

právech nebo povinnostech. Právo na vedlejší účastenství tedy vzniká spotřebitelským organizacím při současném splnění dvou podmínek. Zprv, pokud správní orgán rozhoduje o věci, ke které se váží práva nebo povinnosti těchto organizací. A zadruhé, pokud spotřebitelské organizace mohou být rozhodnutím správního orgánu o této věci dotčeny na svých právech nebo souvisejících povinnostech.

Domníváme se, že obě tyto podmínky jsou při rozhodování správních orgánů ve věci možného porušování zákonů na ochranu spotřebitele vždy naplněny. Právo jednat založené směrnicí 2009/22/ES oprávněným subjektům je nade vší pochybnost vázáno právě a pouze k této věci. Neumíme si poté představit jako přijatelný takový výklad práva, který by se zakládal na tom, že spotřebitelské organizace mající právo k určité věci, nemohou být rozhodnutím správních orgánů o této věci na svém právu nikdy dotčeny. Subjekt mající právo k určité věci především může být na tomto svém právu dotčen rozhodnutím o této věci. Není přitom rozhodné, zda se tak v konkrétním případě musí vždy nutně stát.

Proto spotřebitelské organizace mají v ČR také právo na vedlejší účastenství ve správních řízeních vedených z moci úřední ve věci porušování zákonů na ochranu spotřebitele. Toto právo jim sekundárně zakládá vnitrostátní právní předpis - § 27 odst. 2 SpŘ, když právo k dané věci jim primárně zakládá směrnice 2009/22/ES. Vnitrostátní právní úprava ČR je tímto svým účinkem v souladu s cíli směrnice 2009/22/ES a je tedy konformní.

Závěr

Právo EU založilo oprávněným subjektům – spotřebitelským organizacím, aktivní legitimaci nejen k podávání soudních žalob, ale také k podáváním žádostí o zahájení správního řízení ve věcech dosažení zdržení se protiprávního jednání vůči spotřebiteli ve smyslu § 44 případně 141 SpŘ. Toto právo nebylo Českou republikou řádně provedeno do vnitrostátních právních předpisů, zejména do znění ZoS případně do znění SpŘ. Pokud směrnice EU vytvářejí jednotlivcům jakékoliv právo, musí je jednotlivci znát. Jeho obsah proto musí být do právního řádu proveden vždy srozumitelně a jasně.³³⁾ Za konformní z tohoto důvodu nelze považovat ani takovou vnitrostátní právní úpravu, z jejíž obecných principů nebo nepřímou by sice bylo možné příslušné právo dovodit, ale až po složitější právní úvaze. Lze vést pouze spekulace o tom, zda přiznání aktivní legitimace správní spotřebitelským organizacím bylo našim zákonodárcem opomenuto zcela záměrně, nebo jej zmátla terminologie směrnice 2009/22/ES. Tato nejistota však nic nemění na tom, že spotřebitelské organizace mají vnitrostátními předpisy založeno právo na vedlejší účastenství ve správních řízeních vedených ve stejné věci z moci úřední.

Pokud dohlédneme praktických důsledků, jedná se o skutečnost velice významnou. Spotřebitelské organizace, které začnou využívat své oprávnění k účastenství ve správních řízeních, mají otevřenou novou a efektivnější možnost, jak zasáhnout ve prospěch kolektivní a preventivní ochrany spotřebitele. Získají také přístup k informacím ze spisů těchto správních řízení. To jim zcela obecně umožňuje podávání informovaných správních žalob (ve smyslu práva ČR) v případech pozorované či domnělé nečinnosti nebo nesprávné aplikace práva příslušnými správními orgány. Právě tyto možnosti byly dosud velmi efektivně

³³⁾ Rozsudek Soudního dvora EU, 29/84 *Komise v. Německo*, body 22, 23, (1985) ECR 1661.

spotřebitelským organizacím v České republice upírány oprávněním k podání pouhého podnětu na zahájení správního řízení z moci úřední. Takový stav bychom mohli označit spíše za inteligentní způsob informačního embarga vůči odborně angažované veřejnosti.

Této praxi se přímo postavil Evropský zákonodárce a *de iure* znemožnil členským státům setrvat v neefektivních a nevyhovujících standardech provádění ochrany spotřebitele na jejich území. V momentu aktivní účasti a nezávislé odborné veřejné kontroly průběhu těchto správních řízení lze rozhodně spatřovat velký potenciál směrnice 2009/22/ES ke zlepšení současné situace. S ohledem na univerzální přednost práva EU a možnosti dovolat se v tomto případě přímého účinku směrnice 2009/22/ES, nesmí být žádné vnitrostátní předpisy využity k bránění uplatnění aktivní legitimace spotřebitelských organizací ve správních řízeních.^{34), 35)} Spotřebitelské organizace již dnes mohou v rozsahu porušování zákonů na ochranu spotřebitele podávat žádosti o zahájení správních řízení ve smyslu § 44 případně 141 SpŘ. Příslušné správní orgány jsou v takovém případě povinny tato správní řízení zahájit. Roli účastníků správních řízení totiž nemohou spotřebitelským organizacím upřít na základě žádných vnitrostátních předpisů. Mohou tak učinit jediné provedením odlišné subjektivní interpretace obsahu práva EU. Pokud bude spotřebitelským organizacím v účastenství ve správních řízeních nadále bráněno, měly by se ve věci ochrany svých práv a jejich plnohodnotného výkonu domáhat soudní cestou.

Shrnutí:

Směrnice 2009/22/ES oprávnila tzv. spotřebitelské organizace k podáním směřujícím vůči soudům a orgánům veřejné správy v rozsahu dosažení ukončení zdržení se proti právního jednání vůči spotřebiteli. Do právního řádu ČR však byla směrnice provedena způsobem, v jehož důsledku dnes není těmto organizacím přiznáváno právo na účastenství ve správních řízeních, ale pouze podávání soudních žalob v dané věci. Cílem článku je objasnění kontextu této problematiky, analýza rozsahu oprávnění, které bylo založeno spotřebitelským organizacím právem EU a konfrontace formulovaných závěrů s platným právem ČR a běžnými standardy správní praxe u nás.

Capacity of consumer organisations to participate in administrative procedures – summary:

Directive 2009/22/EC gave so-called consumer organisations rights to file motions to the courts and public administration bodies in order to achieve termination of unlawful conduct against a consumer. But, due to the transposition of this Directive into legal order of the Czech Republic these organisations have no right to participate in administrative procedures, they may only bring actions to the courts in relevant cases. The Article aims at clarifying of the context of this issue, analysis of the scope of the right that has been established by EU law in favour of consumer organisations and confrontation of conclusions with Czech law in force and common administrative standards in the Czech Republic.

³⁴⁾ OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J., op. cit., s. 46.

³⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora EU, C-188/95 *Fantask A/S e.a. v. Industriministeriet (Erhvervministeriet)*, (1997) ECR I-6783.