

Plná harmonizace a z ní vyplývající povinnosti pro členský stát

JUDR. VĚRA KNOBLOCHOVÁ, PH.D., STÁLÉ
ZASTOUPENÍ ČR PŘI EU, BRUSEL

Soud: Soudní dvůr Evropské unie
Označení judikátu: věc C-602/10, SC Volksbank Romania SA proti Autoritatea Nationala pentru Protectia Consumatorilor – Comisariatul Judetean pentru Protectia Consumatorilor Calarasi (CJPC), dosud nepublikováno ve Sbírce rozhodnutí
Datum rozhodnutí: 12. července 2012
Rozsah právní problematiky: ochrana spotřebitelů, smlouvy o spotřebitelském úvěru, vnitrostátní úprava, jejímž cílem je provedení směrnice 2008/48/ES, použitelnost na smlouvy, které nespádají do věcné a časové působnosti směrnice, volný pohyb služeb
Související judikatura: Varec, C-450/06, Sb. rozh. s. I-581; Fidium Finanz, C-452/04, Sb. rozh. s. I-9521; Komise v. Itálie, C-565/08, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí; Agafiței a další, C-310/10, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí
Relevantní ustanovení: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS, čl. 56 SFEU, čl. 58 SFEU a čl. 63 SFEU

Závěr soudu

1. Článek 22 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní opatření, jehož cílem je provést tuto směrnici do vnitrostátního práva, zahrnuje do své věcné působnosti takové úvěrové smlouvy, jako jsou smlouvy dotčené v původním řízení, jejichž předmětem je poskytnutí úvěru zajištěného nemovitostí, i když jsou takové smlouvy výslovně vyloučeny z věcné působnosti uvedené směrnice na základě čl. 2 odst. 2 písm. a) této směrnice.

2. Článek 30 odst. 1 směrnice 2008/48 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní opatření, jehož cílem je provést tuto směrnici do vnitrostátního práva, vymezovalo svoji časovou působnost tak, že se

použije i na takové úvěrové smlouvy, jako jsou smlouvy dotčené v původním řízení, které jsou vyloučeny z věcné působnosti této směrnice a jež byly platné k datu vstupu uvedeného vnitrostátního opatření v platnost.

3. Článek 22 odst. 1 směrnice 2008/48 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní opatření, jehož cílem je provést tuto směrnici do vnitrostátního práva, ukládalo úvěrovým institucím povinnosti, které nejsou stanoveny v uvedené směrnici a jež se týkají druhů poplatků, které mohou vybírat v rámci smluv o spotřebitelském úvěru, jež spadají do působnosti tohoto opatření.

4. Pravidla Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) týkající se volného pohybu služeb musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání ustanovení vnitrostátního práva, které zakazuje úvěrovým institucím, aby vybíraly některé bankovní poplatky.

5. Článek 24 odst. 1 směrnice 2008/48 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání pravidlu, které je součástí vnitrostátního opatření, jehož cílem je provést tuto směrnici a jež v oblasti sporů týkajících se spotřebitelských úvěrů umožňuje spotřebitelům obrátit se přímo na orgán na ochranu spotřebitelů, jenž následně může uložit úvěrovým institucím sankce za porušení tohoto vnitrostátního opatření, aniž jsou tito spotřebitelé předtím povinni využít postupů pro mimosoudní řešení stanovených vnitrostátními právními předpisy pro takové spory.

Předmětem následujícího komentáře je rozsudek Soudního dvora, v němž se zabývá výkladem povinností členských států při implementaci směrnic založených na principu úplné harmonizace. Dotčenou směrnicí byla v daném případě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (dále směrnice). Uvedená směrnice byla v pořadí druhou směrnicí v oblasti spotřebitelského *acquis*, jež byla založena na principu úplné harmonizace. Tento princip znamená, že členské státy nemají při provádění směrnice do vnitrostátního práva téměř žádnou diskreci, pokud jde o ustanovení, jež jsou v její působnosti. Členské státy však mají volnost v tom směru, zda a do jaké míry použijí plně

harmonizovaná ustanovení i pro regulaci vztahů, které jsou mimo působnost směrnice, což Soudní dvůr v tomto rozsudku jednoznačně potvrdil.

Soudní dvůr se principem úplné harmonizace zabýval již dříve, např. v souvislosti s výkladem směrnice o nekalých obchodních praktikách¹ (srov. např. rozsudek ve spojených věcech *Total Belgium* a *Galatea*,² rozsudek ve věci *Plus*³). Určitý návod či výklad lze nalézt i v příslušných úvodních ustanoveních plně harmonizovaných směrnic (viz. např. body 9 a 10 směrnice o smlouvách o spotřebitelském úvěru). Pochybnosti přesto přetrvávají, a to nejen v oblasti soudní, ale i zákonodárné. Příkladem první kategorie pochybností je žádost o výklad předložená v komentovaném případě Soudnímu dvoru rumunským soudem. Příkladem druhé kategorie pochybností je skutečnost, že při schvalování nových unijních právních předpisů se členské státy vždy velice zajímají o to, jaké povinnosti jim přinese provedení dotčených předpisů do vnitrostátního právního řádu a do jaké míry bude případně omezena jejich legislativní pravomoc přijímat či ponechat v platnosti předpisy, jež by byly pro spotřebitele na jejich území příznivější.

Z uvedených důvodů lze očekávat, že komentované rozhodnutí přispěje k dalšímu vyjasnění a zvýšení právní jistoty v tomto směru a usnadní tak „bruselská“ vyjednávání o nové legislativě.

Skutkový základ případu

Předmětem sporu v původním řízení byla pokuta uložená příslušným správním orgánem rumunské bance Volksbank za to, že při uzavírání spotřebitelských smluv pokračovala v účtování poplatků spotřebitelům, jež byly podle uvedeného orgánu protiprávní. Poplatky se staly protiprávními poté, co vstoupilo v platnost naléhavé nařízení vlády 50/2010 implementující směrnici o smlouvách o spotřebitelském úvěru (2008/48/ES). Před vstupem v platnost příslušného nařízení požadovala banka po svých klientech ve spotřebitelských smlouvách, jimiž byly zpravidla poskytovány úvěry zajištěné hypotékou nebo jinými právy k nemovitostem, tzv. rizikový poplatek. Nařízení stanovilo taxativní výčet poplatků, jež mohou banky po spotřebitelích požadovat, přičemž rizikový poplatek mezi nimi nebyl. Banka tedy dotčený poplatek přejmenovala a pokračovala v jeho účtování v nezměněné výši. Právě tuto skutečnost shledal příslušný správní orgán jako protiprávní a uložil bance pokutu a některé další sankce.

Banka se však proti postupu správního orgánu bránila a napadla jej žalobou u příslušného

rumunského soudu. Tvrdila, že některá ustanovení nařízení, jehož cílem bylo provedení směrnice o smlouvách o spotřebitelských úvěrech do vnitrostátního práva, jsou se směrnicí v rozporu. Konkrétně zpochybnila použitelnost nařízení na smlouvy zajištěné hypotékou nebo jiným právem k nemovitosti, dále zakotvení taxativního výčtu přípustných bankovních poplatků a také možnost spotřebitelů obrátit se se stížností na správní orgán, aniž by se museli nejprve zúčastnit mimosoudního řešení sporů. Ve vztahu k poplatkům namítala nejen neslučitelnost se směrnicí, ale také s ustanoveními o volném pohybu služeb a kapitálu, jež jsou obsaženy ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

Předkládající soud konstatoval, že předmětná vnitrostátní úprava byla přijata za účelem naléhavého provedení směrnice 2008/48/ES, a proto musí být používána v souladu s touto směrnicí. Podle jeho názoru však mohla vnitrostátní úprava představovat nesprávné nebo neúplné provedení směrnice. Z tohoto důvodu se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- 1) Musí být čl. 30 odst. 1 směrnice 2008/48 vykládán v tom smyslu, že zakazuje členským státům, aby stanovily, že se vnitrostátní zákon provádějící uvedenou směrnici použije i na smlouvy uzavřené před vstupem tohoto zákona v platnost?
- 2) Představují ustanovení čl. 85 odst. 2 [naléhavého nařízení vlády 50/2010] správné provedení čl. 24 odst. 1 směrnice 2008/48, který stanoví, že členské státy zajistí zavedení vhodných a účinných postupů pro mimosoudní řešení spotřebitelských sporů v souvislosti s úvěrovými smlouvami?
- 3) Musí být čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/48 vykládán v tom smyslu, že zavádí úplnou harmonizaci v oblasti smluv o spotřebitelském úvěru, která neumožňuje členským státům, aby:
 - a) rozšiřovaly působnost pravidel stanovených směrnicí 2008/48 na smlouvy výslovně vyloučené z působnosti uvedené směrnice (jako jsou hypoteční smlouvy nebo smlouvy týkající se vlastnického práva k nemovitosti), nebo

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004.

² Rozsudek ze dne 23. dubna 2009 ve spojených věcech VTB-VAB NV proti Total Belgium NV (C-261/07) a Galatea BVBA proti Sanoma Magazines Belgium NV (C-299/07), Sb. rozh. s. I-02949.

³ Rozsudek ze dne 14. ledna 2010 ve věci C-304/08 Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV proti Plus Warenhandels-gesellschaft mbH, Sb. rozh. s. 2010 I-00217.

- b) ukládaly úvěrovým institucím další povinnosti týkající se poplatků, které mohou vybírat, nebo kategorií referenčních indexů, k nimž mohou vztahovat pohyblivou úrokovou sazbu ve smlouvách o spotřebitelském úvěru, které spadají do působnosti vnitrostátního prováděcího ustanovení?
- 4) V případě záporné odpovědi na třetí otázku, musí být zásady volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu obecně a články 56 [SFEU], 58 [SFEU] a čl. 63 odst. 1 [SFEU] zvláště vykládány v tom smyslu, že zakazují členskému státu přijímat vůči úvěrovým institucím opatření, jimiž zakazuje uplatňovat ve smlouvách o spotřebitelském úvěru bankovní poplatky, které nejsou uvedeny v seznamu povolených poplatků, nejsou-li tyto poplatky stanoveny právními předpisy dotčeného státu?

S ohledem na logiku a systémovost odpověď Soudní dvůr na položené dotazy v pořadí 3a), 1), 3b), 4) a 2). V tomto pořadí jsou také rozbrány v následující analýze.

Analýza případu

Z otázek předkládajícího soudu vyplynulo, že hlavním tématem rozsudku má být vysvětlení povinností, jež má členský stát při implementaci směrnice založené na úplné harmonizaci do vnitrostátního právního řádu. Soudní dvůr se nejprve zabýval otázkou, zda čl. 22 směrnice brání tomu, aby vnitrostátní opatření provádějící směrnici zahrnuje do své věcné působnosti úvěrové smlouvy, které jsou výslovně vyloučeny z působnosti směrnice, v daném případě úvěrové smlouvy zajištěné nemovitostí (otázka 3a).

Soudní dvůr k této otázce nejprve uvedl, že z dotčeného článku, jakož i z bodů 9 a 10 odůvodnění vyplývá, že směrnice stanoví úplnou harmonizaci, pokud jde o úvěrové smlouvy spadající do působnosti směrnice. To znamená, že specifické oblasti upravené směrnici mají kogentní povahu a členské státy nemohou na vnitrostátní úrovni zavádět ustanovení odchylovající se od ustanovení směrnice. Soudní dvůr při té příležitosti poukázal na zásadní odlišnost směrnice 2008/48/ES od směrnice 87/102/EHS, kterou nahradila a která byla založena na harmonizaci minimální (umožňovala tedy členským státům přijmout přísnější úpravu, jež vedla k vyšší ochraně spotřebitelů). Odpověď na položenou otázku vyplývá z bodu 10 odůvodnění: členské státy podle něho mohou v souladu s unijním právem uplatňovat ustanovení směrnice (veškerá nebo jen některá z nich) i v oblastech, jež do její působnosti nespádají. Toto byl tedy i závěr Soudního dvora k položené otázce.

Poté se Soudní dvůr věnoval analýze vnitrostátní implementace ve vztahu k časové působnosti směrnice. V první položené otázce se totiž předkládající soud zajímal o to, zda předmětná směrnice brání vnitrostátnímu opatření, pokud je toto opatření používáno i na úvěrové smlouvy, jež jsou vyloučeny z působnosti směrnice a jež byly platné v okamžiku vstupu vnitrostátního opatření v platnost. Než se Soudní dvůr věnoval odpovědi na tuto otázku, musel se vypořádat s námitkou (částečné) nepřipustnosti, kterou vznesly rumunská vláda a Evropská komise. Podstatou námítky byla obecná formulace položené otázky, která se navíc dle Komise týkala smluv vyloučených z působnosti dotčené směrnice, a proto odpověď na ni nemůže mít vliv na řešení konkrétního sporu.

Avšak Soudní dvůr ve vztahu k námitce připomněl, že předběžnou otázku může odmítnout, pouze je-li zjevné, že (i) požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu, (ii) jestliže se jedná o hypotetický problém nebo (iii) jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro odpověď na položenou otázku.⁴ V daném případě šlo ale podle Soudního dvora o výklad unijního práva, konkrétně čl. 30 odst. 1 směrnice upravujícího přechodná ustanovení, jež může být relevantní pro odpověď na položenou otázku. Proto na ni následně odpověděl.

Podobně jako v předchozí odpovědi poukázal i nyní na body 9 a 10 odůvodnění směrnice a zopakoval, že je věcí členského státu stanovit podmínky, za nichž použijí vnitrostátní úpravu implementující směrnici i na úvěrové smlouvy, které do působnosti směrnice nespádají. Proto mohou pro takové smlouvy zvolit rovněž přechodné opatření odpovídající čl. 30 odst. 1 směrnice; avšak mohou stanovit také jinou úpravu, což bude rovněž v souladu s pravidly Smlouvy o fungování EU i z ní odvozené legislativy. Soudní dvůr tedy potvrdil slučitelnost vnitrostátního opatření provádějícího směrnici, které se z hlediska časové působnosti použije i na úvěrové smlouvy, které jsou vyloučeny z věcné působnosti směrnice a jež byly platné k datu vstupu uvedeného vnitrostátního opatření v platnost, s čl. 30 odst. 1 směrnice.

Podstatou další otázky, již se Soudní dvůr zabýval (otázka 3b), bylo, zda čl. 22 odst. 1 směrnice brání tomu, aby opatření provádějící směrnici do vnitrostátního práva ukládalo úvěrovým institucím povinnosti, které nejsou sta-

⁴ Srov. např. rozsudek ze dne 14. února 2008 ve věci Varec, C-450/06, Sb. rozh. s. I-581, bod 24.

noveny v uvedené směrnici a jež se týkají jednak druhů poplatků, které mohou tyto instituce vybírat v rámci smluv o spotřebitelském úvěru spadajících do působnosti tohoto opatření, a dále kategorií referenčních indexů, k nimž mohou vztahovat pohyblivou úrokovou sazbu v těchto smlouvách. Avšak ve vztahu k referenčním indexům namítaly rumunská vláda a Evropská komise nepřijatelnost položené otázky. Soudní dvůr námitku tentokrát uznal, a to především proto, že dotčená pravidla nebyla předmětem sporu v původním řízení.

Pokud jde o druhy poplatků, které mohou být vybírány na základě vnitrostátního opatření, ale které neupravuje směrnice, Soudní dvůr poukázal opět na bod 10 odůvodnění směrnice a zopakoval, že pro úvěrové smlouvy, které nespádají do věcné působnosti této směrnice, mohou členské státy zachovat nebo zavést vnitrostátní opatření, která odpovídají ustanovením uvedené směrnice nebo některým z nich. Proto směrnice a zejm. její čl. 22 odst. 1 nebrání tomu, aby členský stát zakotvil taxativní výčet bankovních poplatků, které mohou věřitelé vybírat od spotřebitelů. Soud současně konstatoval, že takové ustanovení nemůže ohrozit rovnováhu mezi cílem ochrany spotřebitelů a cílem zajistit fungování vnitřního trhu v oblasti harmonizované dotčenou směrnicí. Soudní dvůr se však neomezil pouze na tuto odpověď. Dále dodal, že pouze u smluv spadajících do působnosti směrnice, pro něž směrnice zavádí v určitých oblastech úplnou harmonizaci, brání směrnice tomu, aby členské státy zachovávaly nebo zaváděly jiná vnitrostátní ustanovení než ta, která předmětná směrnice obsahuje. V projednávaném případě šlo ale o jinou skutečnost. Směrnice stanoví povinnost informovat o určitých skutečnostech, včetně o bankovních poplatcích, pokud jsou součástí celkových nákladů (srov. čl. 3 písm. g), avšak nestanoví hmotněprávní pravidla týkající se druhů poplatků, které může věřitel vybírat. Navíc z bodu 44 odůvodnění směrnice vyplývá, že by měly členské státy k zajištění transparentnosti a stability trhu zavést vhodná opatření pro regulaci věřitelů nebo dohled nad nimi. S ohledem na uvedené argumenty byla konečná odpověď Soudního dvora rovněž na tuto otázku poměrně jasná: čl. 22 odst. 1 směrnice nebrání tomu, aby vnitrostátní opatření provádějící směrnici do vnitrostátního práva ukládalo úvěrovým institucím povinnosti, které nejsou stanoveny v uvedené směrnici a jež se týkají druhů poplatků, které mohou vybírat v rámci smluv o spotřebitelském úvěru spadajících do působnosti tohoto opatření.

Ve své čtvrté otázce se předkládající soud ptal na slučitelnost vnitrostátního zákazu vybírat

určité bankovní poplatky s ustanoveními Smlouvy o fungování Evropské unie, konkrétně s čl. 56, čl. 58 a čl. 63 odst. 1. Soudní dvůr se touto otázkou musel zabývat zejm. s ohledem na tvrzení Volksbank, že dané opatření omezuje klientům usazeným v Rumunsku přístup ke spotřebitelskému úvěru nabízenému společnostmi usazenými v jiných členských státech a má tedy za účinek omezení využívání uvedených služeb těmito klienty, a tak i snížení přeshraničních finančních toků souvisejících s takovými službami.

Soudní dvůr se ve své odpovědi omezil na posuzování slučitelnosti s pravidly volného pohybu služeb, protože z ustálené judikatury vyplývá, že pokud se týká předmětné vnitrostátní opatření jak volného pohybu služeb, tak volného pohybu kapitálu, je třeba se zabývat slučitelností pouze s tou základní svobodou, která převažuje nad druhou.⁵ Konstatoval, že činnost úvěrové instituce spočívající v poskytování úvěrů představuje službu ve smyslu článku 56 SFEU. Dále uvedl, že podle ustálené judikatury platí, že pojem „omezení“ ve smyslu článku 56 SFEU představuje opatření, která (i) zakazují výkon volného pohybu služeb, (ii) tvoří překážku tomuto výkonu nebo (iii) jej činí méně atraktivním.⁶ Dále připomněl, že právní úprava členského státu nepředstavuje „omezení“ ve smyslu Smlouvy jen ze samotného důvodu, že jiné členské státy používají pro poskytovatele podobných služeb usazené na jejich území méně striktní nebo hospodářsky zajímavější pravidla. Uvedený pojem naopak zahrnuje zejména opatření přijatá členským státem, která, byť používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup hospodářských subjektů z jiných členských států na trh.⁷ Z předložených dokumentů však podle Soudního dvora nic nenasvědčovalo tomu, že by zavedení zákazu některých poplatků představovalo zásah do svobody úvěrových institucí usazených v jiných členských státech uzavírat úvěrové smlouvy v Rumunsku, ani nijak nesoúviselo s jejich povoláním v Rumunsku. I když předmětná vnitrostátní úprava může vyžadovat změnu některých ustanovení smluv, sama o sobě nevede k dodatečným nákladům úvěrových institucí usazených v jiných členských státech ani *a fortiori* nenutí tyto podniky, aby změnilly svou obchodní politiku a strategie, aby mohly vstoupit na rumunský trh za podmínek slučitelných s rumunskými právními před-

⁵ Srov. rozsudek ze dne 3. října 2006 ve věci Fidium Finanz, C-452/04, Sb. rozh. s. I-9521, bod 34.

⁶ Srov. zejména rozsudek ze dne 29. března 2011 ve věci Evropská komise proti Italské republice, C-565/08, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 45.

⁷ Srov. výše citovaný rozsudek ve věci Evropská komise proti Italské republice, C-565/08, bod 46 a 49.

pisy. S ohledem na uvedené se dle vyjádření Soudního dvora nejeví, že zákaz některých bankovních poplatků ve skutečnosti omezuje možnost dotyčných podniků již od počátku účinně hospodářsky soutěžit s podniky, které jsou v Rumunsku již dlouhou dobu usazeny. Odpovědí na tuto otázku tedy bylo potvrzení slučitelnosti vnitrostátního opatření zakazujícího vybírání některých poplatků úvěrovou institucí s pravidly Smlouvy o volném pohybu služeb.

Jako poslední se Soudní dvůr zabýval otázkou druhou, v níž šlo o to, zda čl. 24 odst. 1 směrnice brání vnitrostátnímu pravidlu, které v oblasti sporů týkajících se spotřebitelských úvěrů umožňuje spotřebitelům, aby se přímo obrátili na orgán na ochranu spotřebitelů, jenž může následně uložit úvěrovým institucím sankce, aniž by předtím spotřebitelé museli využít postupů pro mimosoudní řešení sporů stanovených vnitrostátními právními předpisy pro takové spory. I u této otázky se Soudní dvůr zabýval její přípustností. Rumunská vláda a Evropská komise argumentovaly, že se otázka týká mimosoudního řešení sporů, ačkoliv se ho původní řízení netýká, a výklad Soudního dvora tedy podle nich nemá k předmětu sporu žádný vztah. Rumunská vláda navíc namítala, že předkládající soud žádá o výklad vnitrostátního práva, který je výlučnou pravomocí vnitrostátních soudů.

Soudní dvůr nejprve připomenul svou dřívější judikaturu, v níž potvrdil, že má pravomoc rozhodnout o předběžných otázkách týkajících se ustanovení unijního práva v situacích, kdy se skutkový stav v původním řízení nacházel mimo působnost unijního práva, a tedy spadal výlučně do pravomoci členských států, ale kdy se uvedená ustanovení unijního práva stala použitelnými v důsledku odkazu na jejich obsah ve vnitrostátním právu.⁸ Soudní dvůr v tomto ohledu zejména zdůraznil, že pokud je cílem vnitrostátních právních předpisů přizpůsobit řešení situací, které jsou čistě vnitřní záležitostí, řešením upraveným unijním právem, například za účelem zabránění vzniku diskriminace vlastních státních příslušníků nebo případných narušení hospodářské soutěže nebo také za účelem zajištění jednotného postupu ve srovnatelných situacích, existuje jasný zájem na tom, aby se za účelem zabránění budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu, a to bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit.⁹

V projednávaném případě takový zájem podle Soudního dvora existoval. Volksbank ve sporu v původním řízení tvrdila, že naléhavě nařízení vlády implementující směrnici a umožňující spotřebitelům obrátit se na správní orgán, jenž může uložit věřitelům sankce, aniž by

předtím muselo dojít k mimosoudnímu řešení sporu, je v rozporu s čl. 24 odst. 1 směrnice. K tomu v původním řízení skutečně došlo. S ohledem na uvedené Soudní dvůr konstatoval, že se jedná o otázku výkladu unijního práva, u níž není zjevné, že by na ni nemohla být dána odpověď relevantní pro účely vyřešení sporu v původním řízení, a proto je povinen na ni odpovědět.

V rámci samotné odpovědi Soudní dvůr nejprve uvedl, že čl. 24 odst. 1 směrnice vyžaduje, aby postupy pro mimosoudní řešení sporů byly vhodné a účinné. Avšak toto ani žádné jiné ustanovení směrnice přesněji neupravuje podrobnosti týkající se těchto postupů nebo jejich vlastností. Je proto věcí členských států, aby je upravily a aby přitom respektovaly užitečný účinek směrnice.

Dále Soudní dvůr vyslovil názor, že vnitrostátní právní úprava ukládající povinnost využít nejprve postupu pro mimosoudní řešení sporů zaručuje systematické využívání takového postupu a směřuje k posílení užitečného účinku směrnice. Nic to však podle jeho názoru nemění na tom, že ze znění ani účelu čl. 24 odst. 1 nebo jiného ustanovení směrnice nevyplývá, že by vyžadovalo zakotvení takové povinnosti do vnitrostátního práva. Směrnice nemůže ani bránit tomu, aby členský stát v rámci své široké posuzovací pravomoci v oblasti právní úpravy procesních podmínek týkajících se mimosoudního řešení sporů v souvislosti se smlouvami o spotřebitelském úvěru umožnil spotřebitelům co nejširší přístup k orgánům zřízeným na ochranu jejich zájmů, zejména z toho důvodu, že spotřebitelé, kteří se obecně nacházejí v podřízeném postavení ve vztahu k věřitelům (především pokud jde o jejich vyjednávací sílu a úroveň informovanosti), by si nemuseli být vědomi svých práv nebo by se museli potýkat s obtížemi při jejich využívání. A konečně podle Soudního dvora nemůže způsobit vnitrostátní ustanovení umožňující spotřebitelům obrátit se přímo na správní orgán nevhodnost, neúčinnost nebo narušení užitečného účinku směrnice ve vztahu k postupům mimosoudního řešení sporů, které se týkají smluv o spotřebitelském úvěru. S ohledem na všechny uvedené argumenty odpověděl Soudní dvůr na poslední otázku podobně jako na všechny předchozí, totiž že čl. 24 odst. 1 směrnice nebrání pravidlu obsaženému ve vnitrostátním opatření implementujícím směrnici, jež v oblasti sporů týkají-

⁸ Srov. zejm. rozsudek ze dne 7. července 2011 ve věci Agafitei a další, C-310/10, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 38 a citovaná judikatura.

⁹ Srov. výše citovaný rozsudek ve věci Agafitei a další, C-310/10, bod 39 a citovaná judikatura.

cích se spotřebitelských úvěrů umožňuje spotřebitelům obrátit se přímo na orgán na ochranu spotřebitelů, který může uložit úvěrovým institucím sankce, aniž jsou spotřebitelé předtím povinni využít postupů pro mimosoudní řešení stanovených vnitrostátními právními předpisy pro takové spory.

Závěr

Základem komentovaného rozsudku byla žádost rumunského soudu o posouzení slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy implementující směrnici o smlouvách o spotřebitelském úvěru s touto směrnicí. Pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátního práva se směrnicí vznikly v řízení, v němž se rumunská Volksbank bránila sankci, která jí byla uložena příslušným správním orgánem za účtování poplatku, který byl podle příslušné rumunské právní úpravy protiprávní. Banka namítala protiprávnost z několika důvodů, přičemž společným jmenovatelem bylo nesprávné provedení směrnice do rumunského práva.

Hlavním tématem rozsudku byl výklad povinností členského státu při provedení směrnice založené na principu úplné harmonizace do vnitrostátního práva. Jednalo se především o vyjasnění otázky, zda může členský stát aplikovat plně harmonizovaná ustanovení i na jiné vztahy, které nespádají do působnosti předmetné směrnice. Dalším důležitým aspektem byl výklad Soudního dvora ohledně toho, zda může členský stát stanovit pro vztahy regulované směrnicí i jiná pravidla jdoucí nad její rámec.

Pokud jde o otázku možnosti či nemožnosti použít plně harmonizovaná ustanovení také na jiné právní vztahy než ty, jež spadají do věcné působnosti směrnice, Soudní dvůr poměrně jednoznačně konstatoval, že členské státy mají v tomto ohledu volnost. Právní ustanovení, jimiž provádějí plně harmonizovaná pravidla do vnitrostátního právního řádu, mohou dle libosti zcela nebo částečně aplikovat i na vztahy spadající mimo působnost směrnice. Totéž platí i pro časovou působnost.

Ohledně zakotvení pravidel jdoucích nad rámec směrnice potvrdil Soudní dvůr, že i v tomto případě mají členské státy volnost. Ta je omezená pouze pro ustanovení, jež směrnice plně harmonizuje. V daném případě byla shledána za slučitelnou úprava, jež stanovila konkrétní poplatky, jež může účtovat úvěrová instituce, protože plně harmonizovaná ustanovení směrnice se týkají informování o takových poplatcích, nikoliv však poplatků samotných.

V neposlední řadě šlo v komentovaném rozhodnutí také o posouzení slučitelnosti rumunského práva s principem volného pohybu služeb. Soudní dvůr ve svém výroku zopakoval

závěry předchozích judikátů, totiž že právní úprava členského státu nepředstavuje „omezení“ ve smyslu Smlouvy jen z toho důvodu, že jiné členské státy používají pro poskytovatele podobných služeb usazené na jejich území méně striktní nebo hospodářsky zajímavější pravidla. Uvedený pojem naopak zahrnuje zejména opatření, která, byť používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup hospodářských subjektů z jiných členských států na vnitrostátní trh.

Jak jsem naznačila již v úvodu, přínos komentovaného judikátu lze spatřovat především ve výkladu principu úplné harmonizace. Navzdory několika dřívějším rozhodnutím Soudního dvora i určitého návodu v bodech odůvodnění nově schvalovaných směrnic totiž nadále přetrvávají mnohé otázky, které jsou patrné zejména při projednávání nové unijní legislativy na ochranu spotřebitelů. Můžeme si položit otázku, proč právě v této oblasti. Odpověď lze hledat s největší pravděpodobností ve skutečnosti, že spotřebitelská legislativa donedávna připouštěla, aby šly členské státy při jejím provedení do vnitrostátního práva dále a ponechaly v planosti či přijaly novou úpravu, která by jejich spotřebitelům zaručovala více práv či lepší postavení. Na tom je mimo jiné nadále založen čl. 169 SFEU věnovaný ochraně spotřebitelů (viz odst. 4).

Nicméně spotřebitelská legislativa je přijímána na základě čl. 94 SFEU, tj. na základě ustanovení podporujícího vnitřní trh. Lepšímu fungování vnitřního trhu lze mj. přispět unifikací právních úprav, jak ukazují mnohé studie dopadů, jež nechala Evropská komise zpracovat při navrhování nových pravidel v této oblasti. Princip úplné harmonizace se zdá být dobrým nástrojem k zajištění jednotných pravidel na vnitřním trhu; alternativou je nařízení jako jiná právní forma, která však členským státům nepřiznává prakticky žádnou volnost (a vlastně nedochází ani k implementaci nařízení do vnitrostátního práva, pouze k jeho adaptaci nutné pro řádné používání nařízení). Členské státy však nejsou v tuto chvíli ochotny vzdát se možnosti zajistit spotřebitelům příznivější vnitrostátní úpravu. Tuto skutečnost navíc umocňuje fakt, že spotřebitelská legislativa upravující smluvní vztahy je vlastně určitou podmnožinou hmotně právní úpravy smluvního práva, kde si členské státy zatím také hájí své výsostné postavení.

Ze všech těchto důvodů, a možná i řady dalších, je pro členské státy principiální otázkou, jak mají postupovat při implementaci plně harmonizovaných unijních předpisů. Proto lze očekávat, že komentované rozhodnutí přispěje v tomto směru k dalšímu vyjasnění a rovněž ke zvýšení právní jistoty při budoucích vyjednáváních. Právě v tom spočívá podle mého názoru jeho hlavní význam.