

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Karolína Janiková**

**Spotřebitel a jeho ochrana v soutěžním právu EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 3.3.2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 28.2.2021

Karolína Janiková

## **Poděkování**

Chtěla bych poděkovat doc. JUDr. Václavu Šmejkalovi, Ph.D. za mnoho cenných rad při tvorbě této práce, za jeho odborné vedení, konstruktivní konzultace, neutuchající trpělivost a lidský přístup.

# Obsah

Úvod.....	1
1 Ochrana spotřebitele a ochrana hospodářské soutěže v EU – dvě křídla jednoho domu? . 4	
1.1 Ochrana spotřebitele v primárním právu jako parametr výkladu soutěžního práva .... 5	
1.2 Zvláštní autonomie soutěžního práva ..... 7	
1.3 Shrnutí kapitoly ..... 8	
2 Nejednotná definice pojmu „spotřebitel“ v právu Evropské unie..... 9	
2.1 Pojem spotřebitele v primárním soutěžním právu EU..... 10	
2.2 Pojetí spotřebitele v sekundárním soutěžním právu EU a soft law Komise..... 10	
2.2.1 Pojetí spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku kartelů..... 11	
2.2.2 Pojetí spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku zneužití dominantního postavení..... 12	
2.2.3 Pojetí spotřebitele v dokumentech souvisejících s problematikou kontrol spojování ..... 15	
2.3 Shrnutí kapitoly ..... 15	
3 Pojem „blahobyt spotřebitele“ ..... 16	
3.1 Blahobyt spotřebitele v ekonomickém pojetí ..... 16	
3.2 Blahobyt spotřebitele v americkém antitrustu ..... 17	
3.3 Blahobyt spotřebitele v evropském antitrustu ..... 18	
3.4 Shrnutí kapitoly ..... 19	
4 Ochrana a blahobyt spotřebitele jako cíl soutěžní politiky Komise – historický exkurz. 20	
4.1 Cesta k modernizaci..... 20	
4.2 Modernizace soutěžního práva EU a Mario Monti ..... 21	
4.2.1 Zapojení spotřebitelů do soutěžní politiky ..... 22	
4.2.2 Proaktivní soutěžní politika..... 24	
4.3 Od modernizace ke krizi..... 27	
4.4 Ekonomická krize, soutěžní politika a ochrana spotřebitele ..... 29	

4.5	Doba postkrizová.....	30
4.6	Shrnutí kapitoly .....	33
5	Ochrana a blahobyt spotřebitele v soutěžním právu EU –realita soutěžní politiky .....	35
5.1	Blahobyt spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku kartelů.....	36
5.2	Blahobyt spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku zneužití dominantního postavení.....	38
5.3	Shrnutí kapitoly .....	41
6	Současné výzvy ochrany blahobytu spotřebitele v soutěžním právu.....	42
6.1	Samostatná cesta náhrad škod způsobených porušováním antimonopolních pravidel 42	
6.2	Digitální doba a analogové soutěžní právo.....	50
6.3	COVID-19 a nový druh krize .....	55
6.4	Shrnutí kapitoly .....	58
7	Závěr.....	60
	Použité zkratky.....	63
	Použitá literatura .....	64
	Abstrakt.....	72
	Klíčová slova.....	72
	Abstract .....	73
	Key words .....	73

## Úvod

V dnešní době důrazu na individualitu a práva každého jednotlivce, je stále větší důraz kladen i na práva spotřebitelů. Samozřejmě existuje celé právní odvětví zabývající se právem ochranou spotřebitele, nicméně zájem občana, potažmo spotřebitele se vine celým právem jako červená nit. Tato práce je zaměřena na to, jak silné je postavení ochrany spotřebitele v dnešním soutěžním právu Evropské unie a jaký historický vývoj k tomuto současnému pojetí vedl.

Vzhledem ke stále se rozvíjejícímu právu vlastní ochrany spotřebitele, se může ochrana spotřebitele soutěžním právem zdát poněkud nadbytečná, soutěžní právo nicméně vždy považovalo za jeden ze svých cílů – vedle ochrany samotného trhu a tržních mechanismů – i ochranu spotřebitele a zdůrazňovalo význam jeho podílu na pozitivěch, která funkční soutěž přináší. Soutěžní právo umožňuje vstup na trh novým soutěžitelům, motivuje soutěžitele k nižším cenám, širší nabídce a poskytování většího množství informací o nabízených produktech a službách. Všechny tyto aspekty jsou mimo jiné i ku prospěchu spotřebitele.

První část této práce, tvořená prvními třemi kapitolami, je veskrze teoretická a vykládá a pracuje s pojmy, které jsou pro celou problematiku zásadní.

V první kapitole práce bude vymezen vztah mezi právem ochrany spotřebitele a právem ochrany hospodářské soutěže. Na první pohled by se mohlo zdát, že tato právní odvětví nemají mnoho společného, každé se soustředí na ochranu jiného zájmu a pokud se tedy jejich úprava v některých momentech potkává, jedná se spíše o shodu okolností. Jak již ale bylo naznačeno, tato odpověď ani zdaleka nevystihuje hloubku a komplexnost tohoto problému. Konkrétněji tedy první kapitola řeší přístupy ke vztahu těchto dvou odvětví a jakým způsobem právo ochrany spotřebitele ovlivňuje (nebo neovlivňuje) právo soutěžní.

Druhá kapitola popisuje první z problémů ochrany spotřebitele v soutěžním právu Evropské unie – absenci jasné a jednotné definice tohoto pojmu. Vymezuje tento pojem vůči pojmu „*spotřebitel*“, který zná a poměrně jasně definuje právo ochrany spotřebitele, a snaží se nadefinovat pojem „*spotřebitel*“ v soutěžním právu Evropské unie na základě toho, jakým způsobem ho evropské orgány a evropské předpisy používají.

Třetí kapitola představuje pojem „*blahobyť spotřebitele*“ a různé přístupy k jeho pojetí z hlediska ekonomické teorie a amerického antitrustu a předestírá otázku, jakým způsobem se

s tímto pojmem či spíše s tímto institutem vyrovnává evropské právo a evropská soutěžní politika.

Druhá část této diplomové práce – čtvrtá a pátá kapitola – se zabírají právě problematikou blahobytu a ochrany spotřebitele jako cíle soutěžní politiky, respektive odrazem chápání tohoto cíle v právních předpisech.

Čtvrtá kapitola je historickým exkurzem do soutěžní politiky a významu, který přisuzovala v jednotlivých obdobích cílům ochrany hospodářské soutěže, se zaměřením právě na význam ochrany a blahobytu spotřebitele. Může se zdát, že tato část je zbytečně moc zaměřená na politický a socio-ekonomický kontext dané doby, ale na evropské úrovni víc než kde jinde je právo ovlivňováno ekonomikou a soutěžní právo samotné je díky své specifické povaze na pomezí práva a ekonomie. A Komise jako orgán zodpovědný za tvorbu i aplikaci soutěžní politiky je od své podstaty uskupením politickým a sleduje v každé době určité zájmy. V této kapitole jde tedy hlavně o materiální prameny práva, jak se vyvíjela doktrína a společenská poptávka a jak celou problematiku uchopovali ti, kteří měli pak nejvýraznější vliv na tvorbu formálních pramenů práva.

Tato historická kapitola přechází pak do kapitoly páté, ve které jsou podrobněji rozebrány aktuální soutěžně-právní předpisy sekundárního práva a také soft-law dokumenty Komise, které jsou pro dané téma nějakým způsobem relevantní a to, jakým způsobem pracují s pojetím blahobytu spotřebitele.

Poslední část je pak věnována aktuálním výzvám soutěžního práva, které mohou dále utvářet chápání a význam ochrany spotřebitele. Konkrétněji jsou to v první řadě náhrady škody způsobené porušením pravidel ochrany hospodářské soutěže a zda a jakým způsobem se mohou spotřebitelé dovolávat svých práv krácených právě tímto porušením. Dále nové problémy, které vyvstávají v soutěžním právu i ochraně spotřebitele s rozvojem moderních technologií a vstupem do digitální éry, ve které přestává fungovat nebo se vůbec nevyskytuje mnoho tradičních institutů, které známe a umíme s nimi pracovat. To vede k potřebě velmi rychle reagovat na nové situace. Nakonec se tato práce dotýká tématu pandemie koronaviru, která v současné době ovlivňuje všechny oblasti lidské existence, tedy i soutěžní právo a to, jakým způsobem se Komise snaží i v oblasti hospodářské soutěže zmírnit dopady této krize.

Vzhledem k existenci obrovského množství aplikační praxe, po zralé úvaze a zohlednění prostoru, který diplomová práce poskytuje, jsou v ní nakonec rozhodnutí Komise i judikatura Soudního dvora jen velmi sporadicky a spíše okrajově. Vedle již zmíněného důvodu rozsahu,

je to také proto, že úmyslem této práce bylo zaměřit se na to, jak blahobyt spotřebitele Komise vnímá a jakým způsobem toto vnímání přenáší do svých dokumentů. Vlastní rozhodnutí jsou pak přijímána v kolegiu a nejsou tedy činěna pouze optikou ochrany hospodářské soutěže. Cílem této práce je tedy popsat a analyzovat vývoj doktríny, jak se v průběhu času měnilo vnímání konečného spotřebitele a jaký blahobyt spotřebitele byl sledován, zda, zda se jedná o blahobyt spotřebitele v ekonomickém pojetí nebo zda a jakým způsobem se tento pojem v průběhu času rozměňoval a rozšiřoval, případně jaké chování a jednání jde proti tomuto blahobytu, zda jen negativní ekonomické dopady na spotřebitele nebo zda jsou zohledňována i jiná kritéria.

Teoretickou základnou pro tuto práci jsou především odborné články a odborná literatura. Práce samozřejmě vychází i z předpisů – primárního a sekundárního práva Evropské unie, dále ze soft law a projevů předních představitelů Evropské unie pro soutěžní záležitosti.



# 1 Ochrana spotřebitele a ochrana hospodářské soutěže v EU – dvě křídla jednoho domu?

Ochrana spotřebitele a ochrana hospodářské soutěže spolu úzce souvisí, ačkoli každá z těchto oblastí je zaměřena primárně na jiný chráněný zájem. O vztahu těchto dvou odvětví se vedou rozsáhlé spory, které by se daly shrnout v podstatě do dvou krajních teoretických pozic, které se mohou následně v určitých aspektech prolínat. V jedné jsou soutěžní právo a právo ochrany spotřebitele neoddělitelně spojeny a mají společné kořeny a zájmy. Toto propojení se dá vyjádřit několika způsoby, Neil Averitt a Robert Lande jako rozhodující prvek uvádějí svobodu volby spotřebitele. Soutěžní právo zaručuje možnost výběru mezi několika prodávajícími, právo ochrany spotřebitele zaručuje svobodnou volbu mezi těmito možnostmi.<sup>1</sup> Thomas Leary tento vztah vyjádřil jako „dvě křídla stejného domu“<sup>2</sup>. Rozdíl mezi oběma odvětvími vyjádřil tak, že narušování pravidel ochrany hospodářské soutěže se děje na straně nabídky (fixní ceny, omezení dodávek atp.), narušování spotřebitelských pravidel se odehrává na straně poptávky (např. klamavá reklama).<sup>3</sup> Toto pojetí spotřebitelského a soutěžního práva jako úzce souvisejících oborů akceptují i právní úpravy v některých členských státech Evropské unie, kde je pak ochrana spotřebitele a ochrana soutěže svěřena jednomu společnému orgánu (např. v Polsku).<sup>4</sup>

Další přístup, z opačné strany názorového spektra pak argumentuje tím, že primárním cílem soutěžní politiky a práva ochrany hospodářské soutěže je především ochrana samotné soutěže – ochrana trhu před narušením – a s tím související efektivní alokace zdrojů. Ochrana spotřebitele a jeho blahobytu by tedy logicky byla spíše následkem než přímým cílem soutěžního práva a politiky.<sup>5</sup> Toto pojetí podporuje i fakt, že definice pojmu „spotřebitel“ v obou odvětvích nelze zcela zaměňovat, čemuž se věnuje i jedna z dalších kapitol této práce.

---

<sup>1</sup> AVERITT, Neil W.; LANDE, Robert H. Consumer choice: The practical reason for both antitrust and consumer protection law. *Loy. Consumer L. Rev.*, 1997, 10: 44, str. 44.

<sup>2</sup> LEARY, Thomas B. Competition Law and Consumer Protection Law: Two Wings of the Same House. *Antitrust Law Journal*, 2005, 72.3: str. 1147-1151.

<sup>3</sup> Tamtéž, str. 1148.

<sup>4</sup> ŠMEJKAL, Václav, et al. Ochrana spotřebitele a jeho blahobytu v soutěžním právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2012, 58.3: 31-65, str. 33.

<sup>5</sup> BRODLEY, Joseph F. The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress. *NYUL Rev.*, 1987, 62, str. 1053. Cit. dle KEIRSBILCK, Bert. *The new European law of unfair commercial practices and competition law*. Oxford: Hart, 2011., str. 527.

## 1.1 Ochrana spotřebitele v primárním právu jako parametr výkladu soutěžního práva

Ochrana a blahobyt spotřebitele patřily a patří mezi obecné cíle integrace, v jednotlivých érách integrace se však významně vyvíjel důraz, jaký byl na tento cíl kladen.

*Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli* (Smlouva o ESUO) z roku 1951 zmiňuje mezi svými obecnými cíli v čl. 2 „zvyšování životní úrovně v členských státech“. Nedá se zatím mluvit o nějakém vlivu snahy o zvyšování blahobytu spotřebitelů. Co se týče cílů soutěžního práva v tomto stádiu integrace, jednalo se především o snahu ukázat americkým spojencům, že ESUO bude mít za cíl svobodný, nikoli uzavřený trh a zároveň zabránit tomu, aby se opakovala meziválečná situace, kdy měly velké ocelářské a průmyslové kartely obrovskou moc.<sup>6,7</sup>

*Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství* (Smlouva o EHS)<sup>8</sup> z roku 1957 cíl ochrany či blahobytu spotřebitele mezi obecnými cíli Společenství stále postrádala. Zmínka o potřebě zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny se nicméně vyskytovala v ustanovení o cílech společné zemědělské politiky.<sup>9</sup>

V roce 1992 byla v nizozemském Maastrichtu přijatá *Smlouva o Evropské unii* spolu s doplněnou Smlouvou o EHS přejmenovanou na *Smlouvu o založení Evropského společenství* (SES). V pozměněném čl. 3 SES je už uvedeno, že „činnosti Společenství... zahrnují za podmínek a v harmonogramu stanoveném touto smlouvou:

s) přínos k posílení ochrany spotřebitele.“

Poprvé se tedy ochrana spotřebitele dostala přímo mezi cíle Společenství.<sup>10</sup> Nejedná se zatím ovšem přímo o konečné spotřebitele jako objekt ochrany, obecná ochrana spotřebitele

---

<sup>6</sup> Ačkoli v počátcích vzniku spojené Evropy nepatřila úprava pravidel hospodářské soutěže ani zdaleka k nejpálčivějším tématům, vzhledem k vlivu Spojených států na situaci v poválečné především západní Evropě, je i v této oblasti patrná snaha o vývoz amerického přístupu na starý kontinent. Ve svých sférách vlivu prováděly Spojené státy důslednou dekoncentraci a dekartelizaci průmyslu i obchodu, a to především z důvodů připravení trhu na větší spolupráci mezi Spojenými a evropskými státy. Vzhledem k odporu, na který Američané v mnoha oblastech naráželi, a to nejen u velkých průmyslníků, ale i u samotných evropských vlád, přecházeli postupem času na strategii vzdělávání a vytváření takového chápání ochrany hospodářské soutěže, které by bylo kompatibilní s americkým pojetím.

<sup>7</sup> ŠMEJKAL, Václav. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950-2015: vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Leges, 2015, str. 32-34.

<sup>8</sup> Smlouva o založení EHS je součástí skupiny smluv známých podle místa podpisu jako Římské smlouvy.

<sup>9</sup> Čl. 39 Smlouvy o EHS.

<sup>10</sup> Zmínka o posílení ochrany spotřebitele je jen jedním z projevů přechodu práva evropských společenství od práva čistě ekonomického k právu, které se více zaměřuje i na jednotlivé občany a jejich práva. Právě tento

(či spíše spotřebitelské veřejnosti) je spíše určitou cílovou hodnotou, která usměrňuje směřování dalších veřejnoprávních odvětví, vedle soutěžního práva jsou to i další aspekty jednotného trhu – jednotné požadavky na výrobní postupy, ochrana životního prostředí, společné zemědělské nebo farmaceutické standardy a tak podobně.

Dalším významným ustanovením, které bylo novinkou Maastrichtské smlouvy, byl článek 129a SES, jehož 1. odstavec zněl: *„Společenství přispívá k dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitele prostřednictvím...“*

*b) specifických činností, které podporují a doplňují politiku členských států v oblasti ochrany zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů a poskytování odpovídajících informací spotřebitelům.“*

Vedle obecného ustanovení čl. 3 SES, kdy je ochrana spotřebitele uznána jako jeden z cílů Společenství, je to právě čl. 129a SES, který přináší tu hlavní změnu ve vztahu k ochraně spotřebitele – alespoň velmi hrubý náčrt toho, jak by tato ochrana měla vypadat a jakým směrem by se měla ubírat.

Amsterodamská smlouva v kontrastu s předchozí Maastrichtskou obsahovala jen menší množství reforem, jejím hlavním cílem bylo podtrhnout legitimitu Unie, o které se na přelomu 80. a 90. let vedla rozsáhlá diskuse. Článek 129a byl po přečíslování nahrazen čl. 153 SES a došlo i k jeho doplnění. Vybraná ustanovení tohoto nového článku zněla takto:

*„1. K podpoře zájmů spotřebitelů a k zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele přispívá Společenství k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, jakož i k podpoře jejich práva na informace, vzdělávání a práva sdružování k ochraně svých zájmů.“*

*2. Požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele budou brány v úvahu při vymezení a provádění jiných politik a činností Společenství.“*

Jak je patrné z výše uvedených citací ustanovení čl. 129a SES (ve znění Maastrichtské smlouvy) a čl. 153 SES (ve znění Amsterodamské smlouvy), mezi přijetím obou smluv došlo k určitému posunu v chápání významu ochrany spotřebitele v kontextu evropské integrace. Nově vložený první odstavec vypočítává (i když velmi obecně), v jakých oblastech a jakým způsobem hodlá Společenství dbát na ochranu spotřebitelů a jejich zájmů.

---

posun ve vnímání je pro Maastrichtskou smlouvu typický, koneckonců, právě od Maastrichtu existuje evropské občanství nebo výslovné zakotvení základních lidských práv jako součást evropského práva.

Nově bylo vloženo také ustanovení odst. 2, podle kterého se stal ohled na zájmy spotřebitele jedním z kroků pro posuzování veškeré další činnosti prováděné orgány Společenství, včetně posuzování případů porušení soutěžních předpisů.

Lisabonská smlouva z roku 2007 pak byla výsledkem mnohaleté snahy o ústavní reformu Evropské unie. Opět se jedná o velmi významný krok v cestě za Unií, která má být méně čistě ekonomická a více občanská. Ustanovení čl. 153 SES částečně přetransformováno do nového čl. 12 SFEU, ve kterém se uvádí, že *„požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele budou brány v úvahu při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie.“* Ačkoli obsahově se toto ustanovení příliš nezměnilo, jeho přesun mezi obecně použitelná ustanovení Smlouvy může značit, jak velký význam Unie přiznává ochraně spotřebitele a že i do budoucna počítá s tím, že se bude zintenzivňovat právě orientace na spotřebitele. Samozřejmě proti tomuto pohledu by bylo možné namítnout, že přesun ustanovení o ochraně spotřebitele může být záležitostí čistě formální a vedlo k němu nové pojetí systematiky Smluv. Nicméně prostřednictvím čl. 6 odst. 1 *Smlouvy o Evropské unii* byla na roveň zakládajícím smlouvám povýšena *Listina základních práv Evropské unie* a Listina samotná uvádí ve svém čl. 38, že *„V politikách Unie je zajištěna vysoká úroveň ochrany spotřebitele.“* Tato obecná ustanovení nejsou pouhým konstatováním faktů, je třeba je vykládat extenzivně ve smyslu, že ochrana spotřebitele má být jedním z parametrů sloužících k výkladu ustanovení unijního práva a zároveň, že ochrana člověka jako spotřebitele je jedním z Unií uznávaných základních práv.

## **1.2 Zvláštní autonomie soutěžního práva**

Ochrana spotřebitele je tedy čl. 12 SFEU zakomponována do primárního práva jako horizontální klauzule a je třeba vykládat ostatní ustanovení v souladu s tímto cílem. To se vztahuje i na soutěžní právo. Ale ačkoli je ochrana hospodářské soutěže obor úzce provázaný s ostatními politikami, které směřují k vytváření a upevňování vnitřního trhu, přece jen je jeho postavení trochu specifické.

Ochrana hospodářské soutěže patří mezi výlučné pravomoci Unie, jedná se tedy o oblast zcela federalizovanou. To spolu s faktem, že soutěžní články primárního práva (čl. 101 a 102 SFEU) existují v nezměněné podobě už od Smlouvy o EHS a s přihlédnutím k ekonomickým základům, ze kterých ochrana hospodářské soutěže vychází, vede k tomu, že soutěžní právo je v evropském prostředí velmi stabilním odvětvím, které si zachovává určitou autonomii a sleduje i své vlastní cíle.

### **1.3 Shrnutí kapitoly**

Ačkoli jsou ochrana spotřebitele a ochrana hospodářské soutěže dvě samostatná právní odvětví a jejich účel je rozdílný, mají tyto obory mnoho společného. V mnoha státech jsou spravovány jedním společným orgánem a je na ně nahlíženo jako na dvě strany jednoho problému. Na evropské úrovni je pak požadavek ochrany spotřebitele součástí *Listiny základních práv* a obecně použitelných ustanovení *Smlouvy o Evropské unii*. Ochrana spotřebitele je tak obecným výkladovým kritériem a jedním ze základních cílů, které má evropská integrace, a tedy i ochrana hospodářské soutěže na evropské úrovni sledovat.

## 2 Nejednotná definice pojmu „spotřebitel“ v právu Evropské unie

Pokud je cílem této práce analýza vlivu hlediska blahobytu spotřebitele na určování, zda je dané chování v rozporu nebo v souladu se právem ochrany hospodářské soutěže Evropské unie, je nutné primárně určit definici samotného pojmu „*blahobyt spotřebitele*“ a jeho vnímání soutěžním právem Evropské unie. Tento pojem sám v sobě ale zahrnuje další prvek, bez kterého nelze pokračovat a který je třeba osvětlit nejdříve – pojem „*spotřebitel*“, respektive jeho chápání a výklad pro účely evropského soutěžního práva.

Spotřebitelské právo má svou definici pojmu „*spotřebitel*“ poměrně jasně vymezenou.<sup>11</sup> Podle čl. 2 odst. 1 Směrnice o právech spotřebitelů<sup>12</sup> je spotřebitelem „*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*“. Obdobné definice jsou obsaženy i v českém vnitrostátním právu upravujícím ochranu spotřebitele – v zákoně o ochraně spotřebitele<sup>13</sup> je spotřebitelem „*fyzická osoba, která nejedná v rámci své podnikatelské činnosti nebo v rámci samostatného výkonu svého povolání*“.<sup>14</sup> Občanský zákoník pak uvádí, že „*spotřebitelem je každý člověk, který mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání, uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná*“.<sup>15</sup> Ve všech uvedených definicích je spotřebitelem míněn především konečný spotřebitel, tedy konkrétní fyzická osoba vstupující do hospodářského vztahu mimo svou vlastní podnikatelskou činnost. U tohoto konečného spotřebitele jsou presumovány určité vlastnosti, zejména to, že je přiměřeně pozorný, informovaný a obezřetný.<sup>16</sup>

Popsané pojetí spotřebitele však nelze bez dalšího aplikovat na soutěžní právo, zejména proto, že k ochraně spotřebitele dochází v rámci ochrany hospodářské soutěže jiným způsobem než u práva spotřebitelského. Soutěžní právo totiž vždy přímo či nepřímo ochraňuje všechny účastníky na trhu (ačkoli nesrovnatelně více chrání kupující stranu před

---

<sup>11</sup> I k tomuto pravidlu samozřejmě existují výjimky. Například *Směrnice Rady 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách* si pro sebe upravuje vlastní kategorii spotřebitelů – cestujících.

<sup>12</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů.

<sup>13</sup> Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

<sup>14</sup> §2 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

<sup>15</sup> §419 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>16</sup> KEIRSBILCK, B.: op. cit. (pozn. 5), str. 517.

prodávající než naopak), tedy nikoli pouze spotřebitele, ale rovněž profesionální klienty a jiné soutěžitele.<sup>17</sup>

## 2.1 Pojem spotřebitele v primárním soutěžním právu EU

V primárním právu Evropské unie se pojem „spotřebitel“ v kontextu soutěžního práva objevuje celkem třikrát – v člancích 101 odst. 3 SFEU, 102 písm. b) SFEU a v ustanovení čl. 107 odst. 2 písm. a) SFEU<sup>18</sup> zabývajícím se problematikou veřejných podpor<sup>19</sup>. Ačkoli uvádí relativně konkrétně, jaké jednání se zakazuje, nezabývá se zakládací smlouva ani vysvětlením cílů těchto ustanovení ani nedefinuje základní pojmy, se kterými pracuje, s výjimkou toho, že autoři Smluv oddělili pojmy „spotřebitel“ a „individuální spotřebitel“. Konkrétní výklad těchto pojmů je pak ponechán na judikatuře Soudního dvora, sekundární legislativě a jiných i právně nezávazných dokumentech, například sdělení Komise. A zatímco jiné významné pojmy používané, ale nedefinované primárním právem („pracovník“, „podnik“, „zneužití“ a další) jsou již zásluhou judikatury Soudního dvora objasněny, pojem „spotřebitel“ na svůj jednotný výklad v kontextu evropského práva ochrany hospodářské soutěže teprve čeká.<sup>20</sup>

## 2.2 Pojetí spotřebitele v sekundárním soutěžním právu EU a soft law Komise

V sekundárním právu a v soft law týkajícím se hospodářské soutěže, se vyskytují spotřebitelé v celé řadě ustanovení a interpretace těchto spotřebitelů je však vždy úzce navázaná na kontext konkrétních ustanovení.<sup>21</sup>

A ačkoli představitelé soutěžní politiky Evropské unie mají velmi často tendenci zdůrazňovat výhody, kterých se při ochraně hospodářské soutěže dostává právě konečným spotřebitelům – občanům, z mnoha ustanovení i rozhodnutí plyne, že vykládat pojem „spotřebitel“ takto úzce by bylo z hlediska jeho aplikace hrubě nedostatečné. V mnoha případech totiž z ustanovení psaného práva nebo rozhodnutí vyplývá, že spotřebitelem je

---

<sup>17</sup> Tamtéž, str. 526.

<sup>18</sup> S vnitřním trhem jsou slučitelné:

a) podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků.

<sup>19</sup> Vzhledem k nejednotnosti řazení do práva ochrany hospodářské soutěže nebo do práva státních podpor, nebude se tato práce dále oblasti státních podpor věnovat a bude se zabývat pouze analýzou čl. 101 a 102 SFEU a souvisejících předpisů sekundárního práva a soft law.

<sup>20</sup> JONES, Alison; ALBORS-LLORENS, Albertina. The Images of the ‘Consumer’ in EU Competition Law. *The Image (s) of the ‘Consumer’ in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law (Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law)* (Hart Publishing 2016), 2015, 43-92, str. 44.

<sup>21</sup> Tamtéž, str. 45.

míněn prakticky jakýkoli subjekt na straně kupujícího, vedle konečných spotřebitelů tedy i přímí nebo nepřímí uživatelé, ať už se jedná o fyzické nebo právnické osoby, nebo osoby, které daný produkt použijí k další výrobě. Opět je zde jasně patrný rozdíl oproti spotřebitelskému právu, kdy ochrana těchto spotřebitelů nemusí nutně znamenat ochranu slabší smluvní strany.<sup>22</sup>

V rámci snahy o větší jistotu výkladu existovaly návrhy, aby se místo pojmu „*blahobyt spotřebitele*“ používal jasnější pojem „*blahobyt konečného uživatele*“<sup>23</sup>, který by jasně odlišoval situace, kdy je chráněn konečný spotřebitel a kdy je chráněn jakýkoli subjekt na trhu – typicky jiný soutěžitel, který ovšem v daném případě vystupuje jako kupující.<sup>24</sup> Problém s tímto přístupem je, že většina operací na trhu probíhá mezi jednotlivými podniky a pokud by byl chráněn pouze konečný spotřebitel – fyzická osoba, celá velká skupina protisoutěžního jednání by se dostala mimo působnost soutěžního práva. Navíc by bylo v každém jednotlivém případě nutné prokazovat konkrétní dopad na konečného spotřebitele.<sup>25</sup>

### **2.2.1 Pojetí spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku kartelů**

Čl. 101 odst. 3 SFEU je ex lege výjimkou z pravidel stanovených pro dohody podniků v čl. 101 odst. 1 SFEU. Dle judikatury Soudního dvora<sup>26</sup> je pro udělení výjimky třeba, aby byly kumulativně splněny všechny čtyři podmínky čl. 101 odst. 3 SFEU, tedy aby daná dohoda přispívala zlepšení a pokroku, aby zajišťovala spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho vyplývajících, aby neukládala stranám neúčelná omezení a aby nevylučovala soutěž z podstatné části relevantního trhu.

Druhou pozitivní podmínkou, klíčovou pro účely této práce, je povinnost vyhradit spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách. Tato podmínka do jisté míry vyplývá i z obsahu ostatních bodů – za splnění podmínek, kdy dohody „*přispívají ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku*“ a zároveň „*neumožňují těmto podnikům vyloučit hospodářskou soutěž ve vztahu k podstatné části výrobků tímto dotčených*“ dochází logicky ke zlepšení nabídky a možností pro spotřebitele.

---

<sup>22</sup> Tamtéž, str. 56-57.

<sup>23</sup> *End-user welfare*.

<sup>24</sup> DASKALOVA, Victoria. Consumer welfare in EU competition law: what is it (not) about?. *The Competition Law Review (2015)*, 2015, 11.1: 131-160, str. 139.

<sup>25</sup> Tamtéž, str. 140.

<sup>26</sup> Rozsudek ze dne 11. července 1996, *Métropole Télévision proti Komisi Evropských společenství*, T-528/93, ECLI:EU:T:1996:99, bod 93.



V samotné druhé podmínce čl. 101 odst. 3 SFEU je uvedeno, že je třeba, aby kartelové dohody vyhrazovaly „spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách“ z nich vyplývajících. Podle bodu 84 *Pokynů pro aplikaci čl. 101 odst. 3 SFEU* (dříve čl. 81 odst. 3 SES) vydaných Komisí<sup>27</sup> pojem „spotřebitel“ pro potřeby aplikace tohoto ustanovení zahrnuje „přímé a nepřímé uživatele výrobků, které jsou předmětem kartelové dohody, včetně výrobců, kteří používají daný výrobek jako vstup, velkoobchodníků, maloobchodníků a konečných spotřebitelů, tj. fyzických osob, které jednají z důvodů, jež mohou být považovány za spadající mimo jejich obchodní nebo profesní aktivity“<sup>28</sup>. Stejně široké chápání pojmu „spotřebitel“ je zachováno i ve *Sdělení Komise o horizontální spolupráci*<sup>29</sup> a v *Narižení Rady o kontrole spojování*<sup>30</sup>. Pojetí spotřebitele v těchto dokumentech je tedy podstatně širší, než aby se tento pojem dal chápat jen jako konečný spotřebitel. Spotřebitelem je vedle této fyzické osoby i poměrně široká škála jiných zákazníků – podniků na straně kupujícího.<sup>31</sup>

Zajímavé pak je, že toto pojetí částečně predestinuje několik členských států už v samotném znění čl. 101 odst. 3 SFEU. Například francouzská verze používá vedle pojmu „consommateurs“ (spotřebitelé) i pojem „utilisateurs“ (uživatelé).<sup>32</sup> Stejné rozdělení existuje i v polské nebo španělské verzi. Oproti tomu například anglická verze používá stále stejný výraz „consumer“ (spotřebitel), stejně jako česká mutace, která rovněž pracuje pouze s výrazem „spotřebitel“. Vzhledem k požadavku na souladný výklad Smluv však jde pravděpodobně spíše o lingvistickou výstřednost než o odlišné chápání významu daných ustanovení.<sup>33</sup>

## **2.2.2 Pojetí spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku zneužití dominantního postavení**

V čl. 102 SFEU se nachází pojem „spotřebitel“ výslovně v ustanovení písmena b), které zakazuje „omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů.“ Komise

<sup>27</sup> Sdělení Komise - Pokyny o použitelnosti čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 81 odst. 3 SES) (Úř. věst. C 101, 27. 4. 2004, s. 97).

<sup>28</sup> Překlad dle SYLLOVÁ, Jindřiška; PITROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář*. CH Beck, 2010, str. 445 - 446.

<sup>29</sup> Sdělení Komise – Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci (Úř. věst. C 11, 14. 1. 2011, s. 1).

<sup>30</sup> Nařízení Rady č. 139/2004 ze dne 20. ledna. 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 024, 29. 1. 2004, s. 1). (Nařízení ES o spojování)

<sup>31</sup> DASKALOVA, V.: op.cit. (pozn. 24), str. 146.

<sup>32</sup> „...tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit...“

<sup>33</sup> ŠMEJKAL, V. *Ochrana spotřebitele*: op.cit. (pozn. 4), str. 38.

ve svých Pokynech k prosazování práva při vylučujícím chování dominantních podniků<sup>34</sup> předestřela, že bude při posuzování případů spadajících do působnosti čl. 102 SFEU brát ohled především na blaho konečného evropského spotřebitele.<sup>35</sup>

Kromě této výslovné zmínky je však hlubší rozbor pojmu „*spotřebitel*“ nezbytný i při definování a výkladu dalších pojmů, se kterými čl. 102 SFEU pracuje. První odstavce čl. 102 SFEU obsahuje generální klauzuli zákazu zneužití dominantního postavení – „*S vnitřním trhem je neslučitelné, a proto zakázané, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na vnitřním trhu nebo jeho podstatné části.*“

V případě *Hoffmann-La Roche*<sup>36</sup> Soudní dvůr definoval dominanci jako ekonomickou sílu, která umožňuje podniku zamezit efektivní soutěži na relevantním trhu tím, že mu dává možnost jednat do značné míry nezávisle na svých konkurentech, svých zákaznících a konec konců i spotřebitelích.<sup>37</sup> V daném případě tedy Soudní dvůr používá odděleně pojmy „*zákazník*“ a „*spotřebitel*“, přičemž užším pojmem „*spotřebitel*“ je zde myšlen koncový spotřebitel, pojmem „*zákazník*“ pak ostatní subjekty na straně kupujících. Toto rozdělení však spíše, než o rozdílném přístupu k definici spotřebitele vypovídá o tom, že v daném případě je tento pojem použit v odlišném kontextu – jako jeden z prvků určujících, zda má daný podnik dominantní postavení na trhu.<sup>38</sup>

Dalším důležitým pojmem, pro jehož pochopení je třeba si nejprve ujasnit obsah pojmu „*spotřebitel*“ je „*relevantní trh*“<sup>39</sup>. Právě určení relevantního trhu, podílu, který na něm má daný podnik a bariér, které brání vstupu dalších konkurentů na tento trh, je jedním ze základních kroků při určování dominantního postavení. Relevantní trh je stanoven spojením výrobového a zeměpisného trhu. Zatímco relevantní zeměpisný trh je vymezen vcelku jasně a objektivně jako oblast, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé (administrativní překážky, jazykové bariéry, náklady na dopravu atd.), aby mohla být odlišena

---

<sup>34</sup> Sdělení Komise – Pokyny k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES na zneužívající chování dominantních podniků vylučující ostatní soutěžitele (Úř. věst. C 45, 24. 2. 2009, s.7).

<sup>35</sup> SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H.: op.cit. (pozn. 28), str. 451.

<sup>36</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1979 *Hoffmann-La Roche & Co. AG proti Komisi Evropských společenství*, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

<sup>37</sup> Tamtéž, bod 38.

<sup>38</sup> JONES, A.; ALBORS-LLORENS, A.: op.cit. (pozn. 20), str. 17.

<sup>39</sup> Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (Úř. věst. C 372, 9. 12. 1997, s. 155).

od sousedních zeměpisných oblastí,<sup>40</sup> relevantní výrobní trh vychází fakticky z vnímání spotřebitele. Výrobní trh je definován takovými výrobky nebo službami, které jsou s ohledem na své vlastnosti, funkci, cenu nebo použití považovány za vzájemně nahraditelné (zaměnitelné).<sup>41</sup> Nahraditelnost pak může být zkoumána jak na straně poptávky (například, zda považují kupující při radikálním zvýšení cen za možné koupit místo kravského mléka sójové), tak na straně nabídky (zda je výrobce schopen snadno přejít na produkci jiného výrobku nebo poskytování jiné služby). Vymezení výrobního trhu je v praxi často dosti problematické vzhledem k tomu, jak subjektivní je vnímání toho, co lze čím nahradit.

Vypovídajícím příkladem je rozsudek Soudního dvora 27/76 *United Brands Company*<sup>42</sup>, kdy Soudní dvůr rozhodoval o tom, zda je trh s banány nutné posuzovat jako samostatný výrobní trh nebo se jedná o společný trh s ostatním ovocem.<sup>43</sup> Soudní dvůr zdůraznil, že je třeba při určování výrobního trhu využívat kvalitativní kritéria jako jsou charakteristika produktu, cena a použití. Vzhledem k tomu, jak problematické je aplikovat taková kritéria a dobrat se přesvědčivého závěru, zda se jedná nebo nejedná o jeden trh, Komise a další soutěžní orgány se v současnosti snaží aplikovat jiné způsoby určení relevantního výrobního trhu, především SSNIP test<sup>44</sup>. Ten se vyrovnává i s hlasy, které kritizovaly Komisi a Soudní dvůr kvůli tomu, že mnohdy určují relevantní trh na základě preferencí poměrně úzké skupiny konečných spotřebitelů (jediným příkladem za všechny budiž již zmíněný případ *United Brands Company*, kdy Soudní dvůr argumentoval tím, že banány jsou pro své specifické vlastnosti nenahraditelné u velmi specifické skupiny spotřebitelů – dětí, starých, nemocných) a to tím, že jasně uvádí, že je třeba, aby malé, ale významné zvýšení ceny vedlo k tomu, že na zaměnitelný produkt přejde značná většina spotřebitelů.<sup>45</sup> K zúžení relevantního trhu kvůli určitým specifickým skupinám zákazníků může podle *Sdělení Komise o definici relevantního trhu* dojít jen za předpokladu, že by se daná skupina stala obětí cenové diskriminace z důvodu zaměření na určitý produkt.<sup>46</sup> Do této skupiny by mohl spadat i příklad

---

<sup>40</sup> Tamtéž, bod 8.

<sup>41</sup> Tamtéž, bod 7.

<sup>42</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 1978 *United Brands Company a United Brands Continentaal BV proti Komisi Evropských společenství*, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22.

<sup>43</sup> V daném případě pak Soudní dvůr došel k názoru, že vzhledem ke specifickým vlastnostem tohoto druhu ovoce jen nelze uspokojivě nahradit jinými druhy ovoce a jako relevantní trh v daném případě určil trh s banány.

<sup>44</sup> Zkratka pochází z anglického *Small but Significant Non-transitory Increase in Price Test* - Test malého, ale významného zvýšení ceny. Při aplikaci tohoto testu si soutěžní orgány kladou otázku, zda si hypotetický monopolista může dovolit, a zda by pro něj bylo ziskové malé, ale významné zvýšení ceny (tj. 5-10%) za předpokladu, že ostatní ceny zůstanou nezměněné.

<sup>45</sup> JONES, A.; ALBORS-LLORENS, A.: op.cit. (pozn. 20), str. 18.

<sup>46</sup> *Sdělení Komise o definici relevantního trhu*: op. cit. (pozn. 39), bod 43.

se skupinou spotřebitelů (starší lidé, děti, nemocní) a výrobním trhem s ovocem, respektive s banány. Pojmy „zákazník“ a „spotřebitel“ používá Komise ve svém *Sdělení o definici relevantního trhu* jako synonyma, čímž znovu zdůrazňuje význam preferencí kupujících jako celku.

### **2.2.3 Pojetí spotřebitele v dokumentech souvisejících s problematikou kontrol spojování**

Ačkoli z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se články 101 a 102 SFEU vztahují i na některé druhy spojování, tento extenzivní výklad ani zdaleka nestačil ke kontrole všech pro soutěž potenciálně nebezpečných spojování. Už v roce 1989 bylo v rámci pravomoci plynoucí doložky flexibility přijato *Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 o kontrole spojování podniků*, které reagovalo na situaci, kdy bylo sice možné existující soutěžně právní články Smluv dle judikatury Soudního dvora vztáhnout na některé druhy spojování, ale ne na všechny případy, které by mohly narušovat fungování hospodářské soutěže.<sup>47</sup> V roce 2004 bylo toto nařízení nahrazeno novějším, *Nařízením Rady č. 139/2004 o kontrole spojování podniků*. V jeho čl. 2 odst. 1 písm. a) je uvedeno, že Komise při posuzování toho, jestli je spojení v souladu s fungováním hospodářské soutěže, posoudí mimo jiné i „stávající alternativy pro dodavatele a uživatele“ a „zájmy zprostředkovatelů a konečných spotřebitelů“.<sup>48</sup> Všechny tyto pojmy následně podřazuje pod obecný pojem „spotřebitel“, i v tomto nařízení je tedy tento pojem chápán poměrně široce a nelze ho zužovat na konečného spotřebitele.

## **2.3 Shrnutí kapitoly**

Zatímco pro účely ochrany spotřebitele je pojem „spotřebitel“ poměrně jasně definován (i když i zde existují výjimky potvrzující pravidlo), v soutěžním právu zůstává tento pojem spíše vágní a nejednotný. Jednotlivé dokumenty pracují s vlastními definicemi nebo nechávají konkrétní pojetí na výkladu. Obecným trendem pak je, že pojem „spotřebitel“ je chápán mnohem širěji než jako fyzická osoba – konkrétní konečný spotřebitel vystupující v konkrétním případě. Pojem „spotřebitel“ v sobě často zahrnuje obecně osoby na straně kupujícího, který nevystupuje v rámci obchodního styku nebo své podnikatelské aktivity. Toto široké pojetí umožňuje také širší rozsah ochrany spotřebitelů nebo subjektů vystupujících jako spotřebitelé.

---

<sup>47</sup> Tamtéž, bod 7.

<sup>48</sup> V anglickém znění nařízení používá výrazy „users“, „intermediate and ultimate consumers“.

### 3 Pojem „*blahobyt spotřebitele*“

Stejně jako pojem „*spotřebitel*“ ani „*blahobyt spotřebitele*“ není v soutěžních ustanoveních primárního práva Evropské unie nijak definován, dokonce není v závazných unijních dokumentech ani zmíněn, jeho obsah je tedy třeba dovozovat ze soft law, výkladu a aplikační praxe soutěžně-právních orgánů. Vzhledem k tomu, že se jedná pojem pocházející z ekonomie a amerického antitrustu, dá se jeho význam do určité míry dovozovat i z těchto zdrojů.

#### 3.1 Blahobyt spotřebitele v ekonomickém pojetí

Nejjasnější definici a pojetí pojmu „*blahobyt spotřebitele*“ nabízí ekonomická věda. Historicky se ekonomové soustředili spíše na celkový společenský blahobyt a příliš neanalyzovali, na jaké straně trhu k přebytku dochází. Blahobyt (nebo přebytek) výrobce je rozdílem mezi cenou, za kterou výrobci své výrobky prodají na trhu a jejich náklady.<sup>49</sup> Blahobyt spotřebitele lze chápat jako subjektivně vnímanou spokojenost se statky, které si spotřebitel může dovolit ze svého příjmu. Vzhledem k tomu, že taková veličina se nedá nijak spočítat, ekonomická věda chápe blahobyt spotřebitele jako jiné označení spotřebitelského přebytku,<sup>50</sup> který je kladným rozdílem mezi tím, nakolik si spotřebitel daného výrobku cení a tržní cenou samotného výrobku.<sup>51</sup> Problémem je, že při takto úzce vymezeném chápání zůstává jediným počitatelným měřítkem blahobytu spotřebitele cena daného výrobku nebo služby. Během stanovení blahobytu se tak mohou vytratit další důležité faktory jako přínos dynamické efektivity, což může vést až k tomu, že v zájmu lepších cen pro současného spotřebitele dojde ke stagnaci v oblasti zlepšování služeb nebo technologického pokroku.<sup>52</sup>

V situaci, kdy je kladen větší důraz na blahobyt spotřebitele, může tedy docházet ke stavu, kdy sice blahobyt ve smyslu přebytku spotřebitele roste, ale zároveň dochází k poklesu celkového společenského blahobytu. Cílem snahy o zvyšování blahobytu spotřebitele je zvýšení přebytku jedné skupiny pohybující se na trhu – spotřebitele, a to zamezováním růstu spotřebitelských cen, ke kterému by mohlo dojít například následkem zneužívání dominantního postavení výrobce na trhu. Toto chápání tedy naprosto nepřipouští možnost, že

---

<sup>49</sup> CSERES, Katalin Judit. *Competition law and consumer protection*. Kluwer Law International BV, 2005, str. 18.

<sup>50</sup> DASKALOVA, V.: op.cit. (pozn. 24), str. 136.

<sup>51</sup> ŠMEJKAL, V. *Ochrana spotřebitele*: op.cit. (pozn. 4), str. 35.

<sup>52</sup> DASKALOVA, V.: op.cit. (pozn. 24), str. 137-138.

v některých situacích může i zvýšení ceny pro spotřebitele vést v konečném důsledku k růstu celkového blahobytu.<sup>53</sup>

Následkem dokonale funkční hospodářské soutěže je pak podle ekonomické vědy maximální ekonomická efektivita, která se skládá právě z přebytku spotřebitele a přebytku výrobce a vyjadřuje míru celkového ekonomického blahobytu společnosti. V současné době digitální ekonomiky však přestává toto pojetí stačit, neboť chybí jeho základní prvek – směna služby za peníze vydané spotřebitelem. Pro účely služeb, které jsou spotřebitelem využívány bezplatně (Facebook, Google atp...) je nutné definovat si pojmy jako „*blahobyť spotřebitele*“ a „*efektivita na straně poptávky*“ pomocí jiných ukazatelů. Jejich pojetí pak musí logicky být mnohem volnější.

### **3.2 Blahobyť spotřebitele v americkém antitrustu**

Zatímco evropská právní teorie se zabývá především otázkou postavení blahobytu spotřebitele jako více či méně určujícího cíle soutěžního práva, americký antitrust se tomuto problému věnuje z trochu jiného úhlu pohledu a řeší především rozdíl mezi blahobytem spotřebitele a celkovým ekonomickým blahobytem společnosti. Nejdál zašla v této diskusi Chicagská škola antitrustu, která po vzoru Roberta Borka, který pojem „*blahobytu spotřebitele*“ do amerického antitrustu zavedl, vnímá tento pojem jako synonymum celkového ekonomického blahobytu společnosti.<sup>54</sup> Bork k tomu říká, že „...*blahobyť spotřebitele je největší za situace, kdy jsou ekonomické zdroje společnosti rozděleny tak, že spotřebitelé mohou uspokojovat své tužby do té míry, jakou umožňuje technologický stav společnosti. Blahobyť spotřebitele v tomto smyslu je jen jiným označením pro bohatství národa.*“<sup>55</sup> S tímto chápáním souvisí i přesvědčení Chicagské školy, že výrobce podniká maximum pro to, aby uspokojil požadavky spotřebitele, a to i za cenu vlastního nízkého nebo dokonce nulového zisku. V takové realitě by růst efektivit a růst blahobytu spotřebitelů byly shodné a přebytek spotřebitele by se rovnal přebytku společnosti. Nebylo by tedy nutné tyto pojmy oddělovat.<sup>56</sup> Bork a potažmo všichni, kdo z něj vychází, však byl a je opakovaně kritizován za značnou zmatečnost při používání některých ekonomických pojmů. Bork považuje, jak již bylo řečeno, blahobyť spotřebitele za synonymum blahobytu společnosti a zároveň maximalizaci tohoto blahobytu za rovnou maximální ekonomické efektivnosti.

---

<sup>53</sup> CSERES, K. J.: op. cit. (pozn. 49), str. 20.

<sup>54</sup> Tamtéž, str. 142.

<sup>55</sup> BORK, Robert. *The Antitrust Paradox: A policy at war with itself*, Basic Books, 1978, str. 90. Cit. dle CSERES, K. J.: op. cit. (pozn. 49), str. 19.

<sup>56</sup> ŠMEJKAL, V. *Ochrana spotřebitele*: op.cit. (pozn. 4), str. 39.

Rovněž mezi těmito pojmy však může existovat pouze v případě, kdy se efektivností rozumí pouze efektivnost alokační. Tento přístup naprosto nebere v potaz vliv dynamické efektivnosti nebo efektivnost výroby.<sup>57</sup> Americký antitrust tak vlivem Borka a tohoto zmatení, které mnoho ekonomů nazývá „chicagskou pastí“<sup>58</sup> používá pojem „*blahobyt spotřebitele*“ na místě mnoha jiných ekonomických pojmů, což vede k tomu, že tento pojem rozměňuje, místo aby ho vyjasňoval. K vysvětlení tohoto pojmu nepřispěl ani Nejvyšší soud USA, který pojem „*blahobyt spotřebitele*“ sice opakovaně použil, ale nikdy nevyložil.<sup>59</sup>

Pokud nebudeme vycházet z chicagského, respektive Borkova pojetí blahobytu spotřebitele a celkového společenského blahobytu, lze debatu o blahobytu spotřebitele chápat i jako debatu o celém pojetí antitrustu, který je v současné době do značné míry nastaven tak, že slouží jako prostředek ochrany spotřebitelů. V současnosti je to právě reakce spotřebitele – kupujícího, která udává, co tvoří pro potřeby hospodářské soutěže relevantní výrobní trh. A v okamžiku, kdy by došlo k přesunu od politiky blahobytu spotřebitele (*consumer welfare*) k politice celkového ekonomického přebytku (*total welfare*), došlo by i k určitému oddemokratizování soutěžního práva. Snaha o celkový ekonomický přebytek by totiž vedla k protěžování těch „nejlepších a nejsilnějších“, k zaměření podpory na stranu nabídky a na zájmy podniků, ať už národních nebo nadnárodních, v našem případě evropských. Ostatně v současné době dochází i na evropské úrovni k diskusím o transformaci podmínek pro kontroly spojování a státní podpory tak, aby došlo ke zvýhodnění evropských podniků na úkor jejich silnějších čínských nebo amerických konkurentů. Jako jeden z prostředků k dosažení tohoto cíle se zvažuje i zřízení speciálního fondu, ze kterého by šla podpora „evropským šampiónům“. Relevantnost argumentům zastánců této politiky dodávala v posledních letech i stupňující se obchodní a politická agresivita Spojených států pod vedením Donalda Trumpa a stále expanzivnější obchodní politika pevninské Číny.<sup>60</sup>

### 3.3 Blahobyt spotřebitele v evropském antitrustu

Vzhledem k tomu, že, jak již bylo zmíněno, „*blahobyt spotřebitele*“ není v evropském soutěžním právu přímo definován, je na Komisi, jakožto tvůrci společné soutěžní politiky, aby s tímto pojmem nějakým způsobem pracovala. Rovněž již bylo zmíněno, že evropská soutěžní

---

<sup>57</sup> DASKALOVA, V.: op.cit. (pozn. 24), str. 143.

<sup>58</sup> *The Chicago trap*.

<sup>59</sup> DASKALOVA, V.: op.cit. (pozn. 24), str. 144.

<sup>60</sup> SMITH-MEYER, Bjarke, Lili BAYER a Jakob HANKE VELA. EU officials float €100B boost for European companies. *Politico* [online]. 22. 8. 2019 [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/exclusive-european-commission-leaked-plans/>.

teorie se příliš nezaobírá obsahem tohoto pojmu. Důraz, který Komise kladla na blahobyt spotřebitele jako na jeden z cílů soutěžní politiky, se v průběhu času měnil v závislosti na ekonomickém a politickém vývoji v evropském společenství. V důsledku toho, že samotné zakládající smlouvy se jasně nevyjadřovaly (a ostatně dodnes nevyjadřují) k účelu ochrany hospodářské soutěže a nebylo možné určit, „*zda unijní soutěžní právo existuje k ochraně efektivity, k dosažení cíle integrace vnitřního trhu, k zachování tržních svobod v demokracii nezbytných nebo k dosažení jiných unijních cílů.*“<sup>61</sup>, bylo a je právě na nositeli pravomoci – Komisi, aby si určovala rámec svých cílů a dokázala si ho obhájit před Soudním dvorem. Jak Komise tento rámec určovala a jakým způsobem ho pak promítala do právních dokumentů, je podrobněji rozebráno v následujících dvou kapitolách.

### 3.4 Shrnutí kapitoly

Pojem „*blahobyt spotřebitele*“ je poměrně jasně definovaný pouze v ekonomické vědě jako jiné označení pro spotřebitelský přebytek, americký ani evropský antitrust konkrétní definici nemají. Americká právní věda však tento pojem řeší jiným způsobem než ta evropská. Zatímco ve Spojených státech se spíše vede polemika o významu pojmu „*blahobyt spotřebitele*“ a snaha odlišit ho od celkového blahobytu společnosti a dalších příbuzných ekonomických pojmů, v evropském prostoru se pracuje jen s velmi volným výkladem tohoto pojmu a spíše se soustředí na význam blahobytu spotřebitele jako jednoho z cílů ochrany hospodářské soutěže.

---

<sup>61</sup> ODUDU, Okeoghene. The wider concerns of competition law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2010, 30.3: 599-613, str. 600.



## 4 Ochrana a blahobyt spotřebitele jako cíl soutěžní politiky

### Komise – historický exkurz

Následující kapitola se bude zabývat historickým vývojem toho, jak Komise postupně formovala výklad blahobytu spotřebitele až k tomu, jak je pojem chápán dnes a jak se měnilo postavení blahobytu spotřebitele v hierarchii cílů evropské soutěžní politiky.

#### 4.1 Cesta k modernizaci

Ačkoli se Komise už od počátku 70. let snažila ve svých politických deklaracích stále častěji zdůrazňovat význam ochrany spotřebitele a jeho životní úrovně, a podnikat kroky k naplnění tohoto cíle, politika EHS v této době stále cílila především na podporu průmyslu a reálně velmi často ustupovala národním politikám. Vzhledem k okolnostem ekonomické krize v první polovině 70. let a značné nejistotě na trhu s ropou tento trend během 70. let příliš neustupoval. Na druhé straně to ale byla právě 70. léta, kdy si drobné podniky, podnikatelé i spotřebitelé začali konečně reálně uvědomovat práva, která jim plynula z předpisů na ochranu hospodářské soutěže a stále častěji se obraceli na Komisi a tím tehdejšího komisaře pro soutěž Alberta Borschetta<sup>62</sup> i v drobnějších záležitostech, které na první pohled mohly vypadat marginálně, ale mnohdy se ukázalo, že v oblasti omezování dovozu přeshraniční přesah měly, případně se jednalo o vykořisťovací praktiky.

Ke konci 70. let pak začalo v unijním prostoru převažovat pojetí ochrany hospodářské soutěže, pro které se v teorii později začalo používat označení „*bruselská škola antitrustu*“. Právě v této době se formovaly základní cíle soutěžní politiky, které měli její vykonavatelé sledovat. Jako ostatně celé evropské společenství, i jeho pojetí ochrany hospodářské soutěže se už od svého vzniku postupně přesouvalo od čistě ekonomických a hospodářských cílů k mnohem širšímu pojetí cílů evropského společenství.<sup>63</sup>

Evropské právo ochrany hospodářské soutěže nicméně i během následujících dvaceti let fungovalo na bázi spíše formální aplikace práva, ať už to bylo přijímáním nařízení a směrnic o blokových výjimkách nebo při rozhodování soutěžních otázek. Teprve v druhé polovině 90. let se začal pozvolna prosazovat přístup sledující více ekonomickou efektivitu.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> 1920-1976, lucemburský diplomat a zástupce v Evropské komisi v letech 1970-1976.

<sup>63</sup> ŠMEJKAL, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950-2015*: op. cit. (pozn. 7), str. 110.

<sup>64</sup> LIANOS, Ioannis. *Competition law in the European Union after the Lisbon Treaty* in ASHIAGBOR, Diamond; COUNTOURIS, Nicola; LIANOS, Ioannis (ed.). *The European Union after the Treaty of Lisbon*. Cambridge University Press, 2012, str. 262.

Excesivní formalismus, který Komise praktikovala při posuzování soutěžně právních případů, byl po mnoho let terčem kritiků, podle kterých vedl k tomu, že Komise byla nesmyslně zahlcována obrovským množstvím ohlašovaných dohod. *Nařízení 17/62*<sup>65</sup> se svým extenzivním pojetím toho, co všechno se má ohlašovat a jaké jsou za nedodržení těchto povinností sankce, mělo za následek, že Komisi chodily tisíce oznámení převážně vertikálních dohod,<sup>66</sup> na většinu z nichž už ani nereagovala formálním rozhodnutím, ale tzv. *comfort letters*, což vyvolávalo další zmatek vzhledem k tomu, že tyto neformální dopisy schvalující určité praktiky nebyly závazné pro vnitrostátní soutěžní orgány a často tak docházelo k rozporům mezi unijním „upokojením“ a reálným právně závazným rozhodnutím vnitrostátního orgánu.<sup>67</sup> Komise pak tedy neměla prostor efektivně řešit případy, které skutečně mohly ohrozit volné fungování soutěže na vnitřním trhu. Stejně tak tento systém zatěžoval podniky zbytečnou administrativou. Celá situace, spolu s faktem, že se blížilo rozšíření Společenství o další členské státy s vlastní úpravou ochrany hospodářské soutěže, vedla k tomu, že Komise začala pracovat na úplně novém přístupu k soutěžnímu právu.<sup>68</sup> Na základě této aktivity vznikly dva významné dokumenty. V roce 1997 Komise publikovala svou *Zelenou knihu o vertikálních omezeních v politice hospodářské soutěže EU*,<sup>69</sup> kterou konečně změnila zdoluhavý a administrativně náročný proces ohlašování vertikálních dohod. A v dubnu 1999 publikovala *Bílou knihu o modernizaci pravidel implementujících články 85 a 86 Smlouvy*.

#### **4.2 Modernizace soutěžního práva EU a Mario Monti**

K události, která byla pro další vývoj doktríny evropského antitrustu skutečně klíčová došlo pak v září 1999.

Již od počátku Evropského společenství byl post komisaře pro hospodářskou soutěž místem, které patřilo výlučně právníkům a politikům. Konec této tradice nastal právě v září 1999, kdy se funkce ujal bývalý komisař pro vnitřní trh, profesor ekonomie Mario Monti. Hned po svém nástupu do funkce Monti jasně deklaroval (a opakovaně tento svůj postoj vyjadřoval i později), že jeho cílem je od základů překopat evropskou soutěžní politiku, opustit čistě legalistický přístup k rozhodování soutěžních věcí a postavit rozhodovací praxi

---

<sup>65</sup> První prováděcí nařízení k čl. 85 a 86 Smlouvy.

<sup>66</sup> SUBIOTTO, Romano; AMATO, Filippo. The reform of the European competition policy concerning vertical restraints. *Antitrust LJ*, 2001, 69: 147, str. 149.

<sup>67</sup> PETR, Michal. *Modernizace komunitárního soutěžního práva*. Nakladatelství CH Beck, 2008, str. 45.

<sup>68</sup> SUBIOTTO, R.; AMATO, F.: op. cit. (pozn. 66), str. 147.

<sup>69</sup> Zelená kniha o vertikálních omezeních v soutěžním právu EU. COM (96) 721 final, 22 ledna 1997.

více na ekonomickém základu a soudobém chápání ekonomických principů.<sup>70</sup> Okamžitě také začal se svým týmem připravovat celý balíček nových soutěžních předpisů, které měly zajistit hladký průběh tohoto přechodu. Během následujících dvou let byly přijaty rámcové předpisy upravující distribuční dohody a dohody mezi konkurenty.

Montiho ekonomické vzdělání, jeho chápání hospodářské soutěže i evropské integrace obecně a koneckonců i jeho zkušenosti z pozice komisaře pro jednotný trh byly v jeho projevech i krocích jasně patrné od začátku. Už 29. října 1999, kdy vystoupil v Tokiu s projevem *Strengthening the European Economy through Competition Policy*<sup>71</sup> hned na začátku uvedl, že základními principy Maastrichtské dohody jsou ekonomická stabilita, ekonomická svoboda a sociální rozměr. Připomněl, že právě na těchto třech principech postavil svou práci jako komisař pro jednotný trh a do značné míry bude ve své práci pokračovat v nové funkci komisaře pro hospodářskou soutěž, jejímž účelem je právě to, aby byl trh tak konkurenční, jak jen je to možné. Závěrem Monti hovořil o tom, že fungující hospodářská soutěž je benefitem pro všechny, nejen pro silnější podniky, ale také pro drobné podnikatele i spotřebitele, kteří mohou být v konečném důsledku největšími oběťmi omezujících a vylučujících praktik na trhu. Podle Montiho je ve veřejném zájmu, že soutěž tlačí i vládní podniky k vyšší efektivitě a zvyšování kvality, z čehož zase benefitují koneční spotřebitelé.

#### **4.2.1 Zapojení spotřebitelů do soutěžní politiky**

Již od začátku svého mandátu Monti proklamoval, že jedním z hlavních cílů, kterých by chtěl během funkčního období dosáhnout, je přiblížit spotřebitelům více fungování soutěžních orgánů a soutěžní politiky obecně. Ve *Výroční zprávě o soutěžní politice za rok 1999* Monti hned v předmluvě zdůraznil, že „*Soutěžní politika není relevantní jen pro ty, kdož podnikají a jejich poradce, ale také pro občany Evropy, kteří potřebují detailnější vhled do toho, jak je soutěžní politika implementována a jak je významná pro zlepšování jejich každodenního života. Jednou z hlavních rolí hospodářské soutěže je podporovat inovace a zabezpečit, že zboží a služby jsou vytvářeny tak efektivně, jak je to možné a že tato efektivita prospívá spotřebitelům ve formě nižších cen nebo zlepšení kvality, výběrů nebo služeb.*“ Následně zmínil i další cíl soutěžní politiky, tedy „...zajistit, že soutěž funguje dostatečně na to, aby

---

<sup>70</sup> WITT, Anne C. *The more economic approach to EU antitrust law*. Bloomsbury Publishing, 2016, str. 34.

<sup>71</sup> MONTI, Mario. *Strengthening the European Economy through Competition Policy*. Institute for International Monetary Affairs. Tokio, 1999.

*trhy držely krok s globalizací a podporovaly zaměstnanost.*<sup>72</sup> Dále Monti hovořil o tom, že modernizace soutěžního práva, především opuštění povinného ohlašování všech dohod, vedle zvýšení efektivity a snížení administrativní zátěže Komise povede také k tomu, že rozhodování se přesune blíže k občanům, znovu při tom zmínil, že je důležité, aby si občané Unie – koneční spotřebitelé – uvědomovali význam soutěžní politiky a funkční hospodářské soutěže na svůj každodenní život. K tématu informovaného spotřebitele se Monti ve svých projevech vracel opakovaně<sup>73</sup> a toto jeho zaujetí vedlo i k zavedení tradice *European Competition Day*.<sup>74</sup>

Montiho úvodní projev na prvním *European Competition Day* v Lisabonu se nesl právě v duchu touhy po větším zapojení občanů. Lepší nabídka služeb i zboží, otevření trhů s telekomunikacemi a dopravou vedoucí k větší možnosti cestování, lepší kvalita, lepší ceny – to byly podle Montiho příklady toho, jak je soutěžní právo pro spotřebitele užitečné. Zároveň považoval informované spotřebitele za jednoho z nejsilnějších podporovatelů a spojenců Komise v jejích aktivitách na poli ochrany hospodářské soutěže. Dokonce připomněl pořekadlo „*náš zákazník – náš pán*“<sup>75</sup> a přednesl tezi, že cílem soutěžní politiky je, aby byl trh spotřebiteli k službám.<sup>76</sup> Generální ředitel pro hospodářskou soutěž Alexander Schaub<sup>77</sup> pak ve svém projevu<sup>78</sup> šel tak daleko, že podle něj „*to vypadá, že tato politika je jedním z nejefektivnějších způsobů, jak zlepšit kvalitu každodenního života spotřebitelů a jejich životní standard. Soutěžní proces skutečně vede k lepším produktům a zboží za lepší ceny. V tomto ohledu jsem přesvědčen, že tato politika reaguje na jeden z nejdůležitějších cílů Smlouvy, tedy zlepšení ekonomického a sociálního vývoje lidí v Evropské unii.*“ Zároveň připomněl, že není pravdou, že by se dříve Komise o spotřebitele nestarala. Jako důkaz uvedl, že finálním následkem kartelů velmi často fixované ceny, které v důsledku poškozují především spotřebitele, a péči Komise dokládá fakt, že se vždy zajímala především o kartely s tímto důsledkem. Zároveň ale Schaub uvedl, že modernizace byla velkým krokem k hlubší ochraně spotřebitele a zároveň během ní došlo k částečnému přesunu soutěžních případů na

<sup>72</sup> XXIX Report on Competition Policy, Brussels-Luxembourg 2000, str. 7.

<sup>73</sup> Ve svém projevu k zahájení *European Competition Day* dokonce o zvýšení informovanosti spotřebitelů a přiblížení soutěžní politiky občanů mluvil jako o své křížové výpravě.

<sup>74</sup> Tato konference byla zaměřená právě na občany a spotřebitele z řad laické veřejnosti a kladla si za cíl vysvětlit širšímu publiku základní principy a fungování evropské soutěžní politiky. Monti si přál, aby se konala pravidelně dvakrát ročně, a to vždy ve členském státě, který aktuálně předsedá Radě.

<sup>75</sup> V angličtině „*Consumer is king.*“, tedy v doslovném překladu „*Spotřebitel je král.*“

<sup>76</sup> MONTI, Mario. *European competition policy and the citizen*. *European Competition Day*. Lisabon, 2000.

<sup>77</sup> Jako generální ředitel Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž sloužil v letech 1995-2002.

<sup>78</sup> SCHAUB, Alexander. *European Competition Day - Concluding Remarks*. *European Competition Day*. Lisabon, 2000.

národní soudy a soutěžní orgány, čímž bude pro občany možné brát se o svá práva u orgánů, které pro ně jsou známější. Během samotného řízení před Komisí berou její pracovníci podle Schaubu vždy v úvahu dopad na občany – ať už se jedná o spotřebitele nebo o pracovníky. Zvláště u velkých případů s významným dopadem na konečné spotřebitele, je podle něj elementární povinností Komise tento dopad při rozhodování zohlednit.

I o rok později, na v pořadí již třetím *European Competition Day* ve Stockholmu, Monti ve svém projevu<sup>79</sup> mluvil o tom, že soutěžní politika je tvořena napůl právníky a napůl ekonomy a není tedy pro běžného občana vždy dostatečně srozumitelná. Za způsob, jak by se dala ozřejmit, považoval Monti, jasnou deklaraci jejích konkrétních cílů. Podle něj jsou „*těmito cíli zabezpečení širší možnosti volby pro spotřebitele, technologická inovace a cenová soutěž.*“ Monti zdůraznil, že není vždy možné exaktně kvantifikovat dopad soutěžních rozhodnutí a soutěžní politiky na spotřebitele, a to vzhledem k tomu, že spotřebitel může mít užitek nejen z lepších cen, ale také z širší nabídky nebo lepších obchodních podmínek. Vždy se ale dle Montiho nakonec dojde k tomu, že konečným cílem evropské soutěžní politiky je spravedlivá soutěž a to proto, že slouží evropským občanům. Opakovaně se ve svém projevu také zmínil o soutěžních rozhodnutích v oblasti nových technologií a jak tato rozhodnutí prospěla spotřebitelům.

#### **4.2.2 Proaktivní soutěžní politika**

29. dubna 2004 pouze necelé dva dny před do té doby největším rozšířením Unie vystoupil Mario Monti na *European Competition Day* v Dublinu se svým projevem *Proactive Competition Policy and the role of the Consumer*.<sup>80</sup> Hned v úvodu svého projevu představil novou vizi Komise *Proaktivní soutěžní politiky pro konkurenceschopnou Evropu*. Ačkoli se v tomto případě Komise soustředila na zvýšení konkurenceschopnosti evropského průmyslu a evropských podniků, Monti zdůraznil, že „*konečným cílem růstu produktivity a celosvětové konkurenceschopnosti je, a v dlouhodobém horizontu by i měla být, prosperita a zvýšená životní úroveň. Pokud je soutěž dlouhodobě funkční, vede to k následujícímu: výrobci se více snaží přilákat spotřebitele tím, že nabízení nižší ceny, vyšší kvalitu a lepší služby, než když je trh kontrolován kartelem, podnikem s monopolem nebo malým množstvím společností.*“ Po tomto úvodu Monti promluvil podrobněji o novém právním rámci, který měl vstoupit v účinnost spolu s rozšířením Unie. Podle Montiho byl nový systém mnohem efektivnější a

<sup>79</sup> MONTI, Mario. *Content, Competition and Consumers: Innovation and Choice*. European Competition Day. Stockholm, 2001.

<sup>80</sup> MONTI, Mario. *Proactive Competition Policy and the role of the Consumer*. European Competition Day. Dublin, 2004.

nepochybně povede k tomu, že autority budou zasahovat pouze v případech, kdy protisoutěžní jednání negativně ovlivňuje spotřebitele. Spotřebitel je tedy oficiálně středem zájmů soutěžních orgánů i v rozhodnutích, u kterých to nemusí být na první pohled patrné. Další z významných reforem bylo přesunutí velké části soutěžního procesu blíže ke spotřebitelům, ať už přenesením části aplikace evropského práva na národní soutěžní orgány nebo zřízení v rámci generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž Consumer Liason Office.<sup>81</sup> Zároveň Monti zdůraznil i zvyšující se význam spotřebitelských organizací, a to i v souvislosti s leniency programem. Právě informace od konkrétních jednotlivých spotřebitelů jsou podle Montiho klíčové pro odkrývání protisoutěžních praktik. A i když informace od jednoho člověka většinou nebude stačit k zahájení řízení, právě spotřebitelské asociace mohou tyto podněty shromažďovat a předávat je následně Komisi k posouzení. Zároveň Komise zřídila webové stránky, které měly sloužit právě k tomu, aby mohli jednotliví spotřebitelé podávat podněty. Novinkou byla také možnost spotřebitelů žádat o náhradu škody způsobenou právě porušením článků Smlouvy zabývajících se ochranou hospodářské soutěže. I tyto spory se plně přesunuly do jurisdikce národních soudů. Monti svůj projev zakončil tím, že doufá, že nová soutěžní politika a její nový právní rámec povedou k ještě efektivnějšímu fungování trhu, z kterého budou spotřebitelé profitovat, a zároveň, že se podaří spotřebitele více zapojit do boje s protisoutěžním jednáním.

Byl to jubilejní desátý *European Competition Day* v Amsterdamu, kde Monti pronesl svůj, jak sám podotkl, projev na rozloučenou.<sup>82</sup> A opět ho věnoval spojení soutěžní politiky a blahobytu spotřebitele. Hned v úvodu vzpomněl, že už v roce 1999 při slyšení před Evropským parlamentem, ještě jako pouze nominant na eurokomisaře, se zavázal k tomu, že spotřebitele postaví do středu zájmu soutěžní politiky. Zároveň poznamenal, že je přesvědčen o tom, že právě soutěžní politika je oblast, ve které Evropská unie přispívá ke zlepšení každodenního života svých občanů. Monti přímo uvedl, že je „přesvědčen, že důsledná aplikace soutěžní politiky je nejlepším způsobem, jak zabezpečit ekonomickou svobodu. Ekonomická svoboda, v zákonných mezích, je předpokladem pro další vývoj svobodné společnosti. Svoboda soutěže je tedy veřejnou svobodou. Neovlivňuje pouze hospodářské prostředí, ale také uspořádání společnosti jako celku.“

---

<sup>81</sup> Tento „styčný úřad pro spotřebitele“ má za úkol přijímat informace a podněty týkající se problémů, kterým v soutěžní oblasti čelí právě spotřebitelé. Zároveň tento úřad podává spotřebitelům informace nebo předává dotazy k vyřešení ostatním generálním ředitelstvím, případně národním orgánům.

<sup>82</sup> MONTI, Mario. *Competition for consumers' benefit*. European Competition Day. Amsterdam, 2004.

Ve svém posledním projevu před koncem svého mandátu se Monti věnoval tomu, jak se soutěžní politika a právo během posledních let posunuly a co je čeká v blízké budoucnosti. Kvitoval, že Ústavní smlouva mění nastavení cílů soutěžního práva a jako hlavní cíl zakotvuje zájmy spotřebitelů.<sup>83</sup> Právě i Montiho práce vedla k tomu, že na konci jeho mandátu bylo považované za samozřejmé informování spotřebitelů o činnosti unijních soutěžních orgánů, zohledňování spotřebitelských zájmů při posuzování soutěžně právních případů a stále významnější role spotřebitelských organizací při nahlašování protisoutěžního jednání i při samotném vyšetřování.<sup>84</sup>

Z projevů uvedených v této podkapitole je evidentní, že pro Montiho byly některé aspekty soutěžní politiky zvláště důležité. Hned v několika z uvedených projevů hovořil o tom, že je to právě zdravý konkurenční trh, přirozený výsledek ochrany hospodářské soutěže, co spotřebitelům nejvíce prospívá a že tomto smyslu lze říct, že spotřebitelé byli pro soutěžní právo a soutěžní politiku vždy důležití. Nicméně právě v době těsně před Montiho nástupem do funkce, a především během jeho funkčního období, je jasně patrný silící důraz na blaho spotřebitele nikoli jako na logický následek, nýbrž přímo jako na primární cíl soutěžní politiky. S tím samozřejmě souvisí i modernizace soutěžního práva, která započala už před Montiho nástupem do funkce, ale byla úspěšně dokončena až za jeho úřadování, v roce 2002. Mario Monti se během svého funkčního období stále vracel k tématu sjednocení soutěžní doktríny a k přijetí blahobytu spotřebitele jako hlavního cíle soutěžní politiky a ochrany hospodářské soutěže.

Důvodů, které ho poháněly, bylo nejspíš mnoho, některé už byly i zmíněny – jeho ekonomické vzdělání, celková nálada v evropském společenství i ve světě, posun k liberalizaci, větší důraz na lidská a potažmo i spotřebitelská práva. Vedle těchto ideologických důvodů však snaha o důslednější cílení na blahobyt spotřebitele mohla mít i důvod podstatně prozaičtější. Jak již bylo zmíněno, během modernizace evropského soutěžního práva došlo mimo jiné k přesunu velké části rozhodovací pravomoci z unijních na národní soutěžní orgány. Právě pro tuto decentralizaci je jednotná doktrína velmi důležitá. Národní soutěžní orgány mají sice k dispozici stejné předpisy, stejnou judikaturu a stejné pokyny Komise, ale bez jednotného chápání smyslu celé ochrany hospodářské soutěže by stejně docházelo k nezanedbatelným odchylkám v rozhodovací praxi v jednotlivých

---

<sup>83</sup> Ústavní smlouva nakonec samozřejmě nebyla přijata, ale určité její prvky jsou patrné ve smlouvě Lisabonské, i když výslovně zakotvení zájmů spotřebitele jako cíle soutěžního práva chybí.

<sup>84</sup> MONTI, Mario. *A reformed competition policy: achievements and challenges for the future*. Center for European Reform. Brusel, 2004.

členských státech. Mezi otázkami, které si rozhodovací orgány musí pokládat by tak zdůraznění významu jedné z nich (zde otázky, jakým způsobem dopadne daný případ na spotřebitele) vedlo k mnohem jednotnějšímu rozhodování napříč členskými státy a upevnění právní jistoty.

### 4.3 Od modernizace ke krizi

Montiho nástupkyní ve funkci se stala nizozemská politička a podnikatelka Neelie Kroesová. V roce 2004, kdy se stala komisařkou pro hospodářskou soutěž, měla za sebou už více než třicet let zkušeností v národní politice a od začátku byla vnímána jako člověk s bohatými zkušenostmi a skvělými vyjednávacími schopnostmi.

To dokázala ostatně už jako kandidátka na post komisařky<sup>85</sup> při slyšení v evropském parlamentu.<sup>86</sup> Kromě svých zkušeností v něm Kroesová hovořila také o své vizi budoucího směřování evropské soutěžní politiky. V obecné rovině zmiňovala to samé, co její budoucí šéf, v té chvíli zatím pověřený předseda Komise José Manuel Barroso. Cíle nové Komise byl podle něj „*ekonomický růst, zvýšení zaměstnanosti, méně sociálního vylučování, lepší ochrana životního prostředí – zkrátka vyšší kvalita života.*“ Chtěl tohoto cíle dosáhnout především ozdravením Lisabonské strategie<sup>87</sup> a nastartováním ekonomiky spolu s jejím udržitelným růstem. Dle Kroesové byla právě soutěžní politika, zamezování zneužívání dominantního postavení, podchycování omezujících či vylučujících dohod a omezování nedovolených státních podpor významným krokem, jak se k tomuto cíli přiblížit. V konkrétnější rovině pak Kroesová představila vlastní představu vývoje evropské soutěžní politiky během svého funkčního období. V první řadě uvedla, že má v úmyslu více analyzovat trh a identifikovat reálně škodlivé chování soutěžních subjektů. Komise by pak měla bojovat právě proti takovému jednání, které má skutečně negativní dopad na hospodářskou soutěž a zájmy spotřebitelů. Stejně tak deklarovala záměr nechat soutěžní případy více rozhodovat národní soutěžní orgány, a to zaprvé z důvodu, aby Komise nebyla zahlcena, za druhé proto, že národní orgány často mají lepší ponětí o reálné situaci. Důležitým bodem, který zmínila, bylo,

---

<sup>85</sup> O samotném postu uvedla, že je to pozice „rozhodčího“ – někoho, kdo dohlíží na dodržování pravidel, v tomto případě pravidel v zájmu Evropy, podniků i spotřebitelů, což jsou všechno role, do kterých byla díky svým zkušenostem schopna se efektivně vcítit.

<sup>86</sup> KROES, Neelie. *Speech to the European Parliament*. Brusel, 2004.

<sup>87</sup> Lisabonská strategie byl plán přijatý Evropskou radou v březnu 2000 a který si kladl za cíl přetvořit EU na „*nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiku světa založenou na znalostech, schopnou udržitelného hospodářského růstu, vytváření více kvalitních pracovních příležitostí a zachovávající sociální soudržnost.*“ – převzato z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/mezinarodni-spoluprace/aktuality/2010/narodni-program-reform-22620> [cit. 2021-02-23].



že Komise by se kromě potírání protisoutěžního jednání měla zaměřit více i na prosoutěžní aktivity – na postupy a legislativu, která naopak zlepšuje fungování trhu a hospodářské soutěže na něm. Dále zmínila, že musí dojít k odstranění překážek volné soutěže v oblastech, které byly teprve v nedávné době liberalizovány – telekomunikace, energie a podobně. Kroesová zdůraznila, že ačkoli služby v těchto oblastech jsou často ve veřejném zájmu, určitá liberalizace zákonitě povede ke zlepšení služeb, snížení cen a potenciálně zajímavým inovacím. Na konci projevu pak hovořila o tom, že stejně jako Mario Monti, i ona cítí, že občané Unie mají pocit určitého odtržení od jejího fungování. Následně ale řekla: „*My všichni jsme spotřebitelé zboží a služeb. Všichni trpíme vysokými cenami a menším výběrem, když si podniky rozdělují mezi sebou trh nebo zneužívají dominantního postavení.*“ I proto měla Kroesová v úmyslu pokračovat v Montiho práci stran informování veřejnosti o tom, jak evropská soutěžní politika funguje a co vlastně soutěžní orgány dělají.

O tomto cíli se rozmluvila i ve svém projevu před IBA<sup>88</sup> *Taking Competition Seriously – Anti-Trust Reform in Europe*<sup>89</sup>, kdy se obracela přímo na své posluchače a apelovala na ně, aby fungovali jako zprostředkovatelé, aby vysvětlovali ostatním (jiným právníkům i koncovým spotřebitelům), jakým způsobem soutěžní politika Unie ovlivňuje jejich každodenní život.<sup>90</sup>

Ve svém projevu<sup>91</sup> u příležitosti zahájení tradice *European Consumer and Competition Day* Kroesová uvedla, že soutěžní politika slouží jednomu cíli – zabezpečit, že trhy mohou fungovat tak efektivně, jak jen je možné a že výhody z tohoto fungování nesou občané. Hovořila při této příležitosti i o roli blahobytu spotřebitele v posuzování soutěžních případů. Uvedla: „*Náš cíl je prostý: ochránit soutěž na trhu jako prostředek zvyšování spotřebitelského blahobytu a zajištění efektivní alokace zdrojů. Přístup založený na účincích se základy v solidní ekonomii zajišťuje, že občané profitují z ekonomiky založené na kompetitivním dynamickém trhu.*“

---

<sup>88</sup> International Bar Association, tedy mezinárodní advokátní komora, je organizace, která sdružuje advokáty a advokátní komory.

<sup>89</sup> KROES, Neelie. *Taking Competition Seriously – Anti-Trust Reform in Europe*, Konference Evropské komise Anti-trust reform in Europe: a year in practice. Brusel, 2005.

<sup>90</sup> Mezi příklady uvedla, že boj proti kartelům má za cíl zastavit „*tahání peněz z kapes spotřebitelů*“, že zákazy spojování nevychází z nějaké slepé nenávisti vůči velkým podnikům, ale ze snahy zamezit těmto spojeným podnikům šikanování konkurentů a ignorování zájmů spotřebitelů.

<sup>91</sup> KROES, Neelie. *European Competition Policy – Delivering Better Markets and Better Choices*. European Consumer and Competition Day. Londýn, 2005.

#### 4.4 Ekonomická krize, soutěžní politika a ochrana spotřebitele

V září 2008 dorazila do Evropy<sup>92</sup> s plnou silou nejhorší ekonomická krize od konce 2. světové války a jednotlivé vlády se v první řadě snažily minimalizovat dopad krize na skutečnou ekonomiku. To vedlo k nebývalému tlaku na uvolnění pravidel pro poskytování státních podpor a později, jak panika sílila, i na zvyšující se tlak na Komisi, aby zmírnila podmínky své politiky pro spojování podniků a zneužívání dominantní postavení.<sup>93</sup>

Dle Philipa Lowea<sup>94</sup> Komise nesměla tomuto tlaku podlehnout, neboť „*přínosy hospodářské soutěže jsou v časech ekonomické krize obzvláště relevantní. Vytvářením spotřebitelských úspor skrze rozbíjení kartelů nebo zákazů protisoutěžních spojení, soutěžní politika stimuluje poptávku a vede ke konkrétním zlepšením kupní síly spotřebitelů. Zároveň funkční hospodářská soutěž vede vedle nižších cen pro spotřebitele (a tedy ke snižování inflace) i ke snižování velkoobchodních a zprostředkovatelských cen...spojení mezi efektivní soutěží a ekonomickým růstem je obzvláště důležité v časech ekonomické recese. Trhy charakteristické efektivní hospodářskou soutěží nutí společnosti více inovovat a podporují ekonomický růst pomocí zlepšování celkové produktivity.*“ Ačkoli Lowe nepopíral, že Komise musela určitým způsobem reagovat na nastalou situaci (především pružněji reagovat na aktuální případy), velmi razantně se stavěl proti hlasům, které volaly po uvolnění pravidel státní podpory nebo spojování podniků. Bylo úkolem Komise najít rovnováhu a zabránit tomu, aby docházelo k přehnané ochraně nefunkčních a neefektivních podniků, což by v konečném důsledku vedlo k poškozování trhu a spotřebitele. U kartelových případů to bylo balancování mezi likvidací zranitelných podniků obrovskými finančními sankcemi na jedné straně a zajištěním, že v budoucnu bude stále fungovat princip odstrašování od kartelových dohod. U státních podpor to byl na jedné straně problém zabezpečení finanční stability a ochrany vkladů spotřebitelů, na straně druhé trh narušený obrovskými finančními injekcemi ze strany státu.<sup>95</sup> Lowe zastával názor, že funkční pravidla hospodářské soutěže nejsou v dobách krize nepřitelem, ale jedním z pilířů ekonomiky a je třeba dbát na jejich dodržování stejně jako v dobách konjunktury, ne-li více.

---

<sup>92</sup> Ve Spojených státech se k ní přitom schylovalo už o několik měsíců dříve a za symbol jejího definitivního propuknutí je považován pád investiční banky Lehman Brothers v září 2008.

<sup>93</sup> LOWE, Philip. Competition Policy and the Global Economic Crisis, *Competition Policy International*. 2009, str. 4.

<sup>94</sup> Britský ekonom a od září 2002 do února 2010 generální ředitel pro soutěž.

<sup>95</sup> LOWE, P.: op. cit. (pozn. 93), str. 7.

Také Neelie Kroesová ostatně při každé vhodné příležitosti opakovala, že soutěžní právo a právo státních podpor jsou součástí řešení finanční krize, nikoli součástí problému.<sup>96</sup> Šla dokonce tak daleko, že funkční hospodářskou politiku v časech ekonomické krize označila za „páteř“ ekonomiky.<sup>97</sup> K z mnoha stran kritizované rigiditě Komise uvedla: „Byli jsme a stále jsme přesvědčeni, že ‚krizové kartely‘ z dlouhodobého hlediska neprospějí nikomu – podnikům, které se jich účastní ani spotřebitelům – a spotřebitelé musí zůstat chráněni před krátkodobým poškozením, které kartely uvalují na jejich kupní sílu a možnosti. Obdobně – nikdy není dobrý nápad nechat podnik zneužívat dominantní postavení na trhu.“<sup>98</sup>

A za tento názor se postavil rovněž její nástupce ve funkci komisaře pro hospodářskou soutěž Joaquin Almunia<sup>99</sup>, který se už na svém slyšení před evropským parlamentem zmiňoval o důležitosti funkční ochrany hospodářské soutěže v dobách krize a vrátil se k tomuto tématu i ve svých pozdějších projevech.<sup>100</sup>

Ekonomická krize nezasáhla jen podniky, vzhledem ke své povaze (koneckonců začala tím, že praskla hypoteční bublina) zasáhla velmi citelně také běžné občany. A právě v této době se ukázalo, jak nedostatečně jsou spotřebitelé chráněni především v oblasti finančních služeb. V Evropské unii toto poznání vedlo ke změně regulace finančních služeb, k novému pojetí ochrany spotřebitele a také k novým mechanismům, které měly spotřebitele chránit.

#### 4.5 Doba postkrizová

Ačkoli se ekonomika Evropské unie technicky z recese vymanila už na konci roku 2009, její následky v určitém smyslu řeší i o více jak desetiletí později. Soutěžní politika Komise sice krizi přestála, ale debata o to, jakou vlastně roli by měla ochrana hospodářské soutěže v ekonomice hrát, už se rozhořela. Na jedné straně stáli příznivci (mimo jiné) Montiho doktríny, že soutěž má být chráněna pro soutěž samotnou, na druhé straně přístup (opět samozřejmě nikoli výhradně) Joaquína Almunii, že funkční hospodářská soutěž není

---

<sup>96</sup> Poprvé tento bonmot použila v tiskové zprávě Komise z 2. října 2008 ve vyjádření IP/08/1453 týkajícím se schválení záchranného balíčku, který Německo poskytlo holdingu Hypo Real Estate Holding AG.

<sup>97</sup> KROES, Neelie. Competition Policy and the Crisis—The Commission's Approach to Banking and beyond. *The Antitrust Bulletin*, 2010, 55.4: 715-726, str. 718.

<sup>98</sup> Tamtéž, str. 7.

<sup>99</sup> Tento španělský politik se stal Komisařem pro hospodářskou soutěž v únoru 2010.

<sup>100</sup> ALMUNIA, Joaquin, *State aid rules can help Europe exit crisis*, European State Aid Law Institute. Brusel, 2010.

Almunia koneckonců nepřišel do úřadu nepřipraven. V předchozí Komisi zastával pozici komisaře pro ekonomickou a monetární politiku a zabýval se tedy během krize i problematikou státních podpor.

hodnotou sama o sobě, ale pouze prostředkem k dosažení efektivního hospodářského prostředí.<sup>101</sup>

O určitý kompromis se pokoušela tzv. Iniciativa výběru spotřebitele. Ta navrhovala zavést jako kritérium pro rozlišení protisoutěžního jednání a jednání soutěžně-právně přijatelného výběr kupujícího. Je-li kupující následkem jednání podniku či podniků omezen ve výběru, existuje základ pro přezkum soutěžních orgánů. Nešlo sice o novou myšlenku, ale po ekonomické krizi se stala více diskutovanou.<sup>102</sup> Autoři iniciativy shrnuli své základní myšlenky v úvodníkú revue *Concurrences*. Při jejich vymezování vycházeli ze zevrubné analýzy antitrustových dokumentů po celém světě. A ačkoli se jen těžko hledá společný standard určující protisoutěžní jednání, přece jen narazili na společný jmenovatel ve všech antitrustových systémech – „výběr spotřebitele nesmí nikdy přijít zkrátka. Nejde přitom o nějaký konkrétně stanovený rozsah výběru, ale o takový výběr, který by soutěž na volném trhu vygenerovala, kdyby nebyla ze strany podniků uměle omezována. Toto kritérium je pro určení proti-soutěžního chování nejvhodnější, protože v sobě spojuje jak důraz na ceny a efektivnost v krátkodobé perspektivě, tak i na necenové parametry nabídky a inovace ve středně a dlouhodobé perspektivě.“<sup>103</sup>

I Almunia ovšem kladl během svého mandátu důraz na ochranu zájmů spotřebitelů. Hovořil o tomto tématu i ve svém projevu *Competition – what's in it for consumers?*,<sup>104</sup> ve kterém na úvodní otázku, co mají z hospodářské soutěže spotřebitelé, odpověděl vcelku lakonicky „mnoho“. Almunia se zpočátku vracel k problematice státních podpor, aby volně přešel k vysvětlení, proč je funkční ochrana hospodářské soutěže v zájmu Unie jako celku, a především v zájmu jednotlivých jejích občanů. Shrnul to tak, že „hospodářská soutěž nutí podniky přicházet s inovativními produkty a službami; nabízet spotřebitelům lepší kvalitu a větší výběr. Hospodářská soutěž vede k vytváření pracovních míst a stimuluje ekonomický růst.“ Ochranu zájmů „evropských spoluobčanů“ dokonce Almunia označil jako primární a konečný cíl práce Komise. Rozhovořil se rovněž o tom, co pro Komisi při aplikaci soutěžně-právních předpisů znamená blahobyt spotřebitele a prohlásil, že ho Komise chápe jako „základní kámen a vůdčí princip soutěžní politiky EU.“ Podle Almunii ve všech případech Komise v první řadě vyhodnocuje dopad dané praktiky na spotřebitele, především potenciál

---

<sup>101</sup> ŠMEJKAL, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950-2015*: op. cit. (pozn. 7), str. 236.

<sup>102</sup> Tamtéž, str. 237.

<sup>103</sup> ŠMEJKAL, Václav. Výběr spotřebitele – nové paradigma pro globální antitrust? *Antitrust 1/2014*. Str.11.

<sup>104</sup> ALMUNIA, Joaquin, *Competition – What's in it for consumers?*, European Competition and Consumer Day, Poznaň, 2011.

spotřebitele poškodit, ať už zvýšením cen nebo omezením výběru. Zdůraznil ovšem, že není primárním úkolem soutěžně právních autorit zabývat se jednotlivými případy poškození spotřebitelů, ale spíše dohlížet na funkčnost a prospěšnost celého systému. V tom je i rozdíl mezi politikou a právem ochrany hospodářské soutěže a právem spotřebitelským, potažmo právem zabývajícím se nekalou soutěží. Případy, kdy dochází k nekalé soutěži, ale není přitom například zneužito dominantní postavení na trhu, by se pak měly řešit soukromoprávní cestou. Zdůraznil rovněž, že Komise samozřejmě není jediný vykonavatel unijní soutěžní politiky, že značnou část pravidel aplikují národní orgány, nejen kvůli principu decentralizace, ale i kvůli tomu, že jsou lépe seznámeny s konkrétními situacemi a podmínkami v jednotlivých členských státech. Almunia také pokračoval v rétorice svých předchůdců týkající se spolupráce Komise přímo se spotřebiteli a spotřebitelskými sdruženími, především při nahlašování a vyšetřování možných porušení soutěžních pravidel.

V listopadu 2014 nastoupila do funkce komisařky pro hospodářskou soutěž Margrethe Vestagerová<sup>105</sup>. Vestagerová pokračovala v linii svých předchůdců a při mnoha příležitostech zdůrazňovala význam ochrany spotřebitele pro soutěžní právo a naopak, význam soutěžního práva a politiky pro běžného spotřebitele. Ve svém projevu z 13. května 2016 *Competition is a consumer issue*<sup>106</sup> hovořila o tom, že právě fakt, že spotřebitelé mají možnost volby mezi jednotlivými poskytovateli služeb, umožňuje jednotlivým konečným spotřebitelům ovlivňovat i velké podniky, donutit je poskytovat lepší ceny, spravedlivější podmínky, lepší produkty. Vestagerová zdůraznila, že „právě proto je hospodářská soutěž klíčem k tomu, aby trhy pracovaly pro nás jako spotřebitele. A právě proto je podkopávání hospodářské soutěže tak vážným problémem.“ Následně dokonce dodala, že „bez hospodářské soutěže spotřebitelé trpí.“ Podle Vestagerové dává naprostý smysl slučování národních orgánů pro ochranu spotřebitele a pro dozor nad funkční hospodářskou soutěží, právě kvůli úzké provázanosti obou problematik. Zároveň by tyto národní orgány měly řešit drtivou většinu případů narušení soutěže, ovšem s ohledem na společnou soutěžní politiku tak, aby nedocházelo k nerovnému zacházení v jednotlivých členských státech. Vzhledem k tomu, že se jednalo o projev před Evropskou organizací spotřebitelů, věnovala Vestagerová významnou část svého projevu i vlivu a možnostem spotřebitelských organizací při soutěžních případech. Nejen v jejich

---

<sup>105</sup> Bývalá dánská vicepremiérka a ministryně vnitra a hospodářství. Po parlamentních volbách 2019 jedna z diskutovaných alternativ na pozici předsedy Komise, nakonec jedna z místopředsedekyň Komise Ursuly von der Leyenové.

<sup>106</sup> VESTAGEROVÁ, Margrethe. *Competition is a consumer issue*, Valné shromáždění Evropské organizace spotřebitelů – BEUC. Brusel, 2016.

počátcích, kdy jsou to právě spotřebitelské organizace, kdo často upozorňuje na protisoutěžní jednání, ale především v průběhu vyšetřování, kdy mohou tyto organizace významnou měrou přispět k pochopení chování spotřebitelů a ozřejmit, jakým způsobem jsou spotřebitelé v daném případě poškozováni. K cílům soutěžní politiky uvedla vcelku jednoznačně: „*Je tu, aby chránila spotřebitele.*“<sup>107</sup>

V dalším ze svých projevů<sup>108</sup> zmínila, že úkolem soutěžních orgánů je zabezpečit fungující soutěž a uchránit spotřebitele před vykořisťováním ze strany dominantních podniků. To ovšem neznamená do hospodářské soutěže přímo zasahovat. Za určitých okolností se totiž může stát, že podnik je dominantní prostě proto, že je lepší než jeho konkurenti a v takovém případě by soutěžní orgány rozhodně neměly zasahovat a suplovat tak roli samotného trhu, například umělým tlačáním takového dominantanta ke snižování cen. I vyšší ceny za určitých okolností totiž mohou vést k nepřímému prospěchu spotřebitelů – podnik je více motivován k inovacím, ke zlepšování produktů a služeb, z čehož ve finále těží opět konečný spotřebitel.

I v průběhu dalších let si Vestagerová stála za svým tvrzením, že „*naším jediným cílem jako soutěžních orgánů je ujistit se, že spotřebitelé dostanou férové jednání.*“<sup>109</sup> Tento aspekt Komise dle Vestagerové zvažovala i při ukládání sankcí za protisoutěžní delikty. Mimo ukládání vysokých pokut opakovaně hovořila o leniency programu, díky kterému se Komisi dařilo a daří prokazovat mnohem větší množství porušení soutěžních pravidel a zároveň dojednávat s podniky závazky k nápravě, které následně mohou být spotřebitelům k mnohem většímu užitku.

#### **4.6 Shrnutí kapitoly**

Ačkoli Komise od začátku ochrany hospodářské soutěže v evropském společenství brala nějakým způsobem v potaz zájmy spotřebitelů, důraz na tento cíl se významně vyvíjel. Prakticky až do konce 90. let se soutěžní politika soustředila především na politické a ekonomické cíle a teprve v nultých letech s modernizací soutěžního práva se začal zájem

---

<sup>107</sup> Tento názor ovšem nesdílí Soudní dvůr, který se opakovaně vyjadřuje ve smyslu, že není možné vykládat ustanovení o hospodářské soutěži restriktivně tak, že směřují k ochraně pouze určitého okruhu osob. V bodě 63 rozsudku C-501/06 P - GlaxoSmithKline Services „*Soudní dvůr rozhodl, že článek 81 ES směřuje, podobně jako ostatní pravidla hospodářské soutěže uvedená ve Smlouvě, nikoliv pouze k tomu, aby chránil hospodářské zájmy soutěžitelů nebo spotřebitelů, nýbrž i k tomu, aby chránil strukturu trhu, a tím hospodářskou soutěž jako takovou.*“

<sup>108</sup> VESTAGEROVÁ, Margrethe. *Protecting consumers from exploitation*, Chillin' Competition Conference. Brusel, 2016.

<sup>109</sup> VESTAGEROVÁ, Margrethe. *Making the decisions that count for consumers*, European Competition Day. Sofie, 2018.

spotřebitele prosazovat jako jeho primární cíl. A i během ekonomické krize byl zájem spotřebitele kladen na čelní příčky v argumentaci, proč je nutná funkční hospodářská soutěž a není možné tolerovat kartely a zneužívání dominantního postavení v době krize. Po odeznění krize pak komisaři dále zdůrazňovali, že primárním cílem soutěžního práva je ochrana zájmů evropských spotřebitelů jako celku. Současná komisařka se dokonce vyjádřila, že hospodářská soutěž je tu proto, aby chránila spotřebitele. V průběhu let je tedy jasně patrný posun od zohledňování zájmů spotřebitele až k tomu, že ochrana spotřebitele je nejvýznamnějším důvodem ochrany soutěže. A v dnešní době je postavení spotřebitele, jeho zájmů a jeho blahobytu jako cíle evropské integrace natolik silně zakořeněné, že se – zejména v projevech představitelů Unie – rozhodnutí a nové iniciativy odvolávají téměř bezvýhradně právě na spotřebitele.

Co se týče chápání obsahu pojmu „*blahobyt spotřebitele*“, i ten se vyvíjel, jak se chápání evropského projektu celé přesouvalo od čistě ekonomického projektu k projektu více sociálnímu. Zatímco ze začátku je patrná inspirace ekonomickou vědou, kdy blahobyt spotřebitele znamená velmi zjednodušeně řečeno nízké ceny, postupem času se přidávaly další aspekty jako vyšší kvalita zboží i služeb nebo lepší výběr. A později se stával stále významnějším parametrem právě výběr spotřebitele, až do stádia, kdy i vyšší ceny mohou v dlouhodobém hledisku zvyšovat blahobyt spotřebitele, neboť podniky jsou motivovanější více a rychleji inovovat a zlepšovat své výrobky a služby.

Dalším příspěvkem k blahobytu spotřebitele byl pak přesun většiny soutěžního rozhodování na národní orgány, které byly pro spotřebitele známější a přístupnější.

## 5 Ochrana a blahobyt spotřebitele v soutěžním právu EU – realita soutěžní politiky

Ačkoli Komise se v posledních letech vyjadřuje poměrně jasně – blahobyt spotřebitele je hlavním cílem ochrany hospodářské soutěže – ne vždy jsou reálná ustanovení právních dokumentů v souladu s politickými deklaracemi. Tato kapitola se proto bude zabývat tím, kde se v evropském právu s pojmem „*blahobyt spotřebitele*“ pracuje, ať už výslovně nebo implicitně a jaký důraz je na něj kladen.

Již několikrát bylo v této práci zmíněno, že jasná definice pojmu „*blahobyt spotřebitele*“ se nevyskytuje ani v primárním ani v sekundárním evropském právu, některé předpisy však s tímto institutem pracují, i když ho nejmenují. Výslovné zmínky pak obsahují některé podpůrné *soft law* dokumenty Komise.

První zmínka o blahobytu spotřebitele se v evropském soutěžním právu objevila až v Zelené knize Komise o vertikálních omezeních v roce 1997<sup>110</sup>. Tento dokument uváděl, že „*efektivní hospodářská soutěž je nejspolehlivější garancí toho, že spotřebitelé si budou moci kupovat kvalitní produkty za nejnižší možnou cenu. Kdykoli je v tomto dokumentu zmíněno zavedení nebo ochrana efektivní soutěže, myslí se tím i ochrana zájmů spotřebitele zajištěním nízkých cen.*“<sup>111</sup> Toto jednoznačné zaměření na konečného spotřebitele a nízkou cenu by se logicky dalo vyložit tak, že Komise vnímala blahobyt spotřebitele v jeho ekonomickém smyslu – jako přebytek konečného spotřebitele.

Později k tomu Komise v úvodních ustanoveních svých *Pokynech k aplikaci čl. 81 odst. 3 SES* ještě doplnila, že cílem ochrany hospodářské soutěže je blahobyt spotřebitele a efektivní alokace zdrojů. Toto chápání blahobytu spotřebitele vychází z pojetí Roberta Borka a potažmo Chicagské školy antitrustu a bylo mnoha teoretiky vykládáno tak, že došlo k amerikanizaci evropského soutěžního práva.<sup>112</sup> Andreas Weitbrecht k tomu napsal, že „*evropské soutěžní právo bylo silně ovlivněno vývojem antitrustu ve Spojených státech, zvláště Chicagskou školou, ale zachovalo si při tom své vlastnosti a identitu.*“<sup>113</sup> Bylo by však značně zjednodušující přijmout bez dalšího premisu, že Komise chápe blahobyt spotřebitele jen jako synonymum pro přebytek spotřebitele. Ačkoli v úvodních ustanoveních jsou

---

<sup>110</sup> Zelená kniha o vertikálních omezeních v soutěžním právu EU. Op.cit. (pozn. 69).

<sup>111</sup> Tamtéž, bod 54.

<sup>112</sup> DASKALOVA, V.: op.cit. (pozn. 24), str. 146.

<sup>113</sup> WEITBRECHT, Andreas. From Freiburg to Chicago and beyond-The first 50 years of European competition law. *RRDE*, 2011, 79, str. 81.



vyjádření Komise poměrně kategorická, ze samotného textu vyplývá spíše, že se Komise drží systému, který spotřebitelům přiznává *přiměřený podíl* na výhodách.

### **5.1 Blahobyt spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku kartelů**

V čl. 101 odst. 3 SFEU je mezi podmínkami pro ex lege výjimku z působnosti čl. 101 odst. 1 SFEU uvedena i povinnost vyhradit spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách plynoucích z dohod nebo rozhodnutí, na které se čl. 101 SFEU vztahuje.

Podle *Pokynů Komise o použití čl. 101 odst. 3 SFEU* je třeba koncept „*přiměřeného podílu na výhodách*“ chápat tak, že výhody plynoucí z dané kartelové dohody musí dotčeným nebo potenciálně dotčeným spotřebitelům kompenzovat nebo alespoň neutralizovat možné nevýhody. Je třeba, aby obě veličiny byly nepřímou úměrné – čím větší je narušení soutěže vinou kartelové dohody nebo následkem jednání ve shodě, tím vyšší musí být i podíl spotřebitele na výhodách z této dohody plynoucích. Není přitom nutné, aby se kompenzace nebo neutralizace týkala přímo konkrétní oblasti, ve které vznikla spotřebiteli újma, stačí, pokud se nezhorší jeho postavení obecně – například pokud je vyšší cena kompenzována vyšší kvalitou nebo pokročilejšími technologiemi vedoucími ke zlepšení životního prostředí. Zda došlo k vyrovnání výhod a nevýhod pro spotřebitele se přitom neposuzuje u každého individuálního spotřebitele, ale vždy u skupiny spotřebitelů daného výrobku na relevantním trhu. Rozsah vyrovnání je třeba posuzovat i v čase, čím později v budoucnosti se projeví, tím musí být výhoda pro spotřebitele větší. K této korekci dochází z důvodu inflace a snižování hodnoty produktu s postupujícím časem.<sup>114</sup>

*Pokyny Komise* uvádějí v podstatě dva způsoby vyrovnání přínosů a ztrát pro spotřebitele, které souvisí s chápáním blahobytu spotřebitele. Prvním z nich je přesun a vyvážení nákladové efektivity. Jedná se například o případy, kdy podnik část výhod, které mu plynou z uzavření dohody, přesune na spotřebitele a dojde tak ke snížení ceny. Vedle tohoto čistě ekonomického způsobu korekce však *Pokyny Komise* uznávají i kvalitativní efektivitu, která může spočívat např. v technických vylepšeních stávajících výrobků či služeb nebo v nových produktech. Ačkoli, jak je uvedeno výše, Komise své chápání blahobytu spotřebitele nijak konkrétně nedefinovala, minimálně pro účely posouzení výjimek plynoucích z čl. 101 odst. 3 SFEU tento pojem zjevně chápe podstatně širěji, než jen jako ekonomické pojetí.<sup>115</sup> Komise tak odmítá Borkovo a potažmo chicagské pojetí blahobytu spotřebitele jako celkového

<sup>114</sup> *Pokyny o použití čl. 101 odst. 3 SFEU*: op.cit. (pozn. 27), bod 87 - 90.

<sup>115</sup> Tamtéž, str. 37.

ekonomického blahobytu společnosti a snahy o maximalizaci efektivity společnosti jako celku a opakovaně uvádí, že cílem je výhradně blahobyt a ochrana unijního spotřebitele.<sup>116</sup>

*Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci*<sup>117</sup> se zabývají konkrétními případy dohod o horizontální spolupráci a jakým způsobem lze tyto dohody tolerovat z důvodu výjimky čl. 101 odst. 3 SFEU. Komise uznává, že v některých případech může horizontální spolupráce vést k růstu efektivity a v některých případech dokonce i k silnější a zdravější hospodářské soutěži. Jako jeden z příkladů uvádí výměnu informací mezi podniky na trzích s asymetrickými informacemi o spotřebitelích. Taková výměna umožňuje zjistit, kteří spotřebitelé jsou nespolehliví a kteří jsou méně rizikoví a měli by tedy mít prospěch z nižších cen. Toto typicky platí v bankovníctví a pojišťovnictví.<sup>118</sup> Stejně tak může být prospěšnou výměna informací, která probíhá natolik veřejně, že může pomoci spotřebitelům se informovaně rozhodnout s menší námahou vynaloženou na hledání těchto informací.<sup>119</sup>

U dohod o výzkumu a vývoji Komise zdůrazňuje, že je třeba zohlednit právě míru přenesení na spotřebitele. Tyto dohody jsou přípustné v případech, kdy zavedení nových výrobků například významně převáží zvýšení cen či jiné negativní dopady na spotřebitele. Komise ale uvádí, že je pravděpodobnější, že dohoda povede k růstu efektivity, pokud jde o dva soutěžitele, jejichž aktiva či odbornosti se doplňují. Čím jsou tyto aspekty podobnější, tím je pravděpodobnější, že dohoda sice povede k odstranění fixních nákladů obou stran, ale nejspíš to nepovede k přínosům, které by bylo možné přenést na spotřebitele v míře, která by převážila omezující účinky dohody na hospodářskou soutěž.<sup>120</sup>

Obdobná situace nastane i v případech dohod o společném nákupu<sup>121</sup> nebo dohod o obchodním využití<sup>122</sup>. Obecně navíc platí, že čím vyšší je tržní síla stran, tím menší je pravděpodobnost, že strany přenesou vyšší efektivnost na spotřebitele v míře, která převáží omezující účinky na hospodářskou soutěž.

---

<sup>116</sup> JONES, A.; ALBORS-LLORENS, A.: op.cit. (pozn. 20), str. 11.

<sup>117</sup> Sdělení Komise – Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci, op.cit. (pozn. 29).

<sup>118</sup> Tamtéž, bod 97.

<sup>119</sup> Tamtéž, bod 99.

<sup>120</sup> Tamtéž, bod 143.

<sup>121</sup> Tamtéž, bod 219.

<sup>122</sup> Tamtéž, bod 250.

Z výše uvedeného je jasné patrné, že růst efektivity sám o sobě nestačí, aby byla horizontální dohoda uznána za slučitelnou s ochranou hospodářské soutěže. Komise ve svých dokumentech rozhodně nebere na lehkou váhu ani parametr přenesení výhod na spotřebitele.

## **5.2 Blahobyť spotřebitele v dokumentech souvisejících s čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie a upravujících problematiku zneužití dominantního postavení**

V souvislosti s pojetím blahobyť spotřebitele při výkladu a aplikaci čl. 102 SFEU se tato část bude zabývat hlubší analýzou pojmu „zneužití“, během které se zaměří na vliv snahy o ochranu a blahobyť spotřebitele při výkladu těchto ustanovení.

K pochopení pojmu „zneužití“ je třeba tříkolové analýzy – 1) Koho má vlastně čl. 102 SFEU primárně chránit? 2) Jaké chování zakládá zneužití? 3) Na jakém trhu ke zneužití dochází?<sup>123</sup>

První otázkou tedy je, zda je cílem čl. 102 SFEU ochrana spotřebitelů nebo soutěžitelů či dokonce obou. V *Pokynech k prosazování práva při vylučujícím chování dominantních podniků*, je zneužívající chování rozděleno podle následků na chování, které vylučuje ostatní soutěžitele a jeho následkem je přímo narušení trhu a hospodářské soutěže, a na chování, které jde přímo na úkor spotřebitelů.<sup>124</sup> Toto rozdělení dobře koresponduje s dělením teoretickým. Praktiky, ke kterým dochází v rámci zneužívání dominantního postavení, se pak dělí na vylučovací a vykořisťovatelské podle toho, na koho primárně dopadají následky tohoto zneužití.<sup>125</sup> Vylučovací praktiky<sup>126</sup> jsou zaměřeny proti ostatním soutěžitelům a zneužitím dominantního postavení je narušen přímo trh a hospodářská soutěž. Vykořisťovatelské praktiky pak poškozují přímo spotřebitele. Toto dělení samozřejmě není absolutní, vzhledem k tomu, že stejné jednání může mít za následek vyloučení i vykořisťování.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. Oxford University Press, 2015, str. 1068.

<sup>124</sup> Pokyny k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES: op. cit. (pozn. 34), bod 7 – například účtování nepřiměřeně vysokých cen nebo chování, které narušuje snahy o dosažení integrovaného vnitřního trhu.

<sup>125</sup> SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H.: op.cit. (pozn. 28), str. 458.

<sup>126</sup> Mezi vylučovací praktiky patří především predátorské ceny, odmítnutí přístupu k podstatným zařízením, vázané obchody, výlučné obchody, stlačování marží nebo protisoutěžní rabaty.

<sup>127</sup> CRAIG, P.; DE BÚRCA, G.: op.cit (pozn. 123), str. 1068.

Ačkoli se aplikace čl. 102 SFEU dnes už většinou týká právě vylučovacích praktik, cesta k tomuto stavu byla poměrně dlouhá. Dikce čl. 102 SFEU, a i jeho raný výklad byl chápán ve smyslu, že se vztahuje pouze na jednání poškozující – vykořisťující přímo spotřebitele. Komise rozšíření aplikace ustanovení i na vylučovací praktiky odůvodňuje tím, že ve chvíli, kdy dochází k vykořisťovacímu jednání, muselo už předtím dojít k narušení struktury hospodářské soutěže. Pro příklad, dominantní podnik si díky absenci nebo malé síle konkurence může dovolit držet ceny trvale nad úrovní tržních cen. Tato logika Komise funguje i obráceně – když zamezí narušení soutěže, funguje konkurence a spotřebitel má možnost volby a jsou mu nabízeny lepší ceny. Tento výklad ostatně podpořil i Soudní dvůr ve věci *Continental Can*, když uvedl, že „*tato ustanovení nejsou zaměřena jen na praktiky, které mohou přímo poškodit spotřebitele, ale také na praktiky, které jsou pro spotřebitele škodlivé prostřednictvím svého vlivu na funkční strukturu hospodářské soutěže.*“<sup>128</sup> Tento rozsudek následně Soudní dvůr opakovaně potvrdil.

V ustanoveních písmen a) – d) čl. 102 SFEU je uveden demonstrativní<sup>129</sup> výčet praktik, které mohou být považovány za zneužití dominantního postavení. Body a) a b)<sup>130</sup> uvádějí příklady vykořisťovatelského zneužití, které, jak již bylo uvedeno, dopadá přímo na spotřebitele.

Ustanovení písm. a) představuje zákaz nejčastějšího případu vykořisťovatelského jednání – nepřiměřených cen<sup>131</sup> a jiných nerovných obchodních podmínek. Zákaz nepřiměřených cen je přitom oboustranný – dominantní prodávající nesmí požadovat nepřiměřeně vysoké ceny, dominantní kupující nesmí prodávajícího tlačit k cenám nepřiměřeně nízkým.<sup>132</sup> Cena je pak nepřiměřená v případě, že „*nemá žádný přiměřený vztah k ekonomické hodnotě zboží,*“<sup>133</sup> Soudní dvůr pro určení nepřiměřenosti ceny zavedl dvoustupňový test, během kterého je třeba

---

<sup>128</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 1973 *Europemballage Corporation a Continental Can Company Inc. proti Komisi Evropských společenství*, bod 26.

<sup>129</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 2007 *British Airways Plc. proti Komisi Evropských společenství* potvrdil, že výčet praktik zakládajících zneužití dominantního postavení uvedené v čl. 102 SFEU je pouze demonstrativní.

<sup>130</sup> *Takové zneužívání může zejména spočívat:*

a) *v přímém nebo nepřímém vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen anebo jiných nerovných obchodních podmínek;*

b) *v omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů...*

<sup>131</sup> Nepřiměřené ceny je třeba odlišovat od cen predátorských, které jsou příkladem vylučovacího jednání. Toto jednání směřuje proti ostatním soutěžitelům a proti samotné soutěži, když dominantní podnik nastavuje ceny způsobem, který nutí jeho konkurenty z daného trhu odcházet.

<sup>132</sup> SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H.: op.cit. (pozn. 28), str. 460.

<sup>133</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 1978 *United Brands Company*, op.cit. (pozn. 42) bod 250.

nejprve ověřit, zda výrobní náklady jsou či nejsou ve značném nepoměru s prodejní cenou. V druhém kroku se pak vyhodnocuje, zda je cena zboží či služby nepřiměřená v porovnání se srovnatelnými konkurenčními produkty.<sup>134</sup>

Čl. 102 SFEU uvádí v ustanovení písmena b) zákaz „omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů.“

V souvislosti s tímto ustanovením je třeba zmínit především problematiku tzv. odmítnutí dodávek. Ta zahrnuje širokou škálu chování od prostého odmítnutí dodání výrobku zákazníkovi přes odmítnutí udělení práva duševního vlastnictví až k neumožnění přístupu k nezbytnému zařízení nebo síti.<sup>135</sup> Stejně jako v mnoha dalších případech, i zde stačí potenciální poptávka po určitém výrobku. Rovněž nemusí dominantní podnik dodávku odmítnout přímo, stačí tzv. nepřímé odmítnutí, kdy dominant dodávku příliš zdržuje nebo nějakým způsobem poškozuje.<sup>136</sup> Právě u odmítnutí dodávek Komise výslovně požaduje zohlednění případné spotřebitelské újmy. Tento požadavek však nelze chápat jako analýzu, zda vznikla újma konkrétnímu konečnému spotřebiteli a jakého rozsahu taková újma byla. Jde spíše o obecný zájem spotřebitelů (ve smyslu přímých i nepřímých uživatelů) zachovat si možnost volby.<sup>137</sup> Jiný přístup k této problematice pak volí Soudní dvůr, který ve svém rozsudku *Sot. Lélos kai Sia EE* klade důraz spíše na fungování vnitřního trhu než na újmu spotřebitele. Tou se sice zabývá, ale pouze okrajově, kdy uvádí, že podnik nemůže své jednání omlouvat ve smyslu, že nepředpokládal, že dojde k újmě.<sup>138</sup>

Za formu odmítnutí dodávek považuje Komise ve svých *Pokynech k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES* i „zmenšování rozpětí“, tedy stlačování marže.<sup>139</sup> V konečném důsledku opět dochází k omezování spotřebitelské svobody volby.<sup>140</sup> Vedle tohoto přístupu je zajímavý pohled amerického antitrustu<sup>141</sup>. Ten totiž od

---

<sup>134</sup> Tamtéž, bod 251-252.

<sup>135</sup> Pokyny k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES: op. cit. (pozn. 34), bod 78.

<sup>136</sup> Tamtéž, bod 79.

<sup>137</sup> ŠMEJKAL, V. *Ochrana spotřebitele*: op.cit. (pozn. 4), str. 53.

<sup>138</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 2008 *Sot. Lélos kai Sia EE a další proti GlaxoSmithKline AEVE Farmakeftikon Proionton, dříve Glaxowellcome AEVE*, bod 52-57.

<sup>139</sup> V těchto případech dominantní podnik nastaví tak malý rozdíl mezi cenou na předcházejícím a navazujícím trhu, že ostatní soutěžitelé nejsou schopni na tomto navazujícím trhu obchodovat a dlouhodobě při tom vykazovat zisk.

<sup>140</sup> Soudní dvůr dal v této věci Komisi za pravdu a už od případu C-280/08 – P *Deutsche Telekom*, kdy se touto problematikou poprvé zabýval, považuje tuto praxi za spadající do působnosti čl. 102 SFEU. Na rozdíl od Komise, šel ale o něco později ještě o krok dál a od rozsudku ve věci C-52/09 *TeliaSonera*, považuje stlačování

roku 2009, kdy rozhodoval o případu stlačování marží vůbec poprvé Nejvyšší soud USA, odmítá doktrínu stlačování marží jako součást práva ochrany hospodářské soutěže. Další problematika související s odmítnutím dodávek, tzv. doktrína podstatných zařízení, je už známá i z amerického antitrustu. Tato doktrína spočívá v tom, že dominantní podnik zamezuje svým konkurentům v přístupu k určitému zařízení, které je nezbytné k tomu, aby daný konkurent mohl poskytovat své služby zákazníkům.<sup>142</sup>

Další otázkou je, jaké chování zakládá zneužití. Právě tuto nejasnost bylo třeba historicky vyjasnit a jasně oddělit od situace, kdy dochází k běžnému konkurenčnímu jednání. Například u problematiky příliš vysoce nastavených cen je Komise ve vyjadřování svých postojů velmi zdrženlivá, jelikož nechce a ani by neměla být arbitrem toho, co je ještě tržní cena a co se již tržní ceně vymyká a je cenou nepřiměřeně vysokou. Vedle tohoto obecného pravidla je po modernizaci jasně patrná klíčová role blaha spotřebitele, které je jedním z hlavních aspektů při posuzování, zda se jedná o normální konkurenční nebo protisoutěžní jednání.<sup>143</sup>

S bodem 3) úzce souvisí vymezení „*relevantního trhu*“, o kterém tato práce pojednává výše.

### **5.3 Shrnutí kapitoly**

Zatímco před započítím modernizace soutěžního práva, obsahovala ochrana spotřebitele soutěžním právem dle dokumentů Komise „zajištění nízkých cen“, v pozdějším sekundárním právu i soft law je patrné, že jsou zohledňována i jiná kritéria. Především často opakovaný „přiměřený podíl na výhodách“, který může být dle výkladu Komise ekonomický – tedy lepší ceny pro spotřebitele, tak ale i kvalitativní, tedy lepší kvalita, větší výběr, rychlejší inovace a podobně. Při posuzování toho, zda je dané jednání protisoutěžní pak Komise zohledňuje ve velké míře i dopad vylučovacích praktik, tedy v konečném důsledku omezování volby spotřebitele.

---

marží za samostatný protisoutěžní delikt. V souvislosti s tímto rozhodnutím nelze na tento okruh zneužívacích praktik bez dalšího aplikovat judikaturu a rozhodovací praxi týkající se odmítnutí dodávek.

<sup>141</sup> Ve Spojených státech je stlačování marže označováno častěji jako stlačování cen – „*price squeeze*“.

<sup>142</sup> SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H.: op.cit. (pozn. 28), str. 463.

<sup>143</sup> Tamtéž, str. 459.

## **6 Současné výzvy ochrany blahobytu spotřebitele v soutěžním právu**

Z předchozích kapitol je evidentní, že chápání blahobytu spotřebitele i význam jeho ochrany se v evropském soutěžním právu v průběhu let měnil. Stejně tak již bylo nastíněno, že toto téma rozhodně není definitivně uzavřené a celou problematiku čeká další vývoj. Navíc se objevují stále nové aspekty, které mohou znovu otevírat již (alespoň zdánlivě) uzavřené diskuse. V této kapitole budou představeny právě některé z těchto současných výzev. Vzhledem k rozsahu, do kterého by takové představování mohlo sklouznout, se tato kapitola bude soustředit na tři témata – prvním je částečně nedořešená problematika vymáhání náhrad škod způsobených porušením antimonopolních předpisů. Druhým tématem bude otázka, která posledních několik let hýbe s chápáním hospodářské soutěže jako celku – jak skloubit tradiční chápání hospodářské soutěže a její ochrany s celkovou digitalizací společnosti a bleskovým rozvojem nových technologií a s nimi i nových typů trhu. Posledním tématem pak bude situace, která je velmi čerstvá a zaskočila celý svět nejen po zdravotní, ale rovněž i po ekonomické a sociální stránce, a to objev a rozšíření nového typu koronaviru a s tím spojený úplně nový druh krize, kdy došlo prakticky k celosvětovému „vypnutí“ ekonomiky, a to nikoli z čistě ekonomických důvodů. I s následky těchto opatření se bude muset soutěžní právo a politika nějakým způsobem vyrovnat.

### **6.1 Samostatná cesta náhrad škod způsobených porušováním antimonopolních pravidel**

Problematika náhrad škod způsobených porušováním antimonopolních předpisů je samostatným problémem, kterému je ale třeba se alespoň okrajově věnovat. Právě tato oblast zůstala jednou z otázek, které bylo třeba po skončení modernizace soutěžního práva dořešit. Vedle veřejnoprávních sankcí ukládaných Komisí a národními soutěžními orgány, totiž neexistoval institut, který by umožňoval soukromoprávní vymáhání náhrady škody. Ten by ovšem ještě zintenzivnil odstrašující efekt (vzhledem k tomu, že podniky by vedle pokud musely ještě vyplácet náhrady škody), navíc by umožnil domoci se odškodnění poškozeným podnikům i koncovým spotřebitelům.

Na konci roku 2005 vydala Komise *Zelenou knihu o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES*,<sup>144</sup> ve které už přiznávala, že samotná

---

<sup>144</sup> Zelená kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (KOM(2005)0672).

myšlenka, že nejen poškozený podnik, ale i konečný spotřebitel může vymáhat náhradu škody způsobené porušováním antimonopolních předpisů, má celou řadu praktických překážek.<sup>145</sup>

Důležitou otázkou bylo zhodnocení ochrany zájmů spotřebitele a možnost koncových spotřebitelů domáhat se náhrady škody. Komise k tomu uvádí: „Z praktických důvodů je velmi nepravděpodobné, ne-li nemožné, aby spotřebitelé a odběratelé, jimž byla způsobena pouze malá škoda, podávali žaloby o náhradu škody způsobené porušením antimonopolního práva. Je proto třeba zvážit, jak by jejich zájmy mohly být lépe chráněny prostřednictvím hromadných žalob. Kromě zvláštní ochrany zájmů spotřebitelů poslouží hromadné žaloby ke sloučení řady menších žalob do jediné, což přinese úsporu času i peněz.“<sup>146</sup> K tomuto bodu se váže i návrh Komise, aby byly žalobcům nějakým způsobem sníženy náklady řízení, a to i v případě, že by spor dopadl v jejich neprospěch. Důvodem tohoto opatření mělo být, že poškozený se nesmí bát uplatňovat své nároky jen kvůli obavám z neúměrných výdajů. U koncových spotřebitelů mohl dle Komise tento problém vyřešit právě systém, kdy by docházelo k podávání hromadných žalob.

Na konferenci *Private enforcement in EC competition law: the Green Paper on damages actions* v Bruselu 9. března 2006 Kroesová ve svém úvodním projevu<sup>147</sup> připomněla, že ačkoli soutěžní orgány rozhodují velké množství případů, následně jen mizivé procento poškozených uplatňuje právo na náhradu škody. Dle názoru Kroesové je to dáno právě neefektivní a složitou procedurou, která by musela každému takovému uplatnění předcházet. Zdůraznila, že

---

<sup>145</sup> V první řadě šlo o fakt, že v případě neexistence procesních pravidel pro podávání žalob o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních předpisů na evropské úrovni, měly tato pravidla stanovit jednotlivé členské státy, koneckonců, byly to většinou soudy členských států, kdo tyto případy projednával. Některé členské státy ovšem nebyly schopny tato pravidla sladit se svým právním řádem. Prvním problémem byl přístup k důkazům a možnosti, jak se vyrovnat se situací, kdy důkazy o porušení soutěžních předpisů měla v držení žalovaná, právě z tohoto důvodu Komise zmínila i možnost zmírnění důkazního břemena žalobce v těchto případech.

Další velkou překážkou bylo, že v řízeních o náhradě škody, bylo v mnoha členských státech požadováno dokázání zavinění, zatímco v jiných se zavinění u soutěžních deliktů presumovalo. Komise v Zelené knize nastínila tři možná řešení – zavedení obecné objektivní odpovědnosti; zavedení objektivní odpovědnosti, ale pouze v případech nejzávažnějších porušení antimonopolního práva; možnost žalovaného prokázat, že se dopustil omluvitelného právního či skutkového omylu, v takovém případě by protiprávní jednání nemělo za následek vznik odpovědnosti za škodu.

Velmi diskutovaným aspektem bylo také samotné určení výše náhrady škody, zda půjde pouze o přímou náhradu škody, vrácení nelegálních zisků, jakým způsobem se bude řešit otázka úročení či neúročení, stanovení úroku a způsob tohoto výpočtu.

<sup>146</sup> Zelená kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES: op. cit. (pozn. 144), str. 9.

<sup>147</sup> KROES, Neelie. *More private antitrust enforcement through better access to damages: an invitation for an open debate*. Conference Private enforcement in EC competition law: the Green Paper on damages actions. Brusel, 2006.



i tímto krokem, tedy otevřením diskuse a nabídnutím řešení některých překážek, se Komise snaží o lépe fungující hospodářskou soutěž a zvýšení blahobytu spotřebitele.

A *Zelenou knihou* se zabýval i workshop pořádaný Evropským parlamentem v červnu 2006. Kroesová zde znovu připomněla<sup>148</sup>, že hlavním důvodem, proč prakticky nedochází k soudnímu vymáhání náhrady škody způsobené porušením antimonopolních pravidel, je že pro poškozené je takový postup příliš náročný. Podniky, které soutěžní pravidla porušují tak sice uhradí uložené sankce, ale jen málokdy nahradí způsobenou škodu. Zmínila rovněž, že konečnou obětí protisoutěžního jednání jsou téměř vždycky spotřebitelé a že by tedy systém měl tlačit na větší zapojení spotřebitelských asociací a umožnit hromadné žaloby.

V červenci 2006 rozhodl Soudní dvůr ve věci *Manfredi*<sup>149</sup> a tento rozsudek byl významným projevem podpory snahy Komise o prosazení účinnějšího systému vymáhání náhrady škody způsobené porušováním antimonopolních předpisů. Soudní dvůr v něm jednoznačně potvrdil názor Komise, že oběti porušení pravidel hospodářské soutěže by měly mít k dispozici efektivní nástroj, jak dosáhnout odškodnění. Soudní dvůr doslova uvedl, že „článek 81 ES musí být vykládán v tom smyslu, že každá osoba je oprávněna uplatňovat neplatnost kartelové dohody nebo jednání zakázaných tímto článkem a, pokud existuje příčinná souvislost mezi takovou dohodou nebo jednáním a utrpěnou újmou, požadovat náhradu této škody.“<sup>150</sup> V této formulaci je zajímavé, že Soudní dvůr nezmínil zavinění, ale pouze příčinnou souvislost. Z toho se dá dovozovat, že se přiklonil k variantě objektivní odpovědnosti za vzniklou škodu.<sup>151</sup> Soudní dvůr tímto rozhodnutím sice nevyřešil všechny otázky, které *Zelená kniha* předestřela (například problém s dokazováním a důkazním břemenem), ale udělal významný krok tím, že vůbec ukázal ochotu vykládat zásadu efektivity ve smyslu, který naznačil, jakým směrem by se měla ubírat harmonizace řízení o náhradu škody způsobené porušováním antimonopolních pravidel EU.<sup>152</sup>

Povzbuzena širokým zájmem a diskusí, které *Zelená kniha* vyvolala u akademiků i praktiků hospodářské soutěže, a koneckonců i přijetím rozsudku ve věci *Manfredi*, vydala Komise v dubnu 2008 *Bilou knihu o žalobách o náhradu škody způsobené porušením*

---

<sup>148</sup> KROES, Neelie. *The Green Paper on antitrust damages actions: empowering European citizens to enforce their rights*. Workshop Evropského parlamentu k náhradě škody způsobené porušováním antimonopolního práva ES. Brusel, 2006.

<sup>149</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2006, *Manfredi*, C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461.

<sup>150</sup> Tamtéž, bod 63.

<sup>151</sup> DE SMIJTER, Eddy; SULLIVAN, Denis O. The Manfredi judgment of the ECJ and how it relates to the Commission's initiative on EC antitrust damages actions. *Competition policy newsletter*, 2006, 3: 23-26. Str. 24.

<sup>152</sup> Tamtéž, str. 26.

*antimonopolních pravidel ES*<sup>153</sup>, aby dále podpořila diskusi a navrhla konkrétní kroky, jak vytvořit v Evropě funkční systém soukromoprávního vymáhání náhrady škody ze soutěžních případů.<sup>154</sup>

Značná pozornost byla v *Bílé knize* věnována možnostem hromadných žalob<sup>155</sup>, podávaných nejen podniky, ale především spotřebiteli a spotřebitelskými organizacemi. Komise hovořila o dvou hlavních způsobech, kterými by se tato problematika dala řešit.

Zaprvé, kolektivní žaloby s opt-in mechanismem<sup>156</sup>. Vedle této možnosti Komise zvažovala i mechanismus opt-out<sup>157</sup>, ale opt-in je bližší evropské právní kultuře, a navíc při něm nedochází tak často k excesům, takže se nakonec přiklonila k této možnosti.

Zadruhé, žaloby předkládané kvalifikovanými subjekty. Kvalifikovanými subjekty v daném případě Komise rozumí buď entity zastupující neurčitou masu poškozených (spotřebitelské organizace, obchodní sdružení, některé státní orgány) nebo entity zmocněné k tomu *ad hoc* pro konkrétní případ porušení soutěžních předpisů (například sdružení v konkrétním průmyslovém odvětví). Vzhledem k tomu, že škoda vzniklá konečným spotřebitelům je v drtivé většině případů nižší, využíval by se v případě spotřebitelů spíše druhý mechanismus. Spotřebitelská organizace, která by dosáhla odškodnění, by pak prostředky samozřejmě nepřerozdělovala mezi všechny poškozené spotřebitele, ale na základě *cy-prés* doktríny by je použila k dosažení obdobného cíle (například financování fondu na pomoc obětem porušování soutěžních předpisů obecně).<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> Bílá kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (KOM(2008)0165).

V Bílé knize Komise zakotvila tři hlavní principy, kterými by se vymáhání náhrady škody mělo v členských státech řídit. Zaprvé to bylo úplné odškodnění všech poškozených. Zadruhé, vytvoření nového právního rámce by mělo vycházet z evropské právní tradice. Zatřetí, systém vymáhání škody by měl fungovat jako doplňkový k veřejnoprávnímu vymáhání dodržování článků 81 a 82 Smlouvy (dnešní články 101 a 102 SFEU), v žádném případě by neměl ohrozit aktivitu národních soutěžních orgánů ani Komise.

<sup>154</sup> BECKER, Rainer; BESSOT, Nicolas; DE SMIJTER, Eddy. The White Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules. *Competition policy newsletter*, 2008, 2: 4-11. Str. 4.

<sup>155</sup> V listopadu 2008 Komise vydala *Zelenou knihu o kolektivním odškodnění spotřebitelů*, která se ale tématu antimonopolního práva úplně vyhnula. Vedle jeho zvláštní povahy, bylo důvodem právě i zapracování hromadných žalob spotřebitelů do *Bílé knihy o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES*.

<sup>156</sup> Tento mechanismus je založený na možnosti jednotlivců připojit se k hromadné žalobě. Výhodou jsou nižší rozpočitatelné náklady a společný přístup k důkazům.

<sup>157</sup> V žalobě by byli reprezentováni všichni, kdo by výslovně neuvědli, že se jí účastnit nechtějí. Výhodou by bylo širší zastoupení obětí, nevýhodou větší tlak na spotřebitele ze strany skupiny, zda se chce nebo nechce účastnit dané žaloby.

<sup>158</sup> BECKER, R.; BESSOT, N.; DE SMIJTER, E.: op. cit. (pozn. 154), str. 7.

V listopadu 2007 dokonce Portugalsko jako předsednická země uspořádalo konferenci, která se zabývala právě problematikou hromadných žalob. Kroesová na ni hovořila jako jeden z hostů. Na začátku svého projevu<sup>159</sup> zdůraznila, že „zájem spotřebitele není jen ochrana spotřebitele. Zájem spotřebitele je také o zlepšování postavení spotřebitele, o volbě spotřebitele a o spokojenosti spotřebitele.“ Toho lze dle Kroesové dosáhnout pouze, pokud jednotný trh optimálně funguje. A k tomu je zase třeba efektivní hospodářská soutěž. A naopak, hlavním cílem hospodářské soutěže je zamezit újmě spotřebitelů. Nicméně Kroesová si byla vědoma, že proces odškodňování spotřebitelů za újmu způsobenou porušením soutěžních předpisů je natolik složitý a neefektivní, že spotřebitelé se ve výsledku do těchto sporů ani nepouštějí, což vede k tomu, že spotřebitelé sice mají určitá práva, ale nejsou schopni je efektivně vymáhat.

Snaha Komise o změnu a harmonizaci v oblasti náhrad škody v soutěžních případech pak byla roku 2014 naplněna *Směrnici o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži*.<sup>160</sup> Ta v bodě 3 preambule uvádí: „K účinnému uplatňování článků 101 a 102 Smlouvy o fungování EU, a zejména zákazů, které jsou v nich obsaženy, je nezbytné, aby mohl kdokoli, ať už jednotlivec, včetně spotřebitelů a podniků, nebo orgán veřejné moci, požadovat u vnitrostátních soudů náhradu škody způsobené porušením těchto ustanovení.“

Ačkoli směrnice výslovně zmiňuje, že se náhrady škody mohou domáhat i koneční spotřebitelé, nakonec v ní chybí jeden ze základních institutů, který původně Komise navrhovala právě pro usnadnění podávání návrhů spotřebiteli – mechanismus kolektivního odškodnění. Při tom právě mechanismus kolektivního odškodnění a harmonizované možnosti hromadných žalob byl tím bodem, kdy by se možnost domáhat se náhrady škody skutečně otevřela i konečným spotřebitelům. V aktuální podobě tak bohužel směrnice představuje pro běžného spotřebitele jen minimální přínos, v konečném důsledku zlepšila postavení spíše korporátním a institucionálním odběratelům.

Směrnice sama ve svém čl. 20 pak Komisi ukládá provést do 27. prosince 2020 přezkum a předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o jejích dopadech spolu s případným

---

<sup>159</sup> KROES, Neelie. *Making consumers' right to damages a reality: the case for collective redress mechanisms in antitrust claims*. Lisabon, 2007.

<sup>160</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži (Úř. věst. L 349, 5.12.2014, s. 1).

novým legislativním návrhem. Tuto povinnost Komise splnila 14. prosince 2020, kdy předložila Parlamentu a Radě svou zprávu, nicméně bez legislativního návrhu. Směrnice byla všemi členskými státy implementována až v roce 2018, Komise tedy nedodala ani příliš zevrubný popis fungování jejích mechanismů, i když neshledala mezi implementacemi v jednotlivých státech žádné vážné systémové problémy, a i s celkovou efektivitou směrnice vyjádřila ve své zprávě spokojenost. Dle Komise počet žalob na náhradu škody vzniklé z porušení soutěžního práva EU od přijetí směrnice významně vzrostl a dochází tak k naplnění základního účelu směrnice – tedy možnosti poškozených dovolat se svých práv.

Nedořešené problematice hromadných žalob spotřebitelů se pak vedle komisaře pro hospodářskou soutěž a jeho generálního ředitelství velmi intenzivně věnuje i generální ředitelství pro spravedlnost, do jehož působnosti patří i ochrana spotřebitelů. K potřebě předpisu upravujícího kolektivní odškodnění se vyjádřil i Evropský parlament, který ve svém usnesení *Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění*<sup>161</sup> zdůrazňoval potřebu aktivnějšího přístupu k náhradě škod způsobených porušováním práv spotřebitelů a požadoval, aby návrh v oblasti kolektivní právní ochrany měl podobu horizontálního rámce, který v Unii zajistí rovný a jednotný přístup ke spravedlnosti. Zároveň zdůraznil, že velkou výhodou hromadných žalob jsou jejich nižší náklady a větší právní jistota pro obě strany, stejně jako úspornost pro soudní systém, který rozhoduje o hromadné žalobě místo velkého množství menších sporů. V roce pak 2017 přímo vyzval Komisi, aby navrhla právní předpis o harmonizovaném systému kolektivního odškodnění spotřebitelů v EU.<sup>162</sup> Komise předložila návrh nové směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů už 11. 4. 2018.<sup>163</sup>

První návrh se však u odborné veřejnosti nesetkal s příliš velkým nadšením.<sup>164</sup> Největší kritiku u Rady evropských advokátních komor (CCBE) vyvolalo udělení aktivní žalobní legitimace pouze „kvalifikovaným subjektům“,<sup>165</sup> které vedle řádného zřízení dle práva

---

<sup>161</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. února 2012 k dokumentu „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění“ (2011/2089(INI)).

<sup>162</sup> Doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 4. dubna 2017 v návaznosti na vyšetřování měření emisí v automobilovém průmyslu (2016/2908(RSP)).

<sup>163</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES. COM/2018/184 final - 2018/0089 (COD).

<sup>164</sup> Viz například *Předběžné připomínky CCBE k návrhu směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/assets/pro-advokaty/mezinarodni-vztahy/predbezne-pripominky-ccbe-k-navrhu-smernice-o-zastupnych-zalobach-na-ochranu-kolektivnich-zajmu-spotrebitelu-a-o-zruseni-smernice-200922es.pdf>.

<sup>165</sup> A za určitých specifických okolností odborovým svazům.

členského státu a legitimním zájmu na dodržování práva EU musí splňovat i podmínku neziskové povahy. To prakticky omezovalo možnost aktivně podávat žaloby na spotřebitelské organizace dotované členy nebo z veřejných rozpočtů. Právě podpora z veřejných zdrojů by dle CCBE mohla vést k určité politizaci těchto sporů nebo možnému konfliktu s pravidly udělování státních podpor.<sup>166</sup> Zároveň by celý tento koncept mohl vést k tomu, že v případě nečinnosti, střetu zájmů (který nebyl v návrhu upraven) nebo i nepřítomnosti kvalifikovaných subjektů v daném členském státě, by se poškození spotřebitelé neměli, jak dovolat svých práv. Dalším terčem kritiky byl systém opt-out, o kterém se tato práce zmiňuje výše v této kapitole a ke kterému se Komise dříve ve svých vyjádřeních stavila poněkud skepticky.<sup>167</sup> Zároveň obsahoval původní návrh povinnost (převzatou z amerického systému skupinových žalob) žalované strany poskytovat důkazy, která by ve většině členských zemích narazila na jejich vlastní procesní předpisy. Konečný účinek rozhodnutí se pak uplatňuje jednostranně ve prospěch spotřebitelů, což vyvolává procesní nerovnost, jelikož v případě rozhodnutí ve prospěch žalovaného tento závazný účinek nenastává a jiný kvalifikovaný subjekt tedy může podat další žalobu na základě stejného domnělého protiprávního jednání.

V konečném znění byla směrnice<sup>168</sup> přijata v listopadu 2020 a s některými z těchto výtek se vyrovnala. V první řadě upravila kritéria pro určení oprávněných subjektů<sup>169</sup>, přičemž nejpodstatnější novinkou je úprava nezávislosti těchto subjektů na osobách, které nejsou spotřebiteli a nutnost vnitřních postupů k předcházení takovému vlivu. Zároveň nesmí subjekt být ve střetu zájmů mezi zájmy spotřebitelů a vlastními zájmy nebo zájmy poskytovatelů jeho financování.<sup>170</sup>

Rovněž směrnice v bodě 43 odůvodnění předpokládá možnou existenci opt-in i opt-out mechanismů případně jejich kombinaci podle právní tradice v jednotlivých členských státech. Stejně tak ponechává na úpravě jednotlivých členských států jednotlivé procesní kroky, například předkládání a hodnocení důkazů.

---

<sup>166</sup> Proti financování kvalifikovaných subjektů ze státních podpor se velmi ostře vymezil také výbor EP pro dopravu a cestovní ruch ve svém stanovisku z 26. listopadu 2018 a to z důvodu, že mezi žalovanou a žalující stranou musí platit zásada rovnosti stran a žádná z nich nesmí být upřednostňována.

<sup>167</sup> I zde se výbor EP pro dopravu a cestovní ruch vyjádřil spíše ve prospěch opt-in mechanismu, i když zároveň uznal jeho nevýhody v určitých případech.

<sup>168</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 ze dne 25. listopadu 2020 o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES. (Úř. věst. L 409, 4.12.2020, s.1).

<sup>169</sup> Směrnice nově v českém znění používá pojem „*oprávněný subjekt*“ místo „*kvalifikovaného subjektu*“, bude ho tedy nadále používat i tato práce. V anglické ani francouzské verzi ke změně nedošlo, je to tedy jen otázka překladu.

<sup>170</sup> Čl. 4 odst. 3 bod e) směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů.

Konečný účinek rozhodnutí byl upraven ve smyslu, že rozhodnutí soudu nebo správního orgánu týkající se existence nebo neexistence porušení předpisů může být použito všemi stranami jako důkaz v souvislosti s jakoukoli jinou žalobou směřované proti témuž obchodníkovi pro tytéž praktiky.<sup>171</sup>

Některé další sporné body, například možnost veřejného financování formou státní podpory nebo absence úpravy pro členské státy, které nemají nezávislé spotřebitelské organizace, zůstaly i ve finální verzi směrnice.

Zajímavý je pak vztah obou směrnic, *Směrnice o žalobách o náhradu škody v případě porušení soutěžních předpisů EU* a *Směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů*. Už dlouho před jejich vznikem, jak již bylo zmíněno, *Bílá kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES* se problematice kolektivních žalob věnovala poměrně zevrubně, a i komisařka Kroesová mnohokrát zdůrazňovala význam tohoto institutu pro žaloby o náhradu škody. Zamýšlela se i nad vztahem obou iniciativ<sup>172</sup> a dospěla k několika závěrům. Zaprvé, považovala za nutné, aby byly oba návrhy vzájemně kompatibilní, k čemuž přispívala i úzká spolupráce mezi oběma generálními ředitelstvími. Zadruhé, každá z těchto iniciativ cílila na řešení jiného problému, žaloby o náhradu škody v soutěžních případech měly sloužit k ochraně práv nejen spotřebitelů, ale i potenciálně poškozených podniků, zatímco kolektivní žaloby byly zaměřené právě na spotřebitele. V druhém případě se tedy jednalo o horizontální úpravu, která by však mohla být pro potřeby spotřebitelů použita i v případě žalob o náhradu škody v soutěžních případech. Přesto považovala Kroesová za efektivnější vyčlenění žalob o náhradu škody v soutěžních případech z působnosti připravovaného předpisu o kolektivních žalobách a zavedení vlastní úpravy, která by více odpovídala potřebám pro danou problematiku. Rovněž již bylo zmíněno, že v konečném znění směrnice ustanovení o kolektivních žalobách chybí.

*Směrnice o zástupných žalobách* pak obsahuje přílohu s taxativním výčtem předpisů, jejichž porušení spadá do působnosti směrnice o zástupných žalobách a na které lze tedy tuto směrnici použít. *Směrnice o žalobách o náhradu škody v případě porušení soutěžních předpisů EU* v tomto taxativním výčtu chybí. Preambule sice ve svém bodě 18 umožňuje „zachovat nebo přijmout vnitrostátní právní předpisy, které odpovídají ustanovením této směrnice, ve vztahu ke sporům, které nespádají do oblasti působnosti přílohy I“ a členské státy mají tedy možnost tyto zástupné žaloby pustit i do náhrad škod způsobených porušením

<sup>171</sup> Čl. 15 směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů.

<sup>172</sup> KROES, Neelie, *Collective Redress – delivering justice for victims*, Brusel, 2009.

soutěžního práva, nejde však o úpravu na evropské úrovni. Jediný dokument zabývající se kolektivními žalobami, který by bylo možné v současnosti na žaloby o náhradu škody v soutěžních případech vztáhnout, je *Doporučení 2013/396/EU o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v zemích EU*.<sup>173</sup> To sice apeluje na členské státy, aby zajistily možnost kolektivních žalob, ale je samozřejmě ze své podstaty právně nezávazné.

## 6.2 Digitální doba a analogové soutěžní právo

Jestli je 21. století něčím typické, je to překotný rozvoj informačních technologií. Celá společnost, dosavadní chápání mnoha odvětví lidské činnosti, samotné pojetí lidských práv nebo ochrany osobních údajů, to všechno je ve světle nového globalizovaného informacemi přesyceného světa přezkoumáváno a zpochybňováno. Koneckonců, dle mnohých odborníků jsme na cestě k uznání práva na přístup k internetu jako jednoho z lidských práv.<sup>174</sup> Žijeme zkrátka v digitální éře. Také soutěžní právo a politika se potýkají s velkým množstvím změn. Mění se samotné obchodní prostředí, tradiční obchodní modely na digitálním trhu prostě přestávají fungovat způsobem, na který jsme zvyklí. Na poli online platforem dochází k silné koncentraci a následně k monopolizaci. Ekonomika je závislá na datech a datových tocích. Spotřebitelé mají k dispozici úplně nový způsob nakupování zboží a služeb a prakticky neexistují faktické limity přístupu k jakémukoli zboží napříč Evropskou unií i mimo ni. A je to právě důsledná ochrana hospodářské soutěže, která odstraňuje i překážky, které mohou vznikat na jednotném digitálním trhu<sup>175</sup>. Ostatně komisařka Margrethe Vestagerová má vedle hospodářské soutěže na starost také digitální agendu. Jedním z jejích projektů jako komisařky pro hospodářskou soutěž a digitální agendu je i analýza toho, jakým směrem by se měla soutěžní politika vyvíjet, aby v novém světě obstála. Výsledkem této snahy byla zpráva *Soutěžní politika pro digitální éru*.<sup>176</sup> Ta se zabývala právě změnami, které digitální doba přináší, nutností redefinice relevantního trhu, tržní síly a do určité míry koneckonců i blahobytu spotřebitele.<sup>177</sup> Vedle toho definovala tři základní rysy charakteristické pro digitální

---

<sup>173</sup> Doporučení Komise ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie. (Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 60—65).

<sup>174</sup> Např. SZOSZKIEWICZ, Łukasz, et al. Internet Access as a New Human Right? State of the Art on the Threshold of 2020. *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza*, 2018, 8: 49-62.

<sup>175</sup> *Digital single market* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/digital-single-market/>.

<sup>176</sup> CRÉMER, Jacques; MONTJOYE, Yves-Alexandre; SCHWEITZER, Heike, *Competition policy for the digital era*. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2019.

<sup>177</sup> Tamtéž, str. 3.

ekonomiku – extrémní výnosy z rozsahu,<sup>178</sup> síťové efekty<sup>179</sup> a významná role dat<sup>180</sup>. Zpráva se zabývá i problematikou monopolizace v digitální sféře a je důležitým základem pro budoucí změny soutěžní politiky tak, aby se byla schopná přizpůsobit digitálnímu světu a vytvořit mechanismy, které by zachovaly i na tomto novém trhu účinnou hospodářskou soutěž. Současně zdůrazňuje, že samotná aplikace současných soutěžněprávních předpisů a koneckonců i soutěžních teorií na tento nový druh trhu je značně problematická.

Předně, podstata značné části soutěžních deliktů tkví v principu dvoustranného trhu, na digitálním trhu funguje velké množství vícestranných online platforem. Není příliš překvapivé, že jednotná definice „online platform“ dlouho neexistovala. Komise ve svém pracovním dokumentu *A Digital Single Market Strategy for Europe*<sup>181</sup> uvedla (velmi obecně), že online platformu lze charakterizovat jako softwarový prostor, který nabízí dvoustranný či vícestranný trh a na kterém se mohou potkávat poskytovatelé a uživatelé obsahu, zboží či služeb. Následně ale sama zdůraznila, že forma online platform je různá a vzhledem k rozsahu podob a činností není možné formulovat jednotnou definici. O to se však nakonec stejně pokusila a v návrhu *Nářízení o digitálních službách*, nadefinovala „online platformu“ jako „poskytovatele hostingové služby, který na žádost příjemce služby uchovává a šíří na veřejnost informace, pokud tato činnost není vedlejší a výhradně doplňkovým prvkem jiné služby a nelze ji z objektivních a technických důvodů využívat bez této jiné služby, a zavedení daného prvku do této jiné služby není jen způsobem k obejití použitelnosti tohoto neřízení.“<sup>182</sup>

Online platformy lze dále dělit podle toho, zda dochází k platební transakci či nikoli, podle charakteru uživatelských skupin – zda propojují podnikatele vzájemně, podnikatele se spotřebiteli nebo čistě nepodnikatelské subjekty. Některé jsou zpoplatněné přímo pro uživatele, jiné jsou financované z reklam nebo prodeje dat. Právě tento poddruh, tedy

---

<sup>178</sup> Kdy náklady na provoz nejsou ani zdaleka proporcionální k počtu uživatelů. V digitálním světě může být jednou vytvořená informace šířena prakticky donekonečna s mizivými dalšími náklady. To vede k tomu, že nejnákladnější je pro nové soutěžitele vstup na trh. Na trhu, který je dnes už z velké části postavený na poskytování služeb bezplatně, je tedy každý nový soutěžitel postaven před značné dilema, zda si v rámci profitu účtovat za služby, které jeho konkurenti nabízejí zdarma, nebo zda službu nabízet také bezplatně a riskovat, že k návratnosti investice nedojde nikdy.

<sup>179</sup> Síťový efekt je situace, ve které každý nový uživatel produktu nebo služby zvyšuje její hodnotu i pro ostatní.

<sup>180</sup> Data jsou klíčem k fungování digitálního světa a jejich získávání, ukládání a analýza se stávají stále významnějším aspektem používání informačních technologií. Uživatelé poskytují poskytovatelům obrovský množství dat o sobě, svých návycích a názorech a tato data se stále častěji stávají hybatelem událostí i v reálném světě.

<sup>181</sup> Sdělení Komise ze dne 6. května 2015 Strategie pro jednotný digitální trh v Evropě. (COM/2015/0192 final).

<sup>182</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES, (COM/2020/825 final). Čl. 2 písm. h).



platformy, které jsou pro uživatele v podstatě bezplatné, představují pro hospodářskou soutěž největší otazník. Z rovnice, kterou soutěžní právo používá pro stanovení protisoutěžních deliktů, totiž náhle zmizela podstatná proměnná a to cena. Vzhledem k tomu, že všechny teoretické a analytické modely pracují právě s cenou, jsou na trhu, na kterém dochází k bezplatné distribuci produktu, samy náhle prakticky bezcenné. Soutěžní a ekonomická teorie se s tím vyrovnává různě. V některých oblastech nahrazuje SSNIP test SSDNQ testem<sup>183</sup>, jinde určuje dominantní postavení podle objemu dat spotřebitelů.

Dalším problémem je samotné fungování těchto platforem, které jde svou podstatou proti tradičnímu chápání antitrustu. Jejich základním stavebním kamenem a zároveň největším profitem pro spotřebitele je totiž vytváření již zmiňovaného síťového efektu.<sup>184</sup>

Dalším problematickým faktorem je čas. V digitálním světě probíhá každá změna bleskově a pozice na online trhu jsou velmi nestálé, úplně nový typ spotřebitele může být jen „jedno kliknutí daleko“.<sup>185</sup> Vzhledem k této rychlosti a k faktu, že je prakticky nemožné předem určit, kterým směrem se celý trh bude vyvíjet, je jakákoli konkrétnější regulace ze strany soutěžního práva velmi složitá. V jediném momentu může kdokoli přijít s inovací, která obrátí celý trh naruby a dá vzniknout novému trhu, kde bude tento inovátor minimálně dočasně jediným soutěžitelem. A bude záležet především na schopnostech inovace ostatních, zda a za jak dlouho bude z této pozice sesazen. Koneckonců, stačí připomenout společnosti, které se zdály být nezníčitelné, ale dnes značně ustoupily do stínu – IBM, MySpace nebo Nokia. A pokud tento specifický trh stojí a padá právě s inovacemi, jak se s tím může efektivně vyrovnat antitrust, jehož hlavním prostředkem je zákaz konkrétního jednání?<sup>186</sup>

Jako jedno z možných řešení se nabízí zkoumat každý případ striktně odděleně. To je samozřejmě snadné řešení, které jde ale přímo proti principu právní jistoty, principu *nullum crimen sine lege* a je i z hlediska systémového řešení zoufale nedostatečné. Bez pevně ukotveného teoretického základu pro svá rozhodnutí Komise rozhoduje případy, ve kterých jde o miliony eur v podstatě na základě „pocitu“, že dané jednání není v souladu s principy ochrany hospodářské soutěže.

---

<sup>183</sup> Zatímco SSNIP test se zabývá reakcí spotřebitelů na zvýšení ceny, SSDNQ zkoumá reakce spotřebitelů na pokles kvality bezplatné služby.

<sup>184</sup> ŠMEJKAL, Václav, *Challenges to EU antitrust in the world of online multisided platforms* in ŠMEJKAL, Václav, ed. *Information technologies and current EU law*. Passau: rw&w Science & New Media, 2016, str. 139.

<sup>185</sup> Tamtéž, str. 140.

<sup>186</sup> Tamtéž, str. 141.

Část teoretiků dokonce došla k závěru, že online platformy jsou soutěžním právem od podstaty neregulovatelné a chování, které by za jiných okolností zakládalo soutěžní delikty, by mělo být řešeno jinými právními odvětvími – právem ochrany spotřebitele, ochrany osobních dat, obchodním právem u nekalých obchodních praktik nebo daňovým právem. Ani takové řešení by nebylo šťastné, neboť by znamenalo naprostou rezignaci antitrustu na moderní svět a zároveň rezignaci na snahu udržet zdravé soutěžní prostředí i online.<sup>187</sup>

Pro právně i ideologicky čisté řešení by bylo třeba ujasnit si, jaký cíl soutěžní politika a právo EU vlastně sledují. To je zároveň jediný způsob, jak rozhodovat předvídatelně. Dlouhá cesta hledání jednotného cíle evropského antitrustu je už popsána v jedné z předchozích kapitol této práce.

Vcelku smysluplné řešení celého problému nabízí iniciativa výběru spotřebitele.<sup>188</sup> Vzhledem k tomu, že tento proud používá k určení protisoutěžního jednání prosté kritérium výběru spotřebitele, lze ho aplikovat i na případy, ve kterých nefiguruje cena. Iniciativa výběru spotřebitele zjednodušila totiž základní krok v určování, co je a co není protisoutěžním jednáním, na možnost spotřebitele vybrat si mezi produkty nebo službami. Celý tento koncept ovšem naráží na několikrát judikovaný názor Soudního dvora<sup>189</sup>, že není možné omezit ochranu hospodářské soutěže na jediný cíl – ochranu blahobytu spotřebitele. Chráněna musí být i samotná soutěž a také postavení ostatních soutěžitelů. Samotný fakt, že je něco přínosné pro spotřebitele tak nemůže být pro soutěžní orgány důvodem k ignorování faktu, že může docházet k narušení soutěže. Což je i jednou z nevýhod aplikování konceptu výběru spotřebitele – i zcela jednoznačné porušení pravidel hospodářské soutěže nepovažuje tato iniciativa nutně za škodlivé, pokud nedojde k omezení rozhodování spotřebitelů. Zároveň je otázkou i samotné určení toho, co představuje svobodný výběr spotřebitele. Na trzích, kde nefiguruje cena, existuje velké množství dalších parametrů, podle kterých se spotřebitelé rozhodují. Byla by volba zachována pouze v případě, že by mohl spotřebitel přejít k identické službě od jiného poskytovatele? Rozhodovali by se spotřebitelé na základě propojenosti s dalšími službami, dostupností, množstvím reklam? Tyto otázky jsou důvodem, proč ani kritérium výběru spotřebitele nemůže fungovat samo o sobě.<sup>190</sup> Nicméně, aplikace tohoto

---

<sup>187</sup> Tamtéž, str. 142-143.

<sup>188</sup> Viz kapitola 5.5. Doba postkrizová.

<sup>189</sup> Například již zmiňovaný případ C-501/06 P - GlaxoSmithKline Services.

<sup>190</sup> ŠMEJKAL, Václav, *Challenges to EU antitrust in the world of online multisided platforms*: op. cit. (pozn. 184), str. 149.

principu by mohla být způsobem, jak vytržít, kterými případy se vůbec má soutěžní orgán zabývat a kterými ne.

Než (a pokud vůbec) však dojde k nějakému definitivnímu vyřešení tohoto problému, je stále nejčastějším a nejjednodušším přístupem posuzování ad hoc. A Evropská komise se rozhodně neostýchá jít do sporů i s takovými giganty jako jsou Microsoft, Amazon, Apple, Facebook nebo Google. Zároveň však je pak v rozhodovací praxi Komise patrná zmiňovaná roztržitost cílů.<sup>191</sup>

V prosinci 2020 Komise předložila Evropskému parlamentu návrhy dvou nařízení zabývajících se digitálním trhem – *Akt o digitálních službách* a *Akt o digitálních trzích*. Ačkoli jsou tyto dokumenty teprve na začátku legislativního procesu, jsou velkým krokem k vyřešení některých problémů, o kterých se zmiňuje tato kapitola.

*Akt o digitálních službách* upravuje povinnosti zprostředkovatelů v rámci jednotného trhu, zaměřuje se na bezpečnost obsahu a má zajistit ochranu všech uživatelů v rámci EU. Zároveň by platformy nesly odpovědnost za kontrolu obsahu, který sdílí uživatelé – například mazat nenávistný a nebezpečný obsah. Měla by se také zvýšit transparentnost vnitřních postupů online platform. Podniky, které využívají služeb těchto platform tak budou mít možnost činit svá obchodní rozhodnutí informovaněji a sami postupovat kroky k ochraně svých práv a svých uživatelů.

Pro ochranu hospodářské soutěže je pak významnější *Akt o digitálních trzích*. Ten v první řadě upravuje chování tzv. „strážců“<sup>192</sup>. Ty definuje jako velké online platformy, které mají natolik silné postavení na trhu,<sup>193</sup> že významně ovlivňují vnitřní trh, propojují významným

---

<sup>191</sup> Dobře se to ukázalo například na dnes už notoricky zmiňovaném případě Microsoft, kdy byla tato společnost sankcionována mimo jiné za to, že ke svému operačnímu systému přidávala zabudovaný i Media Player a že její operační systém příliš nespolupracoval s konkurenčními přehrávači. Mnoho lidí argumentovalo tím, že mít přehrávač v základním balíčku, značně usnadňovalo práci s počítačem a jednalo se o uživatelsky velmi komfortní řešení. Komise to však viděla tak, že Microsoft tímto postupem znemožňoval spotřebiteli vybrat si přehrávač, který by mu třeba i vyhovoval lépe a zamezoval svým konkurentům v tvorbě programů, které by mohly být rychlejší a lepší než Media Player. Microsoft byl nakonec donucen upravit svůj systém tak, aby spolupracoval i s jinými přehrávači a umožnit spotřebitelům zakoupit systém i bez zabudovaného Media Player. Paradoxně tak došlo k situaci, kdy Komise odůvodňovala celý spor svobodným výběrem spotřebitele, ale bylo to ve výsledku na úkor jeho pohodlí.

<sup>192</sup> V angličtině „gatekeepers“.

<sup>193</sup> Podmínka je objektivně specifikovaná jako roční obrat 6,5 miliardy EUR v rámci Evropského hospodářského prostoru, a to v posledních třech finančních letech, nebo průměrná tržní kapitalizace nebo odpovídající tržní cena podniku odpovídá za poslední finanční rok alespoň 65 miliardám EUR. Zároveň musí platforma poskytovat služby alespoň ve třech členských státech.

způsobem podniky s uživateli<sup>194</sup> a mají natolik zavedené postavení na trhu,<sup>195</sup> že lze oprávněně předpokládat, že si ho udrží i v blízké budoucnosti.<sup>196</sup> *Akt o digitálních trzích* nutí tyto velké poskytovatele umožnit vstup na trh i jiným platformám a zavádí pravidla, která jim zamezí zneužívat své dominantní postavení. Mimo další jsou to například povinnost umožnit obchodním uživatelům propagovat jejich služby a uzavírat smlouvy s koncovými uživateli i mimo platformu strážce, poskytnout obchodním uživatelům přístup k údajům, které při používání platformy strážce získá o koncových uživatelích, zajistit interoperabilitu aplikací třetích stran s vlastním systémem platformy a tak dále. Vedle toho platí pro strážce zákaz upřednostňování vlastních služeb a softwaru, bránění spotřebitelům v kontaktování obchodních uživatelů mimo platformu strážce nebo znemožnění odinstalace předinstalovaného softwaru nebo znesnadnění instalace a používání softwaru třetích stran.

Zajímavá je definice „konečného uživatele“ v *Aktu o digitálních trzích*, která říká, že „koncový uživatel znamená jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu používající hlavní platformní služby jinak než jako obchodní uživatel.“<sup>197</sup> „Konečný uživatel“ tedy nemusí být jen fyzická osoba – občan, ale i právnická osoba, která v daném případě nevystupuje jako podnikatel.

### 6.3 COVID-19 a nový druh krize

Pandemie koronaviru COVID-19 nespustila jen celosvětovou zdravotnickou krizi, vedle ztrát na životech a mnoha sociálních a kulturních omezení, vyvolala také ekonomickou krizi, ze které se bude společnost pravděpodobně dlouho vzpamatovávat i kvůli tomu, že od začátku pandemie není nikdo schopný nabídnout fundovaný odhad, kdy se situace vrátí do „normálu“. A samozřejmě všichni, nejen vlády jednotlivých zemí, ale i mezinárodní organizace a uskupení, se snaží s touto situací nějak vyrovnat a pokud možno omezit dlouhodobé negativní dopady na ekonomiku i na občany na nezbytné minimum.

OECD<sup>198</sup> ve svém vyjádření k pandemii uvedla, že „*historie ukázala, že základní principy soutěžní ekonomiky jsou stejné v dobách ekonomické recese i ekonomického růstu. Jasná soutěžní politika je ve chvílích krize ještě důležitější k zabezpečení toho, že krize bude*

---

<sup>194</sup> Podmínka je objektivně specifikovaná jako poskytování služby měsíčně v průměru alespoň 45 milionům koncových uživatelů a více než 10 000 aktivním obchodním uživatelům v posledním roce.

<sup>195</sup> Tato podmínka je splněna, pokud je předchozí podmínka splněna tři roky po sobě.

<sup>196</sup> Čl. 3 odst. 1 *Aktu o digitálních trzích*.

<sup>197</sup> Čl. 2 odst. 16 *Aktu o digitálních trzích*.

<sup>198</sup> Zkratka anglického *Organisation for Economic Co-operation and Development*, tedy *Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj*, mezinárodní organizace, která mimo jiné velmi úzce spolupracuje s Evropskou komisí.

vyřešena a následné zotavení ekonomiky bude tak rychlé a trvalé, jak je možné. To vyžaduje, aby soutěžní orgány jednaly okamžitě a pomohly vládám vyrovnat se s touto krizí udržitelným způsobem.<sup>199</sup>

Evropská síť pro soutěžní právo (dále jen ECN)<sup>200</sup> vydala již 23. března 2020 *Jednotné stanovisko ECN k aplikaci soutěžního práva během korona krize*<sup>201</sup>, ve které představila své stanovisko ke změnám ve fungování ochrany hospodářské soutěže v době koronakrize. ECN zdůraznila, že soutěžně-právní předpisy zůstávají relevantní i ve chvíli, kdy se podniky a ekonomika potýkají s krizí. Zároveň ECN uvedla, že vzhledem ke specifické situaci nebude zasahovat proti „nezbytným a dočasným opatřením, která budou přijímána za účelem zamezení omezení zásobování“ především v oblastech zdravotnického a dalšího nezbytného materiálu. Ostatně nezbytnost spolupráce a specifické podmínky, za kterých by ke spolupráci docházelo, by toto jednání dle ECN vyjímalo i z působnosti čl. 101 SFEU. Na druhou stranu ale ECN varovala, že nebude váhat potírat jakékoli jednání, při kterém by podniky zneužívaly současnou situaci vytvářením kartelů nebo zneužívání dominantního postavení, včetně nasazování neúměrně vysokých cen nebo jiné vykořisťování ať už slabších konkurentů nebo přímo spotřebitelů.

Už 8. dubna 2020 pak Komise vydala sdělení *Dočasný rámec pro posuzování antimonopolních otázek souvisejících se spoluprací podniků, která reaguje na naléhavou situaci vyplývající ze současného rozšíření onemocnění COVID-19*<sup>202</sup>, ve kterém v první řadě uznala, že celá situace je pro celou ekonomiku velkým šokem, jelikož „dochází k všeobecnému výpadku v zásobování, který je důsledkem narušení dodavatelských řetězců, v kombinaci s asymetrickým šokem poptávky způsobeným náhlým poklesem spotřebitelské poptávky po určitých výrobcích a službách nebo prudkým nárůstem poptávky po jiných výrobcích a službách, zejména těch, které souvisejí s odvětvím zdravotnictví (včetně např. farmaceutických společností, výrobců zdravotnického materiálu a jejich distributorů). V této fázi panuje také nejistota ohledně trvání a intenzity šoku, která závisí především na faktorech,

---

<sup>199</sup> *Competition policy responses to COVID-19* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>.

<sup>200</sup> *European Competition Network* je uskupení, které tvoří Evropská komise, Evropské sdružení volného obchodu a soutěžní orgány jednotlivých členských zemí.

<sup>201</sup> *Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/multisite/ecn-brief/en/content/joint-statement-european-competition-network-ecn-application-competition-law-during-corona>.

<sup>202</sup> Sdělení Komise *Dočasný rámec pro posuzování antimonopolních otázek souvisejících se spoluprací podniků, která reaguje na naléhavou situaci vyplývající ze současného rozšíření onemocnění COVID-19*. (Úř. věst. C 1161, 8.4.2020, s. 7—10).

*kteřé nemohou podniky v celém rozsahu ovlivnit, protože jsou závislé spíše na rozhodnutích orgánů veřejné moci přijímaných mimo jiné v důsledku obav o veřejné zdraví.*<sup>203</sup> Zároveň Komise uznala i fakt, že právě podniky a spolupráce mezi nimi mohou být významným faktorem při zmírňování dopadů krize, a to nejen na ekonomiku, ale především v konečném důsledku na občany. Sdělení se pak soustředí především na „*možné formy spolupráce mezi podniky, jejímž cílem bude zajistit dodávky a odpovídající distribuci základních nedostatkových výrobků a služeb během rozšíření onemocnění COVID-19, a řešit tak nedostatek těchto základních produktů a služeb vyplývající především z rychlého a exponenciálního nárůstu poptávky. Patří sem zejména léčivé přípravky a zdravotnický materiál, které se používají k testování a léčbě pacientů s onemocněním COVID-19 nebo jsou jinak nezbytné ke zmírnění a případně k zastavení jeho šíření. Aby bylo možno řešit tento nedostatek, mohla by tato spolupráce probíhat nejen mezi podniky působícími v příslušném odvětví, ale i mezi podniky působícími v dalších odvětvích (např. některé podniky přeměňují část svých výrobních linek tak, aby mohly začít vyrábět nedostatkové zboží).*“<sup>204</sup>

Za tímto účelem Komise vytvořila nová kritéria pro posuzování projektů spolupráce právě pro tyto případy. V první řadě vytvořila Komise zvláštní internetové stránky a emailovou adresu, které měly sloužit k neformálnímu informování podniků, zda je jejich projekt v aktuální situaci v souladu s antimonopolními pravidly. Rovněž Komise zmínila možnou potřebu přerozdělování zásob, sdělování informací o prodeji a specializaci výroby. Jednou z možností, jak tyto projekty realizovat a zároveň se nevystavovat nebezpečí zneužití informací konkurencí, by bylo dle Komise ustanovení oborového sdružení nebo nezávislého či veřejného subjektu, který by tuto spolupráci koordinoval, aniž by docházelo k průnikům informací ke konkurentům.

Na závěr Komise ovšem zdůrazňuje, že i když v oblasti spolupráce podniků dochází k určitému uvolňování, je „*za těchto výjimečných okolností je důležitější než kdy jindy, aby se podnikům a spotřebitelům dostalo ochrany podle právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže.*“<sup>205</sup> Komise se tak vrací ke své rétorice z období poslední velké ekonomické krize, kdy zdůrazňovala, že funkční hospodářská soutěž je pro ekonomiku i pro spotřebitele v dobách krize ještě důležitější než v dobách prosperity. I Komise pak, stejně jako ECN, výslovně varuje, že „*nebude zejména tolerovat chování podniků, které se oportunisticky snaží*

---

<sup>203</sup> Tamtéž, čl. 1, bod (2).

<sup>204</sup> Tamtéž, čl. 1, bod (4).

<sup>205</sup> Tamtéž, čl. 4, bod (20).

*využít krize jako krytí pro kartelové dohody narušující hospodářskou soutěž nebo zneužívání jejich dominantního postavení (včetně dominantního postavení vyplývajícího ze zvláštních okolností této krize) a vykořisťují například zákazníky a spotřebitele (např. tím, že účtují ceny nad běžnou konkurenční úrovní) nebo na úkor spotřebitelů omezují výrobu (např. tím, že brání snahám zvýšit výrobu tak, aby se zabránilo nedostatku v dodávkách).<sup>206</sup>*

Vedle opatření ke zmírnění následků pandemie pro podniky snaží se o nějakou formu spolupráce, se Komise velmi tvrdě zasazuje ve věcech ochrany spotřebitelů před nepoctivými obchodníky, kteří využívají všeobjímající paniky k tomu, aby prodávali spotřebitelům ochranné a dezinfekční prostředky, výživové doplňky a další materiál, který údajně virus léčí nebo brání jeho šíření. Na jaře se dokonce eurokomisař pro spravedlnost a ochranu spotřebitele Didier Reynders obrátil na online platformy, sociální média a vyhledávače a požádal je o spolupráci při potírání těchto obchodníků a jejich praktik, načež ty této žádosti vyhověly a velké množství pochybných reklam a stránek stáhly.<sup>207</sup>

Další vývoj soutěžně právních a spotřebitelských opatřeních souvisejících s pandemií koronaviru nelze v době dokončování této práce přesně předpovědět. Lze však vzhledem k chování Komise během minulé hospodářské krize a povaze současné krize – kdy jde v první řadě o problém zdravotnický a lidský – presumovat, že pokud by mělo dojít k nějakému vývoji chápání významu spotřebitele a jeho blahobytu jako cíle soutěžního práva nebo jako cíle evropské integrace obecně, že půjde spíše o další prohloubení důrazu, který je na tento cíl kladen v současnosti. Koneckonců, hospodářská krize, která povstává z krize původně zdravotnické, je vnímána jako nutné zlo, které však ve svém důsledku zabrání větším ztrátám na životech.

## **6.4 Shrnutí kapitoly**

V soutěžním právu i v oblasti ochrany spotřebitele v soutěžním právu stále zůstávají otázky, které nejsou dořešené. Soukromoprávní vymáhání náhrad škody způsobených porušením antimonopolních předpisů sice za poslední desetiletí udělalo velký pokrok, ale stále chybí institut hromadných žalob, který by ho fakticky zpřístupňoval konečným spotřebitelům a umožňoval jim dovolávat se jejich práv. Nová směrnice o hromadných žalobách se zase nevztahuje na náhrady škod z protisoutěžních případů, ani ta tedy tento

---

<sup>206</sup> Tamtéž.

<sup>207</sup> *Podvody zneužívající situaci kolem pandemie COVID-19* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-areas/consumer-programme-cp/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19\\_cs#dopisy-zaslan-online-plattformm](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-areas/consumer-programme-cp/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_cs#dopisy-zaslan-online-plattformm).

nedostatek nedoplňuje a nechává na členských státech, zda pravidla upravená směrnicí vztáhnou i na žaloby o náhrady škody vzniklé z porušení soutěžních předpisů.

Ačkoli vývoj v oblasti nových technologií a digitalizace jde neustále kupředu a soutěžní právo stále bojuje se způsobem, jak tuto překotnou rychlost i nové instituty uchopit, na konci roku 2020 byly předloženy návrhy dvou nových nařízení týkajících se digitálních služeb a digitálních trhů, které řeší alespoň některé problémy a nejasnosti, které s touto oblastí souvisí. I zde je kladen důraz na možnost spotřebitele zvolit si, jakou službu nebo produkt chce využívat a v jakém rozsahu a velké online platformy jsou nuceny tuto možnost zaručit.

V současné krizi související s pandemií koronaviru pak Komise přistupuje shovívavěji k některým jednáním, která by za běžných podmínek posuzovala jako potenciálně narušující soutěž. Z důvodů minimalizace negativních dopadů na spotřebitele/ občany toleruje jednání ve shodě a spolupráci podniků, která má za účel zajištění nezbytných dodávek, především v oblasti zdravotnického materiálu a základních potřeb.



## 7 Závěr

V první části této práce bylo třeba odpovědět si na několik teoretických otázek. Jaký je vztah soutěžního práva a práva ochrany spotřebitele? Kdo je vlastně tím spotřebitelem, o kterém se zde jedná? A co je ten „blahobyť“, který je spotřebiteli třeba dopřát?

Odpovědi na tyto otázky rozhodně nejsou jednoznačné. V prvním případě se ani teoretici neshodnou na jednotném názoru na vztah těchto dvou právních odvětví. Nicméně je nepochybné, že jsou tyto problematiky úzce provázané. Z praktického hlediska nelze jednoznačně říct, že jedno vychází ze druhého nebo že ochrana spotřebitele (či jeho blahobyť) jsou pouhým důsledkem ochrany hospodářské soutěže a volného trhu. V průběhu celého výzkumu k této diplomové práci se neustále v různých obměnách vracel fakt, že ochrana spotřebitele je jedním z cílů ochrany hospodářské soutěže a že je na tento cíl kladen velký důraz. Zároveň by ale ochrana spotřebitele mohla být i jen vedlejším účinkem ochrany hospodářské soutěže, jejímž jediným cílem by byla ochrana trhu. Nakonec je to právě politika Komise, která na evropské úrovni rozhoduje o tom, jak moc bude v soutěžních předpisech klást důraz právě na ochranu spotřebitele či jeho podíl na výhodách v případě a priori protisoutěžního jednání.

Pojem „*spotřebitel*“, jako v historii evropské integrace mnoho dalších významných pojmů uváděných ve smlouvách, není samotným primárním právem definován. Konkrétní interpretaci konkrétních ustanovení tedy tvůrci Smluv ponechali na sekundárním právu, judikatuře Soudního dvora a na soft law. Právě v sekundárním právu a soft law se pojem spotřebitele v kontextu soutěžního práva nachází v celé řadě ustanovení, přičemž není vždy snadné z nich vyčíst jednotný význam. Při bližším zkoumání je ale evidentní, že cílem autorů soutěžních předpisů v tomto případě nebylo přesně nadefinovat určitý pojem, ale naopak ho do určité míry rozvolnit. Jasně je to vidět na faktu, že Komise používá v určitém kontextu i pojem „*konečný spotřebitel*“ nebo obdobně, čímž odlišuje tyto případy od těch, ve kterých figuruje pouze „*spotřebitel*“. Právě určité rozvolnění tohoto pojmu umožňuje v následné rozhodovací praxi přiznat práva spotřebitelů (podíl na výhodách například) i jiným subjektům než konečným spotřebitelům – občanům Unie.

Na stejný problém naráží pojem „*blahobyť spotřebitele*“, kdy v evropském soutěžním právu není jasně definováno, o jakém standardu blahobyť spotřebitele se zde mluví a je tedy třeba tento standard dovozovat z ekonomické teorie, využití v americkém antitrustu (ze kterého ten evropský do značné míry vychází) a z ustanovení jednotlivých předpisů a výkladu

soutěžních orgánů. S tím souvisí i to, jak silné je a bylo postavení ochrany (či blahobytu) spotřebitele jako cíle, který evropské soutěžní právo sleduje. Už od vzniku soutěžního práva společenství se v něm do určité míry vyskytovala politika zohledňování zájmů spotřebitele, významným přelomem však byl rok 1999, kdy se evropským komisařem pro hospodářskou soutěž stal Mario Monti a z agendy zájmů spotřebitelů učinil do značné míry prioritu mezi cíli soutěžní politiky Evropské unie. Komisaři, kteří následovali po něm s tímto směřováním více či méně souhlasili. Premisou by tedy bylo, že bude docházet k většímu důrazu na ochranu a blahobyt spotřebitele i v dokumentech, které Komise navrhuje a které tvoří rámec unijního soutěžního práva. Realita je ovšem trochu jiná. Ne, že by současné dokumenty s ochranou spotřebitele nepracovaly a nepočítaly, v mnoha případech se však jedná spíše o zmínku v preambulích nebo v obecných ustanoveních. I soft-law, především guidelines Komise k aplikaci jednotlivých soutěžních článků SFEU jsou v otázkách podílu spotřebitele na výhodách v případě porušování antimonopolních předpisů či obecně v otázce zachování blahobytu spotřebitele poměrně vágní, a to především v kontrastu s mnohdy až plamennou rétorikou soutěžních komisařů. Odpovídá tomu i jeden z problémů, který stále není dořešený. Náhrada škod způsobených porušováním antimonopolních předpisů se sice v minulých letech dočkala vlastní právní úpravy na unijní úrovni, ale nejsilnější argument, který Komise propagovala během tvorby tohoto dokumentu, tedy možnost spotřebitelů dovolat se pomocí hromadných žalob svých práv a náhrady jim způsobené škody, se do konečného znění nedostala a pro konečného spotřebitele je tedy tato cesta především z ekonomických důvodů stále uzavřená.

Samotné chápání obsahu blahobytu spotřebitele se vyvíjelo spolu s chápáním toho, co evropské společenství a dnes Evropská unie představují. Od v podstatě čistě ekonomického pojetí integrace k Evropě, ve které je kladen stále větší důraz na sociální práva a životní úroveň a ve které existuje evropské občanství. A obdobně, od pojetí blahobytu spotřebitele jako ekonomického přebytku, který lze zjednodušit na nízké ceny, k blahobytu, který uznává, že přínos pro spotřebitele mohou mít i vyšší ceny, pokud jsou dostatečně vyváženy lepší kvalitou, větším výběrem, rychlejšími inovacemi, menším znečištěním životního prostředí nebo příznivějším dopadem na lidské zdraví, a to nejen z krátkodobého hlediska, ale i v dlouhodobém horizontu.

Problém spojený s technologickým rozvojem je především ten, že právo obecně, a tím spíše právo organizace jakou je Evropská unie, není schopné adekvátně reagovat na bleskově se měnící podmínky a vyvíjející se technologie. V digitální době nefungují nebo rovnou

neexistují mechanismy, na kterých soutěžní právo stojí a soutěžní orgány a tvůrci soutěžních předpisů se stále snaží najít nejlepší možnou cestu, jak tento náskok trochu snížit. Možných řešení je několik a žádné z nich není úplně ideální, od naprosté rezignace na nějakou snahu, přes rozhodování ad hoc, které jde přímo proti principům právního státu, až po to, co se v aktuální době jeví jako nejlepší cesta, či spíše nejlepší směr, kterým by mohla cesta vést – použití právě kritéria spotřebitele a jeho výběru k určení protisoutěžního jednání, které reálně soutěž (potažmo trh a spotřebitele) poškozují. Na konci roku 2020 byly pak předloženy návrhy nových nařízení pro digitální dobu, které se snaží s těmito problémy vyrovnat. Především *návrh Aktu o digitálních trzích* upravuje povinnosti velkých platforem a jejich odpovědnost za nenarušování soutěže a určuje, jakým způsobem musí zajistit ochranu a nekrácení možností svých uživatelů. I zde je pak kladen velký důraz na volbu spotřebitele.

I v současné krizi vyvolané pandemií je parametr spotřebitele – občana – člověka důležitým vodítkem, které soutěžní orgány používají k určení toho, čím je třeba se v aktuální situaci zabývat a čím ne. A do budoucna by právě stále se zvyšující tlak na práva jednotlivců mohl vést k tomu, že i celé soutěžní právo se bude formovat v ještě užší provázanosti s ochranou spotřebitelů.

## **Použité zkratky**

SES	Smlouva o založení Evropského společenství
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
Komise	Evropská komise
Listina	Listina základních práv EU
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

## Použitá literatura

### Knižní monografie a jejich části

ASHIAGBOR, Diamond; COUNTOURIS, Nicola; LIANOS, Ioannis (ed.). *The European Union after the Treaty of Lisbon*. Cambridge University Press, 2012.

BORK, Robert. *The Antitrust Paradox: A policy at war with itself*, Basic Books, 1978.

CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. Oxford University Press, 2015.

CRÉMER, Jacques; MONTJOYE, Yves-Alexandre; SCHWEITZER, Heike, *Competition policy for the digital era*. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2019.

CSERES, Katalin Judit. *Competition law and consumer protection*. Kluwer Law International BV, 2005.

JONES, Alison; ALBORS-LLORENS, Albertina. The Images of the 'Consumer' in EU Competition Law. *The Image (s) of the 'Consumer' in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law (Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law)*(Hart Publishing 2016), 2015, 43-92.

KEIRSBILCK, Bert. *The new European law of unfair commercial practices and competition law*. Oxford: Hart, 2011.

PETR, Michal. *Modernizace komunitárního soutěžního práva*. Nakladatelství CH Beck, 2008.

SYLLOVÁ, Jindřiška; PITROVÁ, Lenka; PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář*. CH Beck, 2010.

ŠMEJKAL, Václav, *Challenges to EU antitrust in the world of online multisided platforms* in ŠMEJKAL, Václav, ed. *Information technologies and current EU law*. Passau: rw&w Science & New Media, 2016.

ŠMEJKAL, Václav. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950-2015: vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Leges, 2015.

WITT, Anne C. *The more economic approach to EU antitrust law*. Bloomsbury Publishing, 2016.

### Odborné články

AVERITT, Neil W.; LANDE, Robert H. Consumer choice: The practical reason for both antitrust and consumer protection law. *Loy. Consumer L. Rev.*, 1997, 10: 44.

BECKER, Rainer; BESSOT, Nicolas; DE SMIJTER, Eddy. The White Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules. *Competition policy newsletter*, 2008, 2: 4-11.

BRODLEY, Joseph F. The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress. *NYUL Rev.*, 1987, 62: 1020 an.

DASKALOVA, Victoria. Consumer welfare in EU competition law: what is it (not) about? *The Competition Law Review (2015)*, 2015, 11.1: 131-160.

DE SMIJTER, Eddy; SULLIVAN, Denis O. The Manfredi judgment of the ECJ and how it relates to the Commission's initiative on EC antitrust damages actions. *Competition policy newsletter*, 2006, 3: 23-26.

KROES, Neelie. Competition Policy and the Crisis—The Commission's Approach to Banking and beyond. *The Antitrust Bulletin*, 2010, 55.4: 715-726.

LEARY, Thomas B. Competition Law and Consumer Protection Law: Two Wings of the Same House. *Antitrust Law Journal*, 2005, 72.3: 1147-1151.

LOWE, Philip. Competition Policy and the Global Economic Crisis, *Competition Policy International*. 2009, 5:2.

ODUDU, Okeoghene. The wider concerns of competition law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2010, 30.3: 599-613.

SUBIOTTO, Romano; AMATO, Filippo. The reform of the European competition policy concerning vertical restraints. *Antitrust LJ*, 2001, 69: 147.

ŠMEJKAL, Václav, et al. Ochrana spotřebitele a jeho blahobytu v soutěžním právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2012, 58.3: 31-65.

WEITBRECHT, Andreas. From Freiburg to Chicago and beyond-The first 50 years of European competition law. *RRDE*, 2011, 79.

## **Právní předpisy**

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 202 7.6.2016, s. 13).

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 202, 7.6.2016).

Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 389).

Nařízení Rady č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 024, 29. 1. 2004, s. 1).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 ze dne 25. listopadu 2020 o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES. (Úř. věst. L 409, 4.12.2020, s.1).

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži (Úř. věst. L 349, 5.12.2014, s. 1).

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli.

Smlouva o založení Evropského společenství.

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

## **Rozhodnutí**

Rozhodnutí Komise ze dne 24. března 2004, *Microsoft Corp*, COMP/C-3/37.792 – Microsoft. (Úř. věst 2007, L 32, s. 23).

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 17. února 2011 *Konkurrensverket proti TeliaSonera Sverige AB*, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2006, *Manfredi*, C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1979 *Hoffmann-La Roche & Co. AG proti Komisi Evropských společenství*, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. října 2010 *Deutsche Telekom v. Komise*, C-280/08 P, ECLI:EU:C:2010:603.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 1978 *United Brands Company a United Brands Continentaal BV proti Komisi Evropských společenství*, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 2007 *British Airways Plc. proti Komisi Evropských společenství*, C-95/04 P, ECLI:EU:C:2007:166.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 2008 *Sot. Lélou kai Sia EE a další proti GlaxoSmithKline AEVE Farmakeftikon Proionton, dříve Glaxowellcome AEVE*, C-468/06 až C-478/06, EU:ECLI:C:2008:504.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 1973 *Europemballage Corporation a Continental Can Company Inc. proti Komisi Evropských společenství*, 6-72, ECLI:EU:C:1973:22.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2010 *GlaxoSmithKline Services*, C-501/06 P, ECLI: ECLI:EU:C:2009:610.

Rozsudek ze dne 11. července 1996, *Métropole Télévision proti Komisi Evropských společenství*, T-528/93, ECLI:EU:T:1996:99

## **Soft law**

Bílá kniha o modernizaci pravidel pro provádění článků 85 a 86 smlouvy o ES (COM(1999)101).

Bílá kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (KOM(2008)0165).

Doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 4. dubna 2017 v návaznosti na vyšetřování měření emisí v automobilovém průmyslu (2016/2908(RSP)).

Doporučení Komise ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie. (Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 60—65).

k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES (COM(2018)0184 – C8-0149/2018 – 2018/0089(COD)).



Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES, (COM/2020/825 final).

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES. (ST 14124 2020 COR 1).

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o spravedlivých trzích otevřených hospodářské soutěži v digitálním odvětví (akt o digitálních trzích). (ST 14172 2020 INIT).

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES. (COM/2018/184 final - 2018/0089 (COD)).

Sdělení Komise – Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci (Úř. věst. C 11, 14. 1. 2011, s. 1).

Sdělení Komise – Pokyny k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES na zneužívající chování dominantních podniků vylučující ostatní soutěžitele (Úř. věst. C 45, 24. 2. 2009, s.7).

Sdělení Komise - Pokyny o použitelnosti čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 81 odst. 3 SES) (Úř. věst. C 101, 27. 4. 2004, s. 97).

Sdělení Komise Dočasný rámec pro posuzování antimonopolních otázek souvisejících se spoluprací podniků, která reaguje na naléhavou situaci vyplývající ze současného rozšíření onemocnění COVID-19. (Úř. věst. C 116I , 8.4.2020, s. 7—10).

Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (Úř. věst. C 372, 9. 12. 1997, s. 155).

Sdělení Komise ze dne 6. května 2015 Strategie pro jednotný digitální trh v Evropě. (COM/2015/0192 final).

Stanovisko výboru pro dopravu a cestovní ruch z 26. listopadu 2018 pro Výbor pro právní záležitosti

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. února 2012 k dokumentu „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění“ (2011/2089(INI)).

XXIX Report on Competition Policy, Brussels-Luxembourg 2000.

Zelená kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (KOM(2005)0672).

Zelená kniha o kolektivním odškodnění spotřebitelů (KOM/2008/0794).

Zelená kniha o vertikálních omezeních v soutěžním právu EU. COM (96) 721 final, 22 ledna 1997.

## **Projevy**

ALMUNIA, Joaquin, *Competition – What's in it for consumers?*, European Competition and Consumer Day, Poznaň, 2011.

ALMUNIA, Joaquin, *State aid rules can help Europe exit crisis*, European State Aid Law Institute. Brusel, 2010.

KROES, Neelie, *Collective Redress – delivering justice for victims*, Brusel, 2009.

KROES, Neelie. *European Competition Policy – Delivering Better Markets and Better Choices*. European Consumer and Competition Day. Londýn, 2005.

KROES, Neelie. *Making consumers' right to damages a reality: the case for collective redress mechanisms in antitrust claims*. Lisabon, 2007.

KROES, Neelie. *More private antitrust enforcement through better access to damages: an invitation for an open debate*. Konference Private enforcement in EC competition law: the Green Paper on damages actions. Brusel, 2006.

KROES, Neelie. *Speech to the European Parliament*. Brusel, 2004.

KROES, Neelie. *Taking Competition Seriously – Anti-Trust Reform in Europe*, Konference Evropské komise Anti-trust reform in Europe: a year in practice. Brusel, 2005.

KROES, Neelie. *The Green Paper on antitrust damages actions: empowering European citizens to enforce their rights*. Workshop Evropského parlamentu k náhradě škody způsobené porušováním antimonopolního práva ES. Brusel, 2006.

MONTI, Mario. *A reformed competition policy: achievements and challenges for the future*. Center for European Reform. Brusel, 2004.

MONTI, Mario. *Competition for consumers' benefit*. European Competition Day. Amsterdam, 2004.

MONTI, Mario. *Content, Competition and Consumers: Innovation and Choice*. European Competition Day. Stockholm, 2001.

MONTI, Mario. *European competition policy and the citizen*. European Competition Day. Lisabon, 2000.

MONTI, Mario. *European competition policy and the citizen*. European Competition Day. Lisabon, 2000.

MONTI, Mario. *Proactive Competition Policy and the role of the Consumer*. European Competition Day. Dublin, 2004.

MONTI, Mario. *Strengthening the European Economy through Competition Policy*. Institute for International Monetary Affairs. Tokio, 1999.

SCHAUB, Alexander. *European Competition Day - Concluding Remarks*. European Competition Day. Lisabon, 2000.

Tisková zpráva Komise z 2. října 2008. IP/08/1453.

VESTAGEROVÁ, Margrethe. *Competition is a consumer issue*, Valné shromáždění Evropské organizace spotřebitelů – BEUC. Brusel, 2016.

VESTAGEROVÁ, Margrethe. *Making the decisions that count for consumers*, European Competition Day. Sofie, 2018.

VESTAGEROVÁ, Margrethe. *Protecting consumers from exploitation*, Chillin' Competition Conference. Brusel, 2016.

### **Internetové zdroje**

*Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/multisite/ecn-brief/en/content/joint-statement-european-competition-network-ecn-application-competition-law-during-corona>.

*Competition policy responses to COVID-19* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>.

Digital single market [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/digital-single-market/>.

*Lisabonská strategie a národní programy reforem* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/mezinarodni-spoluprace/aktuality/2010/narodni-program-reforem-22620>.

*Podvody zneužívající situaci kolem pandemie COVID-19* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-areas/consumer-programme-cp/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19\\_cs#dopisy-zaslan-online-plattform](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-areas/consumer-programme-cp/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_cs#dopisy-zaslan-online-plattform).

*Předběžné připomínky CCBE k návrhu směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES* [online]. [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/assets/pro-advokaty/mezinarodni-vztahy/predbezne-pripominky-ccbe-k-navrhu-smernice-o-zastupnych-zalobach-na-ochranu-kolektivnich-zajmu-spotrebitelu-a-o-zruseni-smernice-200922es.pdf>.

SMITH-MEYER, Bjarke, Lili BAYER a Jakob HANKE VELA. EU officials float €100B boost for European companies. *Politico* [online]. 22. 8. 2019 [cit. 2021-02-23]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/exclusive-european-commission-leaked-plans/>.

# Spotřebitel a jeho ochrana v soutěžním právu EU

## Abstrakt

Tématem této práce je ochrana spotřebitele a jeho blahobyt jako cíl soutěžní politiky, jakož i úpravy soutěžního práva EU a způsob, jakým se tento cíl v průběhu času měnil, a to fakticky i v právním vnímání.

První, teoretická, část této práce vykládá pojmy, které jsou pro tuto analýzu zcela klíčové. Jde zejména o samotný pojem „spotřebitel“ a jeho specifika v kontextu soutěžního práva EU, o definici „blahobytu spotřebitele“ a jaký je vůbec obecně vztah mezi právem ochrany spotřebitele a právem ochrany hospodářské soutěže.

Druhá část práce se zabývá historickým vývojem ochrany spotřebitele jako cíle soutěžní politiky EU. Pozornost je věnována zejména posunu, který nastal v chápání významu tohoto cíle v průběhu času, a to jak s ohledem na důraz, který na něj byl kladen v politických deklaracích zástupců Komise, tak i zda vůbec a případně jak se tyto politické deklarace a snahy odrazily v reálně přijatých dokumentech soutěžního práva. Tato část tedy analyzuje pochody, které formovaly myšlenkový základ pro ochranu spotřebitele v rámci soutěžního práva i to, jak se odrazily ve formálních právních pramenech. A ačkoli na doktrinní a politické úrovni je parametr ochrany a blahobytu spotřebitele už roky poměrně jasně primárním cílem právní úpravy, současné právní dokumenty „spotřebitele“ v mnoha případech spíše jen zmiňují v preambulích nebo v obecných ustanoveních.

Závěrečná část práce se soustředí na problémy, které v rámci zkoumané problematiky stále nejsou dořešeny nebo na problémy, které se objevily nově. V první řadě je to stále chybějící uspokojivá úprava hromadných žalob o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních předpisů. Za druhé jsou to velké výzvy spojené s rozvojem nových technologií a digitálních trhů a fakt, že nástroje a mechanismy ochrany hospodářské soutěže nejsou na tyto nové druhy trhů plně použitelné. Pro komplexnost se tato práce okrajově zabývá i reakcí soutěžního práva na pandemii koronaviru, a to opět s ohledem na ochranu spotřebitele.

## Klíčová slova

Blahobyt spotřebitele, ochrana spotřebitele, soutěžní právo EU

# **Consumer and its protection in the EU competition law**

## **Abstract**

The submitted work concerns itself with the topic of protection of consumers and their welfare as an objective of the EU competition policy, as well as with the regulation of EU competition law and the way in which this objective has changed over time, both in fact and in legal perception.

The first, theoretical, part of this thesis explains concepts essential for this analysis – the concept of "consumer" and its specifics in the context of the EU competition law, the definition of "consumer welfare" and the general relationship between consumer protection law and competition law.

The second part deals with the historical development of consumer protection as an objective of EU competition policy. Particular attention is paid to the progress made in understanding the importance of this objective over time. An emphasis is placed on it in the political declarations of the Commission's representatives and subsequently, whether and how these political declarations and efforts were reflected in the actually adopted documents of competition law. This section therefore analyses the processes that formed the ideological basis for consumer protection under competition law and how they were reflected in formal sources of law. Although, at the doctrinal and political level, the parameter of consumer protection and welfare has been relatively clearly the primary objective of legislation for years, current competition documents in many cases still only mention “consumers“ in preambles or general provisions.

The final part of the work focuses on problems within the researched area that are still unresolved or have only emerged relatively recently. Firstly, a satisfactory regulation of collective redress actions for damages caused by antitrust infringements is still missing. Secondly, there are major challenges associated with the development of new technologies and digital markets and with the fact that competition instruments and mechanisms are not fully applicable to these new types of markets. For the sake of complexity, this work also briefly deals with the response of competition law to the coronavirus pandemic, again, with regard to consumer protection.

## **Key words**

Consumer welfare, consumer protection, EU competition law