



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

3. října 2013 *

„Směrnice 2005/29/ES — Nekalé obchodní praktiky — Rozsah působnosti — Zavádějící informace šířené zdravotní pojišťovnou působící v režimu zákonného zdravotního pojištění — Pojišťovna zřízená ve formě veřejnoprávního subjektu“

Ve věci C-59/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesgerichtshof (Německo) ze dne 18. ledna 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 6. února 2012, v řízení

BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts

proti

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits a J.-J. Kasel (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV C. von Gierke, Rechtsanwältin,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi M. van Beekem a V. Kreuschitzem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 4. července 2013,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 („směrnice o nekalých obchodních praktikách“) (Úř. věst. L 149, s. 22).
- 2 Tato otázka byla předložena v rámci sporu mezi BKK Mobil Oil Körperschaft des öffentlichen Rechts (dále jen „BKK“) a Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (sdružením pro potírání nekalé soutěže, dále jen „Wettbewerbszentrale“), jehož předmětem jsou informace, které BKK šířila mezi svými pojištěnci.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 5 až 8, 11, 12 a 14 odůvodnění směrnice o nekalých obchodních praktikách stanoví:
„(5) [...] překážky pro volný pohyb služeb a zboží přes hranice a svobodu usazování [...] by měly být [...] odstraněny. Tyto překážky lze odstranit pouze zavedením jednotných pravidel na úrovni Společenství, která stanoví vysokou míru ochrany spotřebitele, a vyjasněním některých právních pojmů na úrovni Společenství v rozsahu nezbytném pro řádné fungování vnitřního trhu a pro splnění požadavku právní jistoty.
(6) Tato směrnice proto sbližuje právní předpisy členských států o nekalých obchodních praktikách včetně klamavé reklamy, jež přímo poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů, a tím nepřímo poškozují ekonomické zájmy oprávněných soutěžitelů. [...]
(7) Tato směrnice upravuje obchodní praktiky, které přímo ovlivňují rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci týkající se produktů. [...]
(8) Tato směrnice přímo chrání ekonomické zájmy spotřebitele před nekalými obchodními praktikami vůči spotřebitelům. Tím také nepřímo chrání oprávněné podniky před soutěžiteli, kteří nedodržují pravidla této směrnice, a zaručuje korektní hospodářskou soutěž v oblastech jí koordinovaných. [...]
[...]
(11) Vysoká úroveň sjednocení dosažená sbližováním vnitrostátních právních předpisů prostřednictvím této směrnice vytváří vysokou společnou úroveň ochrany spotřebitele. Tato směrnice zavádí jednotný obecný zákaz těch nekalých obchodních praktik, které narušují ekonomické chování spotřebitelů. [...]
(12) Harmonizace značně zvýší právní jistotu spotřebitelů i podniků. Spotřebitelé i podniky se budou moci spolehnout na jednotný právní rámec vycházející z jasně vymezených právních pojmů upravujících veškerá hlediska nekalých obchodních praktik v celé Evropské unii. [...]
[...]

(14) Je žádoucí, aby klamavé obchodní praktiky zahrnovaly i takové praktiky, včetně klamavé reklamy, jež uvedením spotřebitele v omyl brání tomu, aby uskutečnil informovanou, a tedy účelnou volbu. [...]"

4 Článek 1 uvedené směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením právních a správních předpisů členských států týkajících se nekalých obchodních praktik, které poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů.“

5 Článek 2 téže směrnice zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) ‚spotřebitelem‘ fyzická osoba, jež v obchodních praktikách spadajících do oblasti působnosti této směrnice jedná za účelem, který nelze považovat za provozování jejího obchodu, živnosti nebo řemesla anebo výkonu jejího svobodného povolání;
- b) ‚obchodníkem‘ fyzická nebo právnická osoba, jež v obchodních praktikách spadajících do oblasti působnosti této směrnice jedná za účelem, který lze považovat za provozování jejího obchodu, živnosti nebo řemesla anebo výkonu jejího svobodného povolání, a kdokoli, kdo jedná jménem obchodníka nebo v jeho zastoupení;
- c) ‚produktem‘ zboží nebo služby [...];
- d) ‚obchodními praktikami vůči spotřebiteli‘ (dále také jen ‚obchodní praktiky‘) jednání, opomenutí, chování nebo prohlášení, obchodní komunikace včetně reklamy a uvedení na trh ze strany obchodníka přímo související s propagací, prodejem nebo dodáním produktu spotřebiteli;

[...]"

6 Článek 3 odst. 1 směrnice o nekalých obchodních praktikách stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na nekalé obchodní praktiky vůči spotřebitelům, jak je stanoveno v článku 5, před obchodní transakcí týkající se produktu, v jejím průběhu a po ní.“

7 Článek 5 uvedené směrnice, nadepsaný „Zákaz nekalých obchodních praktik“, zní takto:

„1. Nekalé obchodní praktiky jsou zakázány.

2. Obchodní praktika je nekalá, pokud

- a) je v rozporu s požadavky náležité profesionální péče

a

- b) podstatně narušuje nebo je schopná podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele, který je jejímu působení vystaven nebo kterému je určena, nebo průměrného člena skupiny, pokud se obchodní praktika zaměřuje na určitou skupinu spotřebitelů, ve vztahu k danému produktu.

[...]

4. Obchodní praktiky jsou nekalé zejména tehdy, jsou-li

a) klamavé ve smyslu článků 6 a 7,

[...]"

8 Článek 6 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Obchodní praktika je považována za klamavou, pokud obsahuje nesprávné informace, a je tedy nepravdivá, nebo pokud jakýmkoli způsobem, včetně celkového předvedení, uvádí nebo je schopná uvést průměrného spotřebitele v omyl ve vztahu k jednomu nebo k více z níže uvedených bodů, i když informace jsou věcně správné, což v obou případech vede nebo může vést k rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci, které by jinak neučinil spotřebitel:

[...]"

Německé právo

9 Směrnice o nekalých obchodních praktikách byla do německého právního řádu provedena zákonem o potírání nekalé soutěže (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, BGBl. 2004 I, s. 1414, dále jen „UWG“).

10 Ustanovení § 2 UWG má toto znění:

„(1) Pro účely tohoto zákona se rozumí

1. ‚obchodní praktikou‘ každé jednání osoby ve prospěch vlastního nebo cizího podniku před uzavřením obchodní transakce, v jejím průběhu nebo po ní, které objektivně souvisí s podporou odbytu nebo odběrem zboží nebo služeb, nebo s uzavřením či plněním smlouvy o zboží a službách; za zboží se považují i nemovitosti a za služby i práva a povinnosti;

[...]

6. ‚podnikatelem‘ každá fyzická nebo právnická osoba, která v rámci své obchodní, živnostenské, řemeslné nebo profesní činnosti uskutečňuje obchodní jednání, a každá osoba, která jedná jménem takové osoby nebo na její účet;

[...]"

Spor v původním řízení a předběžná otázka

11 BKK je zdravotní pojišťovna působící v režimu německého zákonného zdravotního pojištění a byla zřízena ve formě veřejnoprávního subjektu.

12 Prostřednictvím žaloby se Wettbewerbszentrale domáhala toho, aby BKK byla uložena povinnost zdržet se šíření následujících informací, které se v prosinci 2008 objevily na její internetové stránce:

„Pokud se nyní rozhodnete opustit BKK [...], zavazujete se k tomu, že u nové [zákonné zdravotní pojišťovny] zůstanete po následujících 18 měsících od provedení změny. Nebudete tedy již moci využívat zajímavých nabídek, které BKK [...] bude nabízet v příštím roce, a možná nakonec budete muset zaplatit dodatečnou částku, pokud Vaší nové pojišťovně nebudou stačit finanční prostředky a bude vybírat dodatečný příspěvek.“

- 13 Wettbewerbszentrale se domnívá, že tyto informace jsou zavádějící, potažmo zakázané směrnicí o nekalých obchodních praktikách i vnitrostátním právem hospodářské soutěže. BKK totiž zamlčela skutečnost, že v případě výběru dodatečného příspěvku poskytuje zákon pojištěncům zvláštní právo na odstoupení od smlouvy.
- 14 Wettbewerbszentrale proto dopisem ze dne 17. prosince 2008 vyzvala BKK, aby upustila od šíření uvedených informací, a požádala ji, aby v tomto smyslu vydala závazné prohlášení, ke kterému se váže sankce, a uhradila náklady právního zastoupení v řízení před podáním žaloby.
- 15 BKK v návaznosti na to odstranila dotčené informace ze své internetové stránky. Dopisem ze dne 6. ledna 2009 uznala, že uveřejněné informace byly nesprávné, a zavázala se, že v budoucnosti již nebude své služby propagovat za pomoci prohlášení, jež jí byla vytknuta. BKK nebyla naproti tomu ochotna vydat Wettbewerbszentrale požadované závazné prohlášení spojené se sankcí ani uhradit náklady na právní zastoupení v rámci řízení před podáním žaloby.
- 16 BKK má za to, že ustanovení UWG ani ustanovení směrnice o nekalých obchodních praktikách se na spor v původním řízení nevztahují. Z článku 2 písm. d) uvedené směrnice totiž vyplývá, že se vztahuje jen na „obchodní praktiky“ „obchodníka“ ve smyslu jejího čl. 2 písm. b), a znění § 2 odst. 1 bodů 1 a 6 UWG je v podstatě totožné jako znění citovaných ustanovení výše citované směrnice. Tato kritéria však v projednávaném případě nebyla naplněna, jelikož BKK ve svém postavení veřejnoprávního subjektu nejedná s cílem dosažení zisku.
- 17 Soud prvního stupně uložil pod hrozbou pořádkového opatření BKK, aby pro propagační účely a pro účely hospodářské soutěže v rámci své činnosti upustila od šíření dotčených informací a aby Wettbewerbszentrale zaplatila částku 208,65 eur s úroky.
- 18 Odvolání BKK proti prvostupňovému rozsudku bylo zamítnuto. Opravným prostředkem „Revision“, který povolil odvolací soud, BKK usiluje o zamítnutí žaloby Wettbewerbszentrale.
- 19 Bundesgerichtshof má za to, že reklamní informace, které šířila BKK, představují nekalou praxi ve smyslu směrnice o nekalých obchodních praktikách a že by tato praktika měla být z titulu porušení UWG zakázána.
- 20 Takové porušení lze ovšem konstatovat jen v případě, že na dotčenou praxi lze nahlížet z hlediska pravidel stanovených uvedenou směrnicí, ze které UWG vychází.
- 21 Není však jisté, že směrnice o nekalých obchodních praktikách musí být vykládána v tom smyslu, že takový subjekt, jako je BKK, který má postavení veřejnoprávního subjektu plnění úkoly v oblasti zákonného zdravotního pojištění, jednal při šíření informací, jež jsou mu vytýkány, jako „podnik“. Lze totiž namítat, že takový subjekt nevyvíjí hospodářskou činnost, ale že sleduje cíle čistě sociální povahy.
- 22 Za těchto podmínek se Bundesgerichtshof rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba vykládat čl. 3 odst. 1 [směrnice o nekalých obchodních praktikách] ve spojení s čl. 2 písm. d) směrnice [...] v tom smyslu, že skutečnost, že zákonná zdravotní pojišťovna poskytla svým pojištěncům (zavádějící) informace o obtížích, kterým budou tito pojištěnci vystaveni v případě změny zákonné zdravotní pojišťovny, je rovněž jednáním obchodníka, které se projevuje jako obchodní praktika vůči spotřebiteli?“

K předběžné otázce

- 23 Úvodem je třeba poznamenat, že ze spisu vyplývá, že Bundesgerichtshof má za to, že informace, které jsou předmětem sporu v původním řízení, je třeba kvalifikovat jako nekalou praktiku ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o nekalých obchodních praktikách a že ji hodlá v souladu s čl. 5 odst. 1 této směrnice a s UWG zakázat.
- 24 Za tímto účelem si však předkládající soud klade otázku, zda autor těchto informací, v daném případě BKK, spadá do osobní působnosti uvedené směrnice, přestože má tento autor postavení veřejnoprávního subjektu plnícího takové úkoly v obecném zájmu, jako je správa zákonného zdravotního pojištění.
- 25 Před rozhodnutím, zda takový vnitrostátní subjekt, jako je BKK, který má veřejnoprávní status a který je pověřen plněním úkolů v oblasti zákonného zdravotního pojištění, musí být považován za „podnik“ ve smyslu směrnice o nekalých obchodních praktikách a zda v tomto postavení podléhá pravidlům stanoveným touto směrnicí, poskytuje-li – tak jako v projednávaném případě – svým pojištěncům zavádějící informace, je třeba poukázat na ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které z požadavků jak jednotného použití unijního práva, tak zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (viz zejména rozsudky ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 43; ze dne 11. března 2003, Ansul, C-40/01, Recueil, s. I-2439, bod 26, a ze dne 30. června 2011, VEWA, C-271/10, Sb. rozh. s. I-5815, bod 25).
- 26 Kvalifikace, právní status i zvláštní rysy dotčeného subjektu podle vnitrostátního práva jsou tudíž irelevantní pro účely výkladu uvedené směrnice Soudním dvorem a Soudní dvůr může na otázku předkládajícího soudu odpovědět bez ohledu na ně.
- 27 Za účelem poskytnutí této odpovědi je třeba konstatovat, že směrnice o nekalých obchodních praktikách sice důsledně používá pojem „spotřebitel“, nicméně druhou stranu obchodní transakce týkající se produktu označuje někdy pojmem „podnik“, jindy „obchodník“.
- 28 Tato směrnice se podle čl. 3 odst. 1 „vztahuje na nekalé obchodní praktiky [podniků] vůči spotřebitelům [...] před obchodní transakcí týkající se produktu, v jejím průběhu a po ní“.
- 29 Článek 2 písm. d) téže směrnice stanoví, že pojem „obchodní praktiky [podniků] vůči spotřebitelům“ se vztahuje na „jednání, opomenutí, chování nebo prohlášení, obchodní komunikac[i] včetně reklamy a uvedení na trh ze strany obchodníka přímo související s propagací, prodejem nebo dodáním produktu spotřebiteli“. Pojem „produkt“ je v tomtéž článku v písmeni c) definován tak, že se jím rozumí veškeré zboží nebo služby, aniž se vylučuje jakékoli odvětví činnosti.
- 30 Týž článek 2 definuje v písmeni b) pojem „obchodník“ tak, že se jím rozumí „fyzická nebo právnická osoba, jež v obchodních praktikách spadajících do oblasti působnosti této směrnice jedná za účelem, který lze považovat za provozování jejího obchodu, živnosti nebo řemesla anebo výkonu jejího svobodného povolání, a kdokoli, kdo jedná jménem obchodníka nebo v jeho zastoupení“.
- 31 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že pro účely uplatňování směrnice o nekalých obchodních praktikách mají pojmy „podnik“ i „obchodník“ totožný význam i právní dosah. V ustanoveních této směrnice se jinak celkově více používá pojem „obchodník“.

- 32 V této souvislosti plyne přímo z formulace čl. 2 písm. b) směrnice o nekalých obchodních praktikách, že unijní zákonodárce koncipoval pojem „obchodník“ mimořádně široce, když jím označuje jakoukoli „fyzick[ou] nebo právnick[ou] osob[u]“ vykonávající výdělečnou činnost a nevylučuje z jeho působnosti ani subjekty plnící úkoly ve veřejném zájmu, ani subjekty, které mají veřejnoprávní status.
- 33 S ohledem na samotné znění definic obsažených v čl. 2 písm. a) a b) uvedené směrnice je navíc třeba smysl a rozsah pojmu „obchodník“ pro účely této směrnice stanovit ve vztahu k souvisejícímu, ale opozitnímu pojmu „spotřebitel“, jímž se označuje každý jednotlivec, který nejedná v rámci profesionální nebo podnikatelské činnosti (obdobně viz rozsudek ze dne 19. ledna 1993, Shearson Lehman Hutton, C-89/91, Recueil, s. I-139, bod 22).
- 34 Účelem směrnice o nekalých obchodních praktikách je přitom, jak plyne zejména z jejího článku 1 a z bodu 23 jejího odůvodnění, zajistit vysokou společnou úroveň ochrany spotřebitele úplnou harmonizací pravidel týkajících se nekalých obchodních praktik vůči spotřebitelům, včetně klamavé reklamy, které poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, Sb. rozh. s. I-10909, bod 27).
- 35 Tento cíl, sledovaný směrnicí o nekalých obchodních praktikách a spočívající v úplné ochraně spotřebitele před praktikami této povahy, vychází ze skutečnosti, že spotřebitel se vůči obchodníkovi nachází v nerovném postavení, neboť musí být považován za ekonomicky slabšího a právnicky méně zkušeného než jeho smluvní partner (obdobně viz výše uvedený rozsudek Shearson Lehman Hutton, bod 18).
- 36 Soudní dvůr proto již dříve rozhodl, že pro účely výkladu uvedené směrnice připadá pojmu „spotřebitel“ zásadní význam a že její ustanovení jsou koncipována z hlediska spotřebitele jakožto adresáta a oběti nekalých obchodních praktik (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. května 2011, Ving Sverige, C-122/10, Sb. rozh. s. I-3903, body 22 a 23, a ze dne 19. září 2013, CHS Tour Services, C-435/11, bod 43).
- 37 V takové situaci, jaká nastala ve věci v původním řízení, mohou přitom být pojištěnci BKK, které je zjevně třeba považovat za spotřebitele ve smyslu směrnice o nekalých obchodních praktikách, uvedeni prostřednictvím zavádějících informací šířených tímto subjektem v omyl, který jim brání uskutečnit informovanou volbu (viz bod 14 odůvodnění této směrnice) a může je vést k rozhodnutí, které by bez takových informací neučinili, jak stanoví čl. 6 odst. 1 téže směrnice. V tomto kontextu je otázka, zda je dotýčný subjekt veřejnoprávním nebo soukromoprávním subjektem, i zvláštní úkoly, které tento subjekt plní, irelevantní.
- 38 S ohledem na výše uvedené je třeba takovému subjektu, jako je BKK, přiznat postavení „obchodníka“ ve smyslu uvedené směrnice.
- 39 Jedině výše uvedený výklad je totiž s to zajistit směrnicí o nekalých obchodních praktikách plnou účinnost, neboť v souladu s požadavkem vysoké úrovně ochrany spotřebitele zaručuje účinný boj proti nekalým obchodním praktikám.
- 40 Takový výklad je též v souladu s obzvláště širokým dosahem, který byl této směrnicí již přiznán v souvislosti s rozsahem její věcné působnosti (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, bod 21).
- 41 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět, že směrnice o nekalých obchodních praktikách musí být vykládána v tom smyslu, že veřejnoprávní subjekt pověřený plněním takových úkolů v obecném zájmu, jako je správa zákonného zdravotního pojištění, spadá do její osobní působnosti.

K nákladům řízení

- 42 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 („směrnice o nekalých obchodních praktikách“) musí být vykládána v tom smyslu, že veřejnoprávní subjekt pověřený plněním takových úkolů v obecném zájmu, jako je správa zákonného zdravotního pojištění, spadá do její osobní působnosti.

Podpisy.