

Výstup spracovaný v rámci projektu z ESF (OP EVS) s názvom: Kvalitnejšie verejné politiky prostredníctvom lepšieho poznania občianskej spoločnosti (kód projektu v ITMS 2014+: 314011V576)

realizovaný MV SR, Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

ODPORÚČANIA
pre implementáciu kolektívnej ochrany spotrebiteľov prostredníctvom mimovládneho sektora
(skrátaná verzia)

Spracovali: JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen) a kol. ÚSV ROS MVSR

1. ÚVOD

Odporúčania boli vypracované na základe výsledkov výskumu v uvedenom projekte ako aj z naväzujúcich expertíz a s odvolaním sa na slovenskú a zahraničnú literatúru, právnu úpravu v Slovenskej republike ako i práva EÚ. Analyzované boli dotačné politiky Slovenskej republiky v oblasti podpory kolektívnej ochrany práv spotrebiteľov prostredníctvom mimovládneho sektora (ďalej len „MVO“), výzvy, ktoré prináša a ešte len prinesie kríza spôsobená ochorením Covid-19. Jadrom vypracovania bolo štúdium právnej vedy, najmä v oblasti občianskoprávnej ochrany spotrebiteľa, ktorá má najväčší trhový dosah a najsilnejší ochranný efekt (porovnaj časť 7). Okrem právneho pohľadu na problematiku, odporúčania vychádzajú aj zo zdôvodnenia ekonomickej teórie a prístupov k ochrane spotrebiteľa. Ekonomický pohľad na problematiku zaznieva pri formulácii odporúčaní z dôvodu, že kritické hlasy najmä z radu dodávateľov (súťažiteľov o spotrebiteľa na trhu) často pledujú proti rozšíreniu ochrany spotrebiteľa dôvodiac, že je to neprimeraný zásah do trhovej súťaže (porovnaj časť 8).

2. ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANIA

Skúmanie bolo zamerané na overenie vzťahu verejnej politiky (sféra: spotrebiteľské práva) a rola MVO na poli ochrany ľudských práv ako

- a) jeden zo základných princípov slovenského konštitucionalizmu a právneho poriadku
- b) medzinárodného právneho poriadku

Bližšie boli skúmané zistenia uvedené v dokumente projektu¹ podľa ktorých „Vysoký podiel vo vekovej skupine od 31 do 50 rokov a zároveň napr. štatisticky významne menšie zameranie na skupinu detí od 7 do 15 rokov (33,3 %) v porovnaní s inými organizáciami, **by mohlo súvisieť s potrebou ochrany práv ekonomicky produktívneho obyvateľstva.** Spotrebiteľské, osobnostné, pracovno-právne, sociálne, ale i politické a kultúrne práva tejto skupiny môžu byť, z dôvodu ich aktivity, častejšie **predmetom nerovného zaobchádzania a iných zásahov, ktorým sa snažia organizácie predchádzať, resp. brániť sa voči nim.**

V citovanom dokumente boli zároveň uvedené tieto odporúčania:

- a) **potreba alokovania časti finančných zdrojov na administratívne kapacity organizácií (preplácanie miezd administratívy projektu je často minimálne alebo úplne vylúčené).**
- b) **Odporúča sa zabezpečiť systematickú finančnú podporu aktivitám v oblastiach ľudských práv, ktoré štát nezabezpečuje alebo zabezpečuje len marginálne, a ktoré môžu byť prostredníctvom MVO vykonávané nezávisle.**
- c) **Podobne, ako sa štát podieľa na financovaní pomoci obetiam trestných činov, či podpore spotrebiteľských organizácií, je potrebné uvažovať nad ďalšími oblasťami, v rámci ktorých môžu MNO plniť osobitnú úlohu. Štátu by tak dokázali efektívnejšie pomáhať v napĺňaní jeho ústavných i medzinárodných záväzkov v oblasti ľudských práv, ale i v širšej oblasti vymožitelnosti práva, právneho štátu, transparentnosti a prevencie korupcie.**

3. ZÁKLADNÉ ZISTENIA

Je potrebné konštatovať, že nie je vhodné dávať **system financovania MVO v oblasti kolektívnej ochrany práv spotrebiteľa ako ten ktorý je dostatočný (porovnaj zistenia v časti 2. bod c).**² Tento systém by nemal byť daný ako systém vzorový od ktorého možno odvíjať podporu v iných oblastiach. Podľa nášho názoru to neplatí najmä ak sa konštatuje, že napríklad systém ochrany a podpory práv obetí násilia (trestných činov) je ten, ktorý sa má podľa vzoru ochrany práv spotrebiteľov pozdvihnúť.

Opak je pravdou: Právna úprava ochrany obetí najmä pokiaľ ide o rozsah a stálosť právnej úpravy je zo strany štátu premyslená, stabilná a neustále sa vyvíjajúca. V podmienkach Slovenskej republiky boli

¹ „Sektorová rada Ľudské práva“ Časť: Tabuľka 75 - Aktivity vykonávané platenými pracovníkmi v organizáciách v oblasti ľudské práva a advokačné aktivity v oblasti ochrany spotrebiteľa,

² **Podobne, ako sa štát podieľa na financovaní pomoci obetiam trestných činov, či podpore spotrebiteľských organizácií, je potrebné uvažovať nad ďalšími oblasťami, v rámci ktorých môžu MNO plniť osobitnú úlohu.**

vypracované záväzné dokumenty na úrovni Vlády SR. Jedným bol napríklad Národný akčný plán na prevenciu a elimináciu násilia na ženách na roky 2014 -2019, ktorý bol predložený na rokovanie vlády Slovenskej republiky na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 708 z 19. decembra 2012. Na základe akčného plánu sa pravidelne vypracováva Správa o plnení opatrení a úloh vyplývajúcich z Národného akčného plánu na prevenciu a elimináciu násilia páchaného na ženách. **V oblasti ochrany spotrebiteľa neexistuje ustálená koncepcia.**

4. VZOROM MÔŽE BYŤ OCHRANA PRÁV OBETÍ DOMÁCEHO NÁSILIA

Dôkazom toho, že práve systém ochrany práv obetí má byť ten vzorový **svedčí aj aktuálny legislatívny proces**, ktorý prebieha na pôde Národnej rady Slovenskej republiky. V druhom čítaní pre prerokovaný vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 231/2019 Z. z. a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač 361). Zmena sa týka zákona o obetiach. Zákon o obetiach transponoval smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2012/29/EÚ z 25. októbra 2012, ktorou sa stanovujú minimálne normy v oblasti práv, podpory a ochrany obetí trestných činov a ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2001/220/SVV a rovnako aj smernicu Rady 2004/80/ES z 29. apríla 2004 o odškodňovaní obetí trestných činov. Touto transpozíciou boli zaručené minimálne štandardy vo vzťahu k právam obetí trestných činov ako aj štandardy pre poskytovanie odbornej pomoci obetiam trestných činov. **Ochrana práv obetí má právny základ v práve EÚ a rovnako aj dotačná podpora MVO v oblasti kolektívnej ochrany práv spotrebiteľov. Je preto legitímne podporovať obe oblasti rovnako.**

Návrh zákona vytvára právny základ pre vznik **služieb intervenčným centrom** a špecifikuje právnu pomoc veľmi detailne t.j. právnou pomocou sa rozumie poskytovanie právnych informácií a právne zastupovanie obeť v trestnom konaní a v civilných súdnych konaniach, ktoré súvisia so zabezpečením ochrany a uplatnením práv obeť. Návrh zákona špecifikuje akreditovaný subjekt poskytujúci špecializovanú odbornú pomoc obetiam trestného činu domáceho násilia, ktoré môže pôsobiť ako intervenčné centrum, ktoré poskytuje krízovú intervenciu a odbornú pomoc v rozsahu udelennej akreditácie na území kraja alebo území uvedenom v rozhodnutí o udelení akreditácie, ak na území jedného kraja pôsobí viac ako jedno intervenčné centrum.

Intervenčné centrum najmä

- a) poskytuje obeti trestného činu domáceho násillia krízovú intervenciu a odbornú pomoc v rozsahu udelenej akreditácie,
- b) poskytuje obeti trestného činu domáceho násillia právnu pomoc podľa tohto zákona,
- c) sprostredkuje poskytovanie sociálnych služieb podľa potrieb obete trestného činu domáceho násillia,
- d) zabezpečuje spoluprácu a výmenu informácií medzi intervenčnými centrami, subjektmi poskytujúcimi pomoc obetiam, poskytovateľmi sociálnych služieb a orgánmi verejnej moci.

Veľmi dôležité pre udržateľnosť systému podpory MVO v oblasti ochrany obetí domáceho násillia je skutočnosť, že Ministerstvo spravodlivosti SR prevezme na základe zákona záväzok zabezpečiť financovanie **aspoň jedného intervenčného centra v každom kraji** na základe odporúčania hodnotiacej komisie. **Obdobný záväzok alebo zákonné ustanovenie sa oblasti ochrany spotrebiteľa nenachádza.** **Pokiaľ ide o oblasť ochrany spotrebiteľa, v roku 2020 bolo v zozname združení, ktoré sú založené na pomoc spotrebiteľom evidovaných 27 organizácií. Tieto organizácie sú pokiaľ ide o ich geografickú a i vecnú pôsobnosť nerovnomerne rozvrhnuté. Nemožno preto od nich očakávať rovnakú a garantovanú kvalitu ako tomu je pri službách intervenčného centra v oblasti násillia.**

Odporúčanie a záver: **Odporúča sa, aby aj dotačná schéma rezortu hospodárstva reflektovala podľa vzoru rezortu spravodlivosti rovnomernú geografickú prístupnosť služieb MVO v kolektívnej ochrane práv spotrebiteľa.**

5. DLHODOBÁ VÝZVA: PRIBLIŽENIE DOTAČNEJ POLITIKY NA PODPORU MVO V OBLASTI KOLEKTÍVNEJ OCHRANY PRÁV SPOTREBITEĽOV

Je pochopiteľné, že nemožno porovnávať **totožným spôsobom dotačné politiky rezortu spravodlivosti a rezortu hospodárstva**. Základný rozdiel spočíva v tom, že rezort spravodlivosti **má vybudovaný systém akreditácie programu podpory obetí** ako štátne overenie spôsobilosti subjektu poskytujúceho pomoc obetiam poskytovať odbornú pomoc. Podľa zákona subjekt poskytujúci pomoc obetiam, ktorý má záujem poskytovať odbornú pomoc a získať dotáciu na činnosť zákona o obetiach, musí mať udelenú akreditáciu. Rezort spravodlivosti dbá na to, aby existovalo materiálo-technické vybavenie potrebné na poskytovanie odbornej pomoci, na ktorú žiada akreditáciu a spôsob alebo predpokladaný spôsob ich financovania. Skúma detailne odbornú spôsobilosť na poskytovanie odbornej pomoci prostredníctvom osoby, ktorá

získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore právo, psychológia alebo sociálna práca a vykonávala prax najmenej počas troch rokov v príslušnom odbore.

Ďalším podstatným rozdielom je, že obeť má v rozsahu ustanovenom zákonom právo na prístup k informáciám, ktoré sa týkajú veci, v ktorej je obeťou. Podstatné právo, ktoré sa garantuje obeti je právo dostať od subjektov poskytujúcich pomoc obetiam odbornú pomoc. Rozsah tejto pomoci je ustanovený zákonom o obetiach či inými predpismi trestného práva. Obeti sa presne garantuje, čo obsahuje všeobecná odborná pomoc obeti ako napríklad poskytnutie a náležité vysvetlenie informácií, právna pomoc na uplatnenie práv obete, ktoré jej patria, právna pomoc na uplatnenie práv obete, ktorá má postavenie poškodeného alebo svedka v trestnom konaní, psychologická pomoc, poradenstvo týkajúce sa rizika a predchádzania opakovanej viktimizácii. Dokonca návrh zákona (*vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 231/2019 Z. z. a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov* (parlamentná tlač 361)) zachádza ďalej a v § 7 odsek 1 rozširuje právnu pomoc ako poskytovanie právnych informácií a právne zastupovanie obete v trestnom konaní a v civilných súdnych konaniach, ktoré súvisia so zabezpečením ochrany a uplatnením práv obete.

Rezort hospodárstva na druhej strane vedie len informatívny zoznam právnických osôb založených alebo zriadených na ochranu spotrebiteľa. Jedná sa o informatívny zoznam spotrebiteľských združení podľa § 1 ods. 1 zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov. Právnické osoby sú v predmetnom zozname vedené na základe vlastného rozhodnutia, teda zapisujú sa len tie právnické osoby, ktoré o to prejavia záujem. **So zápisom do zoznamu ani s výmazom zo zoznamu nie sú spojené žiadne konštitutívne účinky.** Právnické osoby založené alebo zriadené na ochranu spotrebiteľa preto môžu vykonávať všetky činnosti v zmysle § 25 ods. 1 a 6 zákona o ochrane spotrebiteľa **bez ohľadu na skutočnosť, či sú alebo nie sú vedené v tomto zozname.** Rezort hospodárstva neplní úlohu registračného orgánu vo vzťahu k MVO zameraným na ochranu spotrebiteľa. Zmeny v zozname sa **uskutočňujú neformálne** t.j. bez akreditačného procesu. Jedinou podmienkou pre zápis je skutočnosť, že musí ísť o právnickú osobu, ktorá bola založená alebo zriadená na ochranu spotrebiteľa – ktorej hlavným cieľom alebo jedným z jej hlavných cieľov je ochrana spotrebiteľa.

Úplne odlišnú povahu má Register subjektov poskytujúcich pomoc obetiam, ktorý podľa zákona vedie Ministerstvo spravodlivosti. Ministerstvo spravodlivosti na svojom webovom sídle zverejňuje register subjektov poskytujúcich pomoc obetiam, do ktorého zapisuje akreditované subjekty a iné subjekty. Ministerstvo spravodlivosti po udelení akreditácie zapíše subjekt poskytujúci pomoc obetiam do registra.

Subjekty MVO v oblasti ochrany práv spotrebiteľov svoju činnosť vykonávajú spravidla na princípe dobrovoľníctva. Na druhej strane akreditované organizácie pôsobiace v oblasti ochrany obetí násilia musia preukázať, že zamestnávajú alebo budú zamestnávať v pracovnoprávnom vzťahu alebo v inom zmluvnom vzťahu aspoň jednu odborne spôsobilú v každom zo študijných odborov (odbore právo, psychológia alebo sociálna práca a vykonávala prax najmenej počas troch rokov v príslušnom odbore). Za odborne spôsobilú osobu na poskytovanie odbornej pomoci sa považuje advokát.

Odporúčanie a záver: Rezort hospodárstva by z dlhodobého hľadiska mal pri rešpektovaní špecifickosti postavenia MVO v oblasti kolektívnej ochrany práv spotrebiteľov analyzovať možnosť priblížiť sa čo najviac k akreditačnej, dotačnej a právno-politickej schéme rezortu spravodlivosti.

Najmä sa odporúča:

- 1. vybudovať systém akreditácie programu pre ochranu spotrebiteľa,**
- 2. dbať pri akreditácii na kvalitné materiálno-technické vybavenie potrebné na poskytovanie odbornej pomoci najmä s ohľadom na doterajšiu prax právnikov, ktorí vykonávajú činnosť v rámci subjektu,**
- 3. vytvoriť hodnotiacu komisiu z členov, ktorí sa venujú ochrane spotrebiteľa a najmä, ktorí sú spôsobilí vhodne posúdiť schopnosť subjektu kvalitne hájiť kolektívne práva spotrebiteľov,**
- 4. zaviesť Register subjektov poskytujúcich pomoc spotrebiteľom**

6. KRÁTKODOBÁ VÝZVA: FLEXIBILIZÁCIA DOTAČNEJ POLITIKY NA PODPORU MVO V OBLASTI KOLEKTÍVNEJ OCHRANY PRÁV SPOTREBITEĽOV NA SÚČASNÉ VÝZVY TRHU

Predmetom skúmania boli platné dotačné podmienky³ v rámci rozpočtu kapitoly Ministerstva hospodárstva SR na poskytovanie dotácií na podporu ochrany spotrebiteľa predstavuje v roku 2021 ako aj platný dotačný zákon t.j. zákon č. 71/2013 Z.z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky. Ministerstvo hospodárstva SR poskytuje podľa § 2 zákona dotáciu z rozpočtovej kapitoly ministerstva na príslušný rozpočtový rok na podporu ochrany spotrebiteľa. Dotáciu

³ <https://www.mhsr.sk/uploads/files/LFHMju32.pdf>

možno poskytnúť na financovanie projektov v oblasti ochrany spotrebiteľa, ktorých predmet a podmienky realizácie určí ministerstvo vo výzve na predkladanie projektov, ktorú uverejní na svojom webovom sídle každoročne najneskôr do 30. novembra. Dotáciu možno poskytnúť právnickej osobe, ktorá

- a) bola založená alebo zriadená na ochranu spotrebiteľa,
- b) vykonáva činnosť podľa osobitného predpisu po dobu najmenej jedného roka a
- c) preukáže, že má z vlastných zdrojov alebo z iných zdrojov zabezpečené finančné prostriedky na spolufinancovanie projektu najmenej vo výške 5 % z požadovanej dotácie.

Pre rok 2021 bola alokovaná suma 90.000,00 eur. Ministerstvo hospodárstva SR plánuje rozdeliť túto sumu na dve témy v sume (téma č. 1: 70.000,00 eur a téma č. 2: 20.000,00 eur.). Téma č. 1 je poskytovanie poradenstva spotrebiteľom a mimosúdne riešenie spotrebiteľských sporov. Téma č. 2 má dve podtémy, jednou je ochrana spotrebiteľa v online priestore a zelený spotrebiteľ.

Odporúčanie a záver: Odporúča sa, aby rezort hospodárstva zväzil navýšenie rozsahu dotácie. Nepriama návratnosť dotácie sa prejaví neskôr tým, že okrem kolektívnej ochrany práv spotrebiteľa sa prejaví efekt ochrany férovej trhovej súťaže aj voči iným účastníkom trhu. Dôjde k vylúčeniu tzv. čiernych oviec z trhu, čím sa zvýši dôvera spotrebiteľa v trh.

Odporúčanie a záver: Odporúča sa, aby rezort hospodárstva z dlhodobého hľadiska zvažoval určovanie viacerých tém pre dotácie. Jedna téma dotácie by byť všeobecná a označená napríklad ako doposiaľ: poskytovanie poradenstva spotrebiteľom a mimosúdne riešenie spotrebiteľských sporov. Avšak druhý balík dotácie by mal byť určený resp. blokovaný na novodobé fenomény a spôsoby porušovania spotrebiteľských práv. Jednalo by sa o formu porušovania, ktorú nebolo možné predvídať v čase prípravy dotačných podmienok.

7. JADROM ČINNOSTI MVO MÁ BYŤ OBČIANSKOPRÁVNA OCHRANA SPOTREBITEĽOV

Ako už bolo uvedené vyššie, najsilnejším ochranným efektom v oblasti ochrany spotrebiteľa je občianskoprávna ochrana. Ministerstvo hospodárstva predstavuje kľúčovú rolu v podpore združení. Vyplýva priamo zo zákona, že ministerstvo podporuje pri výkone činností združenia, ktoré sú zamerané na ochranu práv spotrebiteľa na súde, monitorovanie všeobecných zmluvných podmienok v spotrebiteľských zmluvách a monitorovanie implementácie spotrebiteľskej politiky a jej uplatňovanie v praxi. Práve oblasti ako ochrana práv spotrebiteľa na súde a monitorovanie všeobecných zmluvných podmienok v spotrebiteľských zmluvách súvisia s právnou úpravou Občianskeho zákonníka. V Občianskom zákonníku - konkrétneho v jeho všeobecnej časti - zákonodarca reguluje oblasť spotrebiteľských zmlúv a

všeobecných zmluvných podmienok v spotrebiteľských zmluvách. **Dôležité pre preto zamerať pozornosť ministerstva hospodárstva na podporu MVO, ktoré vystupujú strane spotrebiteľa v majetkových vzťahoch.** Podpora MVO by v tejto oblasti znamenala **skvalitnenie verejnej politiky v implementácii kolektívnej ochrany spotrebiteľov. Podpora by tak vykázala aj sociálny aspekt a charakter podpory.** Ako už bolo spomenuté, dôvodom je skutočnosť, že **sociálny aspekt noriem má najmä ochranný cieľ slabšej strany.** Ochranný cieľ možno dosiahnuť najmä prostredníctvom noriem, ktoré majú povahu všeobecnú a kogentnú. Všeobecnosť resp. abstraktnosť noriem rozväzuje „súdom ruky“ v konfliktných prípadoch, v ktorých sa má prejavíť sociálny a ochranný aspekt pre slabšiu stranu v rozmanitých situáciách, ktoré zákonodarca nepredvídal a ani nemohol predvídať v rozmanitostiach životných situácií. **MVO by mohli najmä v konania o abstraktnú kontrolu zmluvných podmienok prispieť k sociálnemu rozmeru ochrany obyvateľov na trhu.**

Odporúčanie a záver:

Ministerstvo hospodárstva by malo pri nastavovaní podmienok dotácií či prípadne akreditácie dbať na kvalitné materiálne-technické vybavenie potrebné na poskytovanie odbornej pomoci najmä s ohľadom na doterajšiu prax právnikov, ktorí vykonávajú činnosť v rámci subjektu. Tu je dôležité prízvukovať, že právnici by mali preukázať najmä schopnosť porozumieť a v praxi argumentovať normami všeobecnej časti Občianskeho zákonníka. Mali by preukázať schopnosť aplikovať všeobecné (abstraktné) normy všeobecnej časti Občianskeho zákonníka ako napríklad :

- **pojem „plnenie v hrubom nepomere“ pri úžere,**
- **pojem: „právne úkony, ktoré sú svojou povahou primerané rozumovej a vôľovej vyspelosti zodpovedajúcej veku maloletého“ ,**
- **pojem: „iná ako bežná vec pri nakladaní s majetkom zastúpeného“ ,**
- **pojem: „obvyklý význam prejavu vôle, ktorý je vyjadrený inak než slovami“ ,**
- **pojem: „tieseň za nápadne nevýhodných podmienok“ ,**
- **pojem „ustanovenia, ktoré spôsobujú značnú nerovnováhu v právach a povinnostiach zmluvných strán v neprospech spotrebiteľa“ ,**
- **pojem „najvyššia prípustná odplata, ktorú možno od spotrebiteľa pri poskytnutí peňažných prostriedkov požadovať“**
- **pojem „dobré mravy“ v ustanoveniach § 3 ods. 1 a § 39 sú typickým príkladom širších pojmov, ktoré umožňujú po posúdení okolností jednotlivého prípadu prispieť k zjednaniu spravodlivosti v konkrétnom konflikte.**

Právnici pracujúci pre MVO v oblasti ochrany spotrebiteľa by mali byť nastavení argumentačne aj na **protiargumenty právnych zástupcov dodávateľov, ktorí sa často bránia argumentom, že podpora ochrany spotrebiteľa znamená zásah do zmluvnej slobody resp. privátnej autonómie.** Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že povaha noriem všeobecnej časti **Občianskeho zákonníka tvorí základ pre legitimitu zásahu do zmluvnej slobody z dôvodu ochrany slabšej strany.** Nie je to jedinečná a výnimočná

situácia v súkromnom práve, keď verejná moc legitímne v prospech ochrany spotrebiteľa obmedzuje zmluvnú autonómiu subjektu: výstižným príkladom je úprava postavenia maloletých detí, ktorým Občiansky zákonník nepriznáva plnú spôsobilosť na právne úkony. Dôvodom je, že rozumová vyspelosť a schopnosť detí porozumieť následkom právne úkonu je znížená. **To isté platí o dospelých osobách**, ktoré pre duševnú poruchu alebo používanie alkoholických nápojov nie sú schopné vykonávať právne úkony. Obe kategórie osôb nie sú schopné právne pre **faktický stav ich slabosti** kreovať a ustálovať vôľu, ktorá by vyústila do právneho úkonu s právnymi následkami. **Preto zákonodarca v záujme ochrany spotrebiteľa alebo slabšej zmluvnej strany prostredníctvom svojich právnych poriadkov, ako aj modifikáciou základných zásad súkromného práva dorovnáva faktickú nerovnosť.**

Odporúčanie a záver: Skvalitnenie verejnej politiky v implementácii kolektívnej ochrany spotrebiteľov nie je devalváciou princípov a zásad občianskeho práva. Práve naopak, skvalitniť verejnú politiku v implementácii kolektívnej ochrany spotrebiteľov znamená zlepšenie podmienok trhového hospodárstva v demokratickom právnom štáte.

Vyššie uvedené odporúčanie a záver možno oprieť o konsens vedy občianskeho práva: **Zásada individuálnej autonómie (sloboda vôle)** smeruje k vytvoreniu širokého a voľného priestoru **pre slobodnú ekonomickú iniciatívu a iné aktivity zodpovedajúce podmienkam trhového hospodárstva v demokratickom právnom štáte,**⁴ pričom spotrebiteľ uspokojuje svoje ekonomické potreby práve formou realizácie slobody **vstupovať do zmluvných vzťahov s ktorýmikoľvek subjektom a na ktorýkoľvek zákonom dovolený účel.**⁵

Aj spotrebiteľia sa v procese tvorby zmluvy nachádzajú v obdobnom stave **slabosti a nerovnováhe síl** ako maloletí alebo duševne choré osoby, pričom tento stav nie je spôsobený biologickou či zdravotnou okolnosťou. **Nevýhoda situácie spotrebiteľa sa vyskytuje už v momente, keď znenie a text zmluvných spotrebiteľských podmienok vopred pripravuje (formuluje) a zostavuje dodávateľ.** Dodávateľ pripravuje obsah prejavu vôle spotrebiteľa, ktorý sa na míle môže odlišovať od toho, čo spotrebiteľ skutočne chcel. **V prípade spotrebiteľských zmlúv preto ide o stav tzv. kontraktačnej odkázanosti.** Odkázanosť na to, v akej forme a s akým obsahom pripraví dodávateľ znenie všeobecných zmluvných podmienok, **ktoré sa stanú**

4 LAZAR, J. a kolektív: Občianske právo hmotné. [1.zv.] Bratislava : IURIS LIBRI, s. r. o. 2018, s. 14.

5 Porovnaj TOMANČÁKOVÁ, B. Ekonomické aspekty ochrany spotrebiteľa. In *Ekonomika management inovace*. 2009, roč. 1, č. 1, s. 60 – 65.

súčasťou spotrebiteľských zmlúv.⁶ V znení zmluvných podmienok nemusí byť ani zďaleka vyjadrená skutočná vôľa spotrebiteľa. Teória právnych úkonov pri vzniku právnych úkonov predpokladá, že medzi skutočnosťou vôľou subjektu a jej zhmotnením v podobe prejavu vôle existuje zhoda.

Odporúčanie a záver: Ministerstvo hospodárstva by malo aktívnejšie plniť svoju funkciu, ktorá mu vyplýva priamo zo zákona⁷ a to, že ministerstvo podporuje združenie, ak je pri výkone činností zamerané na monitorovanie všeobecných zmluvných podmienok v spotrebiteľských zmluvách.

Vyššie uvedené odporúčanie vychádza z praxe: Podľa nášho názoru, vôľa spotrebiteľa sa často obmedzuje maximálne na spoznanie predmetu plnenia a cenu.⁸ A to len v prípade, ak nie je momentálne jeho vôľa negatívne ovplyvnená nekalou praktikou⁹ alebo zavádzajúcou reklamou.¹⁰ Spotrebiteľ nenachádza istotu ani v kogentných ustanoveniach zmluvného práva v Občianskom zákonníku, ktoré by mali plniť funkciu regulácie vyvážených a spravodlivých vzťahov. Občiansky zákonník totiž ponecháva na voľnosť zmluvných strán, aby sa v otázkach nie esenciálnych náležitostiach zmluvy dohodli odchylné od zákona. Stav skutočnej vôle v procese vzniku spotrebiteľskej zmluvy síce existuje, ale prevažne na strane dodávateľa. Dodávateľ je spravidla vybavený marketingovým, právnym a ekonomickým personálom, ktorý dokonale sformuluje (predformuluje) skutočnú vôľu dodávateľa do formy pre spotrebiteľa netransparentných a často nezrozumiteľných všeobecných zmluvných podmienok. Pri formulácii sa prirodzene prihliada predovšetkým na záujem dodávateľa, od ktorého sú finančne a bytostne závislí zamestnanci pripravujúci znenie všeobecných zmluvných podmienok. Podmienky sú šité na biznis model dodávateľa dlhodobý. To znamená, že skutočná vôľa dodávateľa sa ustáluje a kreje bez rušivých efektov každodenného života, ktorým je spotrebiteľ inak vystavený.

Spotrebiteľ niekedy prejavuje svoju vôľu v priebehu pár minút, ba dokonca sekúnd. Je úspechom, ak sa v prípade masového poskytovania tovarov a služieb podarí spotrebiteľovi vôbec kontrahovať o tovaroch a službách tak, ako boli uvedené v reklame. Ak je reklama klamlivá, alebo ak

⁶ CSACH, K.: Štandardné zmluvy Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-199-1., S. 10.

⁷ § 25 ods. 6 písm. d) zákona č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov

⁸ RAKOVÁ, K. Prieskum ceny v zmluvách o spotrebiteľských úveroch. In Štefanko, J. (ed.) Prostriedky nápravy v zmluvnom práve [online]. Trnava : Právnická fakulta TU, 2017, s. 95,97. ISBN 978-80-568-0026-3. Dostupné na: <http://publikacie.iuridica.trnava.sk/wp-content/uploads/2017/07/prostriedky-naprawy-v-zmluvnom-prave.pdf>, S. 103.

⁹ ZAVADOVÁ, D. Generálne klauzuly v procese aplikácie práva. In *Právny obzor*. 2015, roč. 98, č. 4, s. 346.

¹⁰ VÍTOVÁ, B. Nekalé obchodní praktiky ve světle novely zákona o ochraně spotřebitele č. 378/2015 Sb. In *Rekodifikace and praxe*. 2016, roč. 4, č. 7 - 8, s. 23.

dokonca proces tvorby zmluvy spotrebiteľa bol atakovaný agresívnymi a nekalými obchodnými praktikami voči spotrebiteľovi,¹¹ **slabosť spotrebiteľa a prevaha dodávateľa nad spotrebiteľom sa prehľbuje.**

Použitie nekalých obchodných praktík v procese tvorby zmluvy Budjač považuje za spochybnenie lege artis atribútov slobody vôle (zmluvnej autonómie) pri právnom úkone spotrebiteľa.¹² Premyslený marketing,¹³ klamlivá reklama spolu s nemožnosťou ovplyvniť text zmluvných podmienok spotrebiteľom možno považovať za prejav nedostatku faktickej sily spotrebiteľa voči podnikateľom, **ktorí upevňujú svoje výhodné postavenie na trhu.**¹⁴

Odporúčanie a záver: MVO by mali byť osobitne podporené v oblasti monitorovania všeobecných zmluvných podmienok najmä využitím prístupu slovenského zákonodarcu, ktorý vyjadril v § 53a Občianskeho zákonníka

Skvalitnenie verejnej politiky v implementácii kolektívnej ochrany práv spotrebiteľov je typické aj pre zlepšenie podmienok trhového hospodárstva v iných demokratických právnych štátoch: Svedčí o tom aj podrobná spisba nemeckej civilistiky (vedy občianskeho práva). Nemecká civilistika vníma zásadu individuálnej autonómie (sloboda vôle) ako nezasahovanie právneho poriadku do slobodnej a sebaurčovacej vôle jednotlivca.¹⁵ *Flume* v súvislosti so zmluvnou slobodou naráža práve na problematiku vzťahu ochrany spotrebiteľa a privátnej autonómie. Tvrdí, že „*štát by mal zásadne stáť mimo zmluvného vzťahu dvoch subjektov a vo vzťahu k uzatvorenej zmluve by mal mať neutrálny postoj.*“¹⁶ S názorom *Flumeho* možno súhlasiť len za predpokladu, že zmluvné strany sú si vedomé toho, čo je pre nich najlepšie. Najlepšie v ekonomickom či trhovom zmysle. **Súhlasíme s tým, že štát by sa mal držať stranou, pokiaľ ide o vymedzenie**

¹¹ JURČOVÁ, M. Unfair commercial practices und unfair contract terms in the Slovak Republic and their reflection in the Slovak case law. In *Societas et iurisprudentia*. 2017, roč. 5, č. 1.

¹² BUDJAČ, M. Stav presadzovania dobrých mravov v spoločnosti so zreteľom na spotrebiteľské záväzkové vzťahy a ochranu spotrebiteľa. In JURČOVÁ, M. - DOBROVODSKÝ, R. - NEVOLNÁ, Z. - ŠTEFANKO, J. (eds.). *Liber amicorum Ján Lazar. Pocta profesorovi Jánovi Lazarovi k 80. narodeninám*. Trnava : Veda, 2014, s. 148.

¹³ JURČOVÁ, M. - MASLÁK, M. Country report Slovakia. In ALLEWELDT, F. (ed.). *Study for the fitness check of EU consumer and marketing law [online]. Part 3*. Brussels : European Commission, 2017.

¹⁴ DOBROVODSKÝ, R. Aktuálne otázky občianskoprávnej ochrany spotrebiteľa v právnom styku s podnikateľmi. In *Zborník 16. slovenské dni obchodného práva*. Bratislava : Slovenská advokátska komora, [2010], s. 25 a nasl.

¹⁵ LORENZ, S. *Der Schutz vor dem unerwünschten Vertrag: Eine Untersuchung von Möglichkeiten und Grenzen der Abschlußkontrolle im geltenden Recht*. München : Beck, 1997, s. 15.

¹⁶ FLUME, W. *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts. Zweiter Band. Das Rechtsgeschäft*. 4. vyd. Berlin, 1992, § 1, okraj. pozn. č. 5.

predmetu zmluvy a jeho cenu. Rovnaký názor zastáva aj slovenský zákonodarca. Ten negatívne v Občianskom zákonníku vymedzuje kontrolnú činnosť súdov, pokiaľ ide o zmluvné podmienky, ktoré sa týkajú **hlavného predmetu plnenia a primeranosti ceny** za predpokladu, že tieto zmluvné podmienky sú vyjadrené určito, jasne a zrozumiteľne, alebo ak boli neprijateľné podmienky individuálne dojednané. Štát by nemal posudzovať kauzu, teda „*bezprostredný ekonomický dôvod vzniku právneho vzťahu*“¹⁷, ktorá sa vyskytuje pri väčšine občianskoprávných vzťahov, ktoré sú „*zásadne kauzálne*“.¹⁸

Flumové chápanie podstaty zmluvnej slobody, keď sa pozeráme len na právny rámec subjektu pre jeho možnosť uzatvorenia zmluvy a nie na jeho faktickú možnosť využívať zmluvnú slobodu, spočíva vo **formálnej zložke (konceptii) zmluvnej slobody**. Nemecká civilistika sa už dávno neuspokojuje len s formálnym vymedzením zmluvnej slobody, a to z dôvodu, že dané vymedzenie nezodpovedá legislatívnej realite. *Heinrich* vyžaduje, aby sa „*popri formálnom uznaní prejavu vôle zmluvných strán čím ďalej, tým viac skúmalo, či existuje fakticky spôsobilosť jednotlivcov svojím prejavom vôle ekvivalentne a spravodlivo voči zmluvnému partnerovi vstúpiť do zmluvného vzťahu.*“¹⁹

Česká civilistika považuje zásadu individuálnej autonómie za špecifické premietnutie ľudskej a občianskej slobody do sféry súkromnoprávných vzťahov umožňujúcej subjektom vytvárať súkromnoprávne vzťahy podľa ich slobodnej vôle.²⁰ Akákoľvek neprijateľná zmluvná podmienka či nekalá obchodná praktika voči spotrebiteľovi nie je spravidla dielom náhody. Je pripravená zámerne. Postup a správanie podnikateľa vychádza z jeho dobrovoľného rozhodnutia.²¹

Čím ďalej, tým väčšmi sa zvýrazňujú pojmy ako **objektívna primeranosť, ekvivalencia a spravodlivosť zmluvného obsahu**, ktoré majú byť dodatočnou podmienkou pre uznanie zmluvy

¹⁷ DULAK, A. In LAZAR, J. a kol. *Občianske právo hmotné. I. diel.* Trnava : Iura Edition, 2006, s. 120.

¹⁸ Tamže, s. 120.

¹⁹ HEINRICH, CH. *Formale Freiheit und materiale Gerechtigkeit. Die Grundlagen der Vertragsfreiheit und Vertragskontrolle am Beispiel ausgewählter Probleme des Arbeitsrechts.* Tübingen, 2000, s. 171.

²⁰ HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. *Systém zásad soukromého práva.* Brno : Masarykova univerzita, 2010, s. 82 – 83.

²¹ DRGONEC, J. Spotrebiteľské zmluvy v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue.* 2007, roč. 59, č. 3, s. 315.

právnym poriadkom.²² **Materiálne poňatie zmluvnej slobody spotrebiteľa** garantuje, aby formálne uznaná zmluvná sloboda neslúžila cieľu poškodiť alebo ukrátiť na záujmoch subjekt realizujúci vlastnú zmluvnú slobodu. Materiálne poňatie zmluvnej slobody nie je ničím iným než vyjadrením noriem občianskeho práva slúžiacim ako **korektív hroziacej neobmedzenosti formálneho znaku zmluvnej slobody**.

Podľa nášho názoru, zmluvná sloboda má slúžiť k tomu, aby obe zmluvné strany mohli slobodne a spravodlivo upraviť svoje faktické či ekonomické vzťahy. **Sloboda a spravodlivosť** sa však stierajú v situáciách, keď jedna zo strán využije presilu nad inou stranou. Ide napríklad o situáciu, keď spotrebiteľ ako objednávateľ dôveruje dodávateľovi, že objednaný nábytok šitý na mieru bude dodaný do 4 týždňov. Spotrebiteľova vôľa je nasmerovaná na to, že za nábytok zaplatí určitú sumu a nábytok bude dodaný do 4 týždňov od zaplatenia zálohy. Nič viac a nič nemej zrejme spotrebiteľ nepoňal do svojej vôle. Ak však do všeobecných dodacích podmienok, na ktoré odkazuje zmluva o dielo, dodávateľ vložil klauzulu, že bez sankcií môže dodávateľ jednostranne predĺžiť dodaciu lehotu o ďalší mesiac, spotrebiteľ by bol nepríjemne prekvapený. **Daný príklad je len slabý a pre spotrebiteľa relatívne lacný a neškodný prípad zneužitia zmluvnej autonómie. Ak by sa však zneužitie nadvlády vyskytlo v zmluvných vzťahoch, predmetom ktorých je napríklad obydlie spotrebiteľa, pre spotrebiteľov môže ísť o fatálne následky.**

Odporúčanie a záver: Dotačná politika ministerstva a podpora MVO by mala byť zameraná nie na relatívne neškodné prípady zneužitia zmluvnej autonómie. Mala by byť smerovaná na to, aby MVO dokázali plniť ochranné funkcie, kde veľké množstvo spotrebiteľov je postihnuté vo fatálnych záležitostiach t.j. kde napríklad banka alebo ekonomicky a právnický silné subjekty zneužijú nadvládu v zmluvných vzťahoch.

Bližšie k občianskoprávnej ochrane spotrebiteľa porovnaj **širšiu verziu**.

22 COESTER-WALTJEN, D. Die Inhaltskontrolle von Verträgen außerhalb des AGBG. In **Archiv für die civilistische Praxis**. 1990, roč. 190, č. 1 - 2, s. 1.

8. TRHOVÉ A EKONOMICKÉ ARGUMENTY PRE SKVALITNENIE VEREJNEJ POLITIKY V IMPLEMENTÁCII KOLEKTÍVNEJ OCHRANY SPOTREBITEĽOV

Na podporu vyššie uvedeného odporúčania a záveru je potrebné poukázať na vzťah ochrany spotrebiteľa a trhovú súťaž: Schumann do popredia ekonóma Adama Smitha, ktorý je prvým ekonómom popisujúcim trh ako decentralizovaný koordinačný mechanizmus hospodárskych produktov. Smith je zakladateľom teórie trhovej ekonomiky, ktorú obohatil dnes uznávanou teóriou vyváženej ceny (*Theorie des Gleichgewichtspreises*).²³ Teória vyváženej ceny vychádza zo spoločenskej deľby práce, ktorá je podľa Smitha „v úzkej súvislosti s tendenciou ľudí obchodovať a vymieňať, preto ju treba považovať za jedinečný motor produktivity a stavu blahobytu“.²⁴ Popisovaný proces sa odohráva na trhu, ktorý Smith popisuje vo svojom diele Blaho národov ako trh riadený koordinačným mechanizmom tzv. neviditeľnej ruky (*invisible hand*). Odhalil, že na trhu sa za predpokladu absolútnej konkurencieschopnosti budú všetci podieľať na podpore celospoločenského stavu blahobytu.²⁵ Smith uvažuje o **ochrane spotrebiteľa vychádzajúc z troch korektívov vyššie uvedeného koordinačného mechanizmu, ktorými sú:**

- a) rešpektovanie etických a morálnych noriem,
- b) vynútiteľnosť práva v právnom poriadku,
- c) evolučná obchodná súťaž.²⁶

A práve v súvislosti s vyššie uvedenými tromi korektívami koordinačného mechanizmu vyzdvihuje Smith potrebu zvýšenia **rizika straty príjmov producentov, ak títo nebudú rešpektovať potreby spotrebiteľov**. Pre ochranu spotrebiteľov na trhu požaduje vytvoriť systém odhaľovania, kontroly a informácií pre spotrebiteľov. **Vďaka Smithovi sa tak spotrebiteľ dostáva do popredia a integračnou súčasťou trhu**. Bližšie k trhovým a ekonomickým argumentom porovnaj širšiu verziu.

Odporúčanie a záver: V presadzovaní skvalitnenia verejnej politiky v implementácii kolektívnej ochrany spotrebiteľov je potrebné argumentovať pozitívnym vplyvom na trh. Je potrebné prízvukovať, že investícia na dotácii a podpory MVO sa niekoľkonásobne vráti štátu vo výbere daní. Štát má mať záujem na férových podmienkach v trhovej súťaži.

VŠEOBECNÉ odporúčanie a záver vo vzťahu k Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky

²³ SCHUMANN, J. – MEYER, U. *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*. 7. vyd. Berlin, s. 11.

²⁴ Tamže, s. 12.

²⁵ Tamže, s. 13.

²⁶ Tamže, s. 13.

**Odporúča sa, aby v časti dokumentu: Plán obnovy a odolnosti Slovenskej republiky - KOMPONENT 14:
Zlepšenie podnikateľského prostredia boli zohľadnené vyššie uvedené odporúčania.**