



V Praze dne 10. září 2021  
Čj.: OVA 947/21

## **Stanovisko**

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele,  
ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,  
ve znění pozdějších předpisů**

---

### **I. Úvod**

Cílem navrhované právní úpravy je zapracovat do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/EU a 2011/83/EU, jež se týkají lepšího vymáhání a modernizace právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele, a dále zajistit kompatibilitu národní úpravy s novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/770 ze dne 20. května 2019 o některých aspektech smluv o poskytování digitálního obsahu a digitálních služeb. Právní úprava dále – nad rámec modernizační směrnice – reaguje na některé problematické aspekty vnitrostátní úpravy, a to zejména s cílem odstranění duplicit (některé informační povinnosti podle občanského zákoníku a zákona o ochraně spotřebitele) a zpřesnění právní úpravy v návaznosti na judikaturu Nejvyššího soudu ČR. Nejde tedy obsahově o změnu práva, ale o posílení právní jistoty promítnutím již existující soudní rozhodovací praxe přímo do textu zákona.

### **II. Připomínky a návrhy změn**

#### **Definice problému**

Problém a situace jsou velmi detailně popsány, předkladatel rozebírá stávající právní stav a jeho nesoulad s modernizační směrnicí dle klíčových ustanovení směrnice. Navrhovaná právní úprava směřuje zejména ke zvýšení vymahatelnosti práva na ochranu spotřebitele. Definice problému je založena na výstupech kontroly účelnosti marketingového a spotřebitelského práva, provedené Evropskou komisí v letech 2015–2016, předkladatel zároveň shrnuje problematické aspekty praxe při aplikaci práva na ochranu spotřebitele v ČR, a to z perspektivy rozhodovací a dozorové praxe příslušných orgánů dozoru v ČR, judikatury ve věcech ochrany spotřebitele a dále též agendy spotřebitelských organizací.

Problém je definován v souladu s opatřeními ve smyslu modernizační směrnice, a to zejména se zaměřením na přestupky a přiměřené, účinné a odrazující správních sankce ve věci zneužívajících klauzulí, a to i dle soukromoprávní úpravy (zejména tzv. černý seznam podle § 1814 občanského zákoníku); nové povinnosti podnikatelů v on-line prostředí (informační povinnosti, pravidla spotřebitelských recenzí, pravidla „plateb“ osobními údaji); smlouvy o poskytnutí digitálního obsahu a digitálních služeb (např. transparentnost on-line tržišť).

Předkladatel jasně vymezuje **primární účel navrhované právní úpravy, tedy splnění závazku k transpozici modernizační směrnice**. V této souvislosti předkladatel konstatuje, že ČR byla ze strany Komise na základě kontroly účelnosti upozorněna, že vymahatelnost práva na ochranu spotřebitele není v ČR dostatečně zajištěna, zejména že vnitrostátní právo neupravuje účinné, přiměřené a odrazující správní tresty ve smyslu nedostatečného provedení již stávajícího znění (ve znění před modernizační směrnicí) článku 24 směrnice 2011/83, viz str. 27 Zprávy RIA. Předkladatel dále konstatuje, s odkazem na sdělení Komise z ledna 2017, č. 2017/C 18/02, že reakcí na porušení závazku transpozice by bylo okamžité zahájení řízení o nesplnění povinnosti a v návaznosti na to uložení nejen penále (680 EUR denně), ale i paušální částky ve výši 1 736 000 EUR.

**V návaznosti na výše uvedené PK RIA poukazuje na skutečnost, že je návrh zákona předkládán Vládě ČR až nyní, ačkoliv transpoziční lhůta uplyne již dne 28. 11. 2021** (právní úprava pak musí vstoupit v účinnost do 22. 5. 2022). Nepřijetí úpravy, jak výstižně ve zprávě RIA (Zpráva z hodnocení dopadů regulace) uvádí sám předkladatel na str. 52, „*může v důsledku znamenat zahájení řízení pro porušení Smlouvy o fungování EU vůči České republice, iniciovaného Komisí, stejně jako další případné následné sankce. Nelze též vyloučit možnost vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou soukromým subjektům porušením evropského práva.*“ Předkladatel pozdní předložení návrhu nijak nevysvětluje, byť je z obsahu Zprávy RIA zjevné, že příprava návrhu musela započít již v roce 2019 (je-li ve zprávě odkazováno na statistické údaje za rok 2018), resp. konzultace byly zahájeny již 2. 7. 2018, a dále že poslední konzultace se spotřebitelskými a podnikatelskými organizacemi byla provedena v listopadu 2020. Pozdní předložení návrhu nemůže liberovat fakt omezení z důvodu epidemiologické situace v období od března 2020, ani fakt, že se předkladatel musel vypořádat s velkým množstvím zásadních připomínek uplatněných v mezirezortním připomínkovém řízení (tento fakt byl ovlivněn zjevnou nedokonalostí návrhu, což je ilustrováno akceptací většiny připomínek).

V RIA jsou definovány subjekty dotčené regulací pouze v obecné rovině a jejich výčet se nezdá být kompletní (str. 48–49), když se jedná o: 1. hospodářské subjekty (použitá terminologie neodpovídá terminologii relevantních právních předpisů, používajících zásadně termín podnikatel), 2. spotřebitelé, 3. orgány vykonávající dozor a 4. soudy. Výčet dotčených subjektů se jeví jako nekompletní, chybí typicky mj. spotřebitelské organizace nebo subjekty mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Předkladatel v této části odkazuje na kapitulu 7., tedy konzultace, aniž by vysvětlil, z jakých důvodů je výčet konzultovaných subjektů nesrovnatelně širší než výčet subjektů dotčených.

Obecný **popis dopadů regulace na dotčené subjekty** v kapitole 4. je nedostatečný. Nedostatečnost popisu dopadů je nejlépe ilustrována dopadem regulace na podnikatele, jímž je dle zprávy RIA výhradně nutnost seznámit s novou právní úpravou, případně upravit své obchodní podmínky (vymezení dopadu, s ohledem na zásadní rozšíření povinností a též postihů podnikatelů ve smyslu modernizační směrnice, působí nepřesvědčivě, když nutnost seznámit se s novou právní úpravou je přirozeným důsledkem každé nové regulace). Od str. 89 předkladatel připouští, že „*Navrhovaná právní úprava rozšiřuje působnost dozorových orgánů o oblasti, kde veřejnoprávní dozor nebyl dosud vykonáván. (...) lze očekávat, že kontrolní orgány mohou část nových kompetencí řešit formou rozšíření stávajícího zaměření kontrol a využití stávajícího personálního obsazení, technického vybavení apod. Na druhou stranu si některé oblasti vyžádají zaškolení specialistů, zejména pro novou oblast týkající se zneužívajících ujednání ve spotřebitelských smlouvách, tj. půjde o dozor nad dodržováním povinností stanovených občanským zákoníkem, jimiž se dosud zabývaly pouze soudy v rovině soukromoprávní. S ohledem na skutečnost, že*

*problematika zneužívajících ujednání nebyla dosud pod veřejnoprávním dohledem, je dopad této nové kompetence velmi obtížně vyčíslitelný“.*

Předkladatel tedy na stranu jednu připouští nárůst agendy, a to dokonce „v obtížně vyčíslitelném dopadu“, současně však opakovaně deklaruje, že „z navrhovaného zákona nevyplývá zvýšení nároků na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty“. Vzhledem k deklarované obtížné vyčíslitelnosti by tedy předkladatel neměl uvádět, zejména ve Shrnutí závěrečné zprávy RIA uvedené kategorické tvrzení, ale měl by uvést, že „návrh zákona patrně / spíše nebude mít dopad na státní rozpočet“, nebo by se i přes obtížnost vyčíslitelnosti takového dopadu měl o nějaké jeho vyčíslení, případně podrobnější kvalitativní popis alespoň pokusit.

**Popis cílového stavu** je v RIA vymezen bazálně jako zajištění slučitelnosti českého práva s právem unijním. Některé formulace cílového stavu (např. „*Ten, kdo porušuje své povinnosti, by měl být v souladu se zákonem potrestán, aby byla naplněna legitimní očekávání spotřebitelů.*“), zní poněkud neuměřeně. Míni tím snad předkladatel, že teprve s touto regulací přichází do právního řádu institut odpovědnosti za protiprávní jednání ve spotřebitelských věcech?

**Zhodnocení rizik** v RIA postrádá systematiku i přesvědčivost, ke kapitole 1.6. (str. 50) v této souvislosti nelze přihlížet, pokud konstatuje, že přijetí navrhované úpravy nepřináší žádná předvídatelná závažná rizika. S ohledem na účel regulace, zahrnující značné množství nových právních institutů, zpřísnění správních sankcí a zvláště pak zavedení nové systematiky dozoru (sjednocení rozsahu působnosti ve sféře výrobků, sblížení rozsahu kontrolních činností a část kontrolních pravomocí sdílená s ČOI), je těžko představitelné, že by nebyla regulace spojena s žádnými hypotetickými riziky. Rizika nadto nejsou předestřena ani pro účely nulové varianty, byť zde je jednoznačným (a zdá se i nevyhnutelným) rizikem infringementové řízení zahájené Evropskou komisí. Rizika nejsou specificky hodnocena na úrovni jednotlivých variant řešení, s výhradou toho, že v některých případech předkladatel zjevně zaměňuje náklady a rizika.

V **návrzích variant řešení a jejich vyhodnocení** předkladatel představuje celkem 4 varianty řešení, a to: 1. nulová varianta, 2. transpozice modernizační směrnice bez využití diskrecí, 3. transpozice s využitím diskrecí (v jejímž rámci představuje subvarianty), 4. stanovení veřejnoprávního postihu za porušení povinností vyplývajících z revidované směrnice o právech spotřebitelů (v jejím rámci představuje subvarianty). Předkladatel dochází k závěru, že jako nejvhodnější varianta byla vyhodnocena varianta 3, konkrétně využití diskrecí vymezených v jednotlivých subvariantách. Tento závěr odůvodňuje především multikriteriální analýzou, dále pak i odkazem na podrobnější popis a hodnocení jednotlivých variant v předchozím textu. Jde-li o zakotvení nových skutkových podstat přestupků v zákoně o ochraně spotřebitele, uvádí předkladatel, že jako nejvhodnější varianta byla vyhodnocena varianta 4.3 a subvarianta 4.3.1, obdobně pak v případě otázky stanovení výše pokut.

**Stanovení nákladů a přínosů** postrádá jasnou systematiku a není přesvědčivé. Předkladatel velmi často pouze opakuje definici problému nebo popisu stávajícího stavu, jako přínos je opakovaně konstatováno zamezení riziku infringementového řízení. Lze uvést hned několik příkladů. Jako náklad varianty 2. je vymezeno zajištění vyšší úrovně ochrany spotřebitelů, a to na základě zopakované pasáže z definice problému, týkající se nárůstu stížností na tzv. „šmejdy“ dle statistik ERÚ. Vyšší úroveň ochrany spotřebitelů je cílem modernizační směrnice a tedy i regulace, nikoliv přínosem varianty řešení (z povahy věci musí být přínosem všech variant řešení, snad s výhradou nulové varianty), natožpak nákladem varianty řešení. Jako přínos varianty 4.2. je uvedeno zamezení riziku infringementového řízení (jedná se o „přínos“ de facto každé jiné varianty, než nulové) a dále uveden výčet všech ustanovení občanského zákoníku, na něž by nově

dopadala veřejnoprávní kontrola a správní trestání (výčet ustanovení není v žádném případě přínos, nýbrž popis varianty).

**Hodnotící kritéria** jsou stanovena obecně pro všechny varianty a opatření regulace, a to: slučitelnost s právem EU, míra ochrany práv spotřebitele, náklady státního rozpočtu, náklady podnikatele (míněna pouze administrativní zátěž) a řešení problémů na trhu (kritérium není jasně definováno, zcela odkazuje na definici problému). Důvody formulace základních hodnotících kritérií nejsou detailně vysvětleny, chybí například úvaha nad tím, zda nepřipadala v úvahu též kritéria další.

### **Přezkum účinnosti regulace**

Popis přezkumu účinnosti (dopadů) regulace je dostačující na vnitrostátní úrovni, a to zejména v mezích monitoringu naplňování Strategie spotřebitelské politiky 2021 – 2030, jsou jasně nastaveny indikátory přezkumu účinnosti. Chybí však návaznost na vyhodnocení dopadů regulace – implementace modernizační směrnice na evropské úrovni.

### **Konzultace a zdroje dat**

Konzultace regulace a zdroje dat jsou dostatečně popsána, s výhradou chybějícího popisu konzultací s Ministerstvem spravedlnosti, které byly a musely být realizovány z povahy věci s ohledem na navrhovanou změnu občanského zákoníku.

### **III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace uplatňuje k návrhu zákona tyto **doporučující připomínky**:

1. Jasněji vymežit a popsat cílový stav regulace.
2. Přesvědčivěji vymežit rizika a dopady regulace, a to jak obecně, tak na úrovni jednotlivých variant a opatření regulace. Pokud předkladatel setrvá na názoru, že regulace není spojena s žádnými představitelnými riziky, pak tento závěr přesvědčivě vysvětlit.
3. Deklarované náklady a přínosy odůvodnit racionálními a přezkoumatelnými argumenty.
4. Doplnit subjekty dotčené regulací.

### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace, na základě posouzení **závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace**, doporučuje Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona**, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, **doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Vypracovala:

Mgr. Martina Vránová

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v. r.

předsedkyně komise