

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 2.7.2009
KOM(2009) 330 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

o vymáhání spotřebitelského acquis

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o vymáhání spotřebitelského acquis

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Spotřebitelé EU čítající 493 milionů osob jsou ústředním bodem pro účinné fungování vnitřního trhu. Spotřebitelské výdaje tvoří polovinu bohatství EU, a spotřebitelé proto hrají klíčovou roli při dosahování cílů lisabonské agendy týkajících se zvýšení růstu, zaměstnanosti a konkurence.

Pokud spotřebitelé cítí, že jsou pravidla ochrany spotřebitele v EU pohotově prosazována, stimuluje to jejich důvěru a odrazuje to podniky snažící se tato pravidla obejít. To zase vede k vytvoření spravedlivých a rovných podmínek pro všechny dotčené subjekty. Účinné vymáhání práva je proto prioritou pro spotřebitelskou politiku. Je také klíčovou součástí politiky jednotného trhu, kterou Komise prosazuje, poněvadž provádění a vymáhání pravidel je základním předpokladem pro to, aby se výhody jednotného trhu pro spotřebitele staly skutečností.

Vymáhání práva veřejnoprávními orgány hraje v rámci činností, jež mají za cíl zajistit dodržování pravidel ochrany spotřebitele, hlavní úlohu, protože je podpůrným prvkem pro všechny ostatní strategie a nezbytným předpokladem jejich úspěchu. Účinnost veřejnoprávního vymáhání práva a dozor nad trhem působí jako mocný zastrahující prostředek pro obchodníky, kteří by jinak mohli být v pokušení vyhýbat se pravidlům, a působí i jako podnět pro další opatření zlepšující fungování trhů a obchodnické chování. Viditelnost činností v oblasti prosazování práva a jejich výsledků je nástrojem k dosažení takového zlepšení. Důvěra spotřebitelů může být posílena pouze tehdy, pokud si spotřebitelé jsou vědomi toho, co se děje na trzích, a pokud vědí, že ten, kdo nehraje podle pravidel, bude potrestán. Informační kampaně stejně tak nedosáhnou požadovaného účinku, dokud spotřebitelé neuvěří tomu, že pokud se budou domáhat svých práv, budou podpoření hrozbou vymáhání práva.

Vzhledem ke stávajícímu celosvětovému zhoršení hospodářské situace získalo silné a důsledné prosazování práva na ještě větší důležitost, poněvadž krize vede ke zvýšené zranitelnosti spotřebitelů, a nízká úroveň dodržování předpisů může vést k dalšímu poškozování spotřebitelů. Účinné vymáhání práva navíc posiluje důvěru spotřebitelů oslabenou krizí, což přispívá ke zvýšení spotřebitelských výdajů, jež je hlavní silou napomáhající hospodářské obnově. Pro posílení důvěry spotřebitelů je nutné v první řadě zlepšit dozor nad trhem a mechanismy prosazování práva, poněvadž spotřebitelské výdaje budou důležitým faktorem napomáhajícím hospodářskému oživení. Současná hospodářská krize také vymahatelům práva přináší nové výzvy, protože ti mohou čelit zvýšenému tlaku na snížení zdrojů a musí opatrně zvážit své priority a maximalizovat dopad jimi prováděných činností v oblasti prosazování práva.

Evropští spotřebitelé se navíc stále ještě zdráhají využít výhod, které společný trh poskytuje. Jedním z důvodů je, že spotřebitelé nemají důvěru v to, že i při nakupování v zahraničí jejich práva budou chráněna stejnou měrou¹. V podmínkách jednotného trhu by spotřebitele nemělo znepokojovat to, kde má obchodník sídlo, protože by to nemělo mít vliv na úroveň ochrany před nekalými obchodními praktikami. Zvláštní výzvou pro EU proto je zajistit standardně vysokou úroveň vymáhání práva na celém svém území. Smyslem tohoto sdělení je zhodnotit pokračující práci Komise a prozkoumat potenciál pro budoucí iniciativy na základě zevrubné analýzy činností spojených s vymáháním práva.

2. VÝZVY V OBLASTI ÚČINNÉHO VYMÁHÁNÍ PRÁVA

2.1. Základy – souhra opatření na veřejnoprávní vymáhání práva a jiných opatření s cílem zajistit dodržování předpisů

Vymáhání práva v oblasti spotřebitelské politiky zahrnuje paletu aktivit prováděných rozmanitými subjekty používajícími různé nástroje s cílem zajistit respektování práv spotřebitelů. Mezi tyto aktivity, na které především je zaměřeno toto sdělení, patří formální řízení o vymáhání práva vykonávané v první řadě veřejnými donucovacími orgány, ale také činnosti spotřebitelů, kteří hájí svá práva pomocí mechanismů soukromého vymáhání práva či jiných mechanismů pro řešení sporů. Účinné prosazování práva kombinuje činnosti, které podporují dodržování předpisů pomocí podávání informací spotřebitelům a podnikům, s formálnějšími donucovacími opatřeními.

Účinné vymáhání předpisů závisí na přístupnosti údajů, které vymahatelům práva umožňují zacílit své úsilí na trhy, jež co do ochrany spotřebitele selhávají, a které tvoří faktickou základnu pro kroky v oblasti vymáhání práva. Obdobně by měly být shromažďovány podklady o výsledcích a účinnosti vybrané kombinace donucovacích opatření.

Účinné vymáhání práva rovněž předpokládá existenci příslušných subjektů s náležitými pravomocemi k zajištění uplatňování pravidel. Toto zahrnuje přiměřené, dostupné a odrazující opravné prostředky a sankce.

Tradičně se má za to, že vymáhání předpisů v oblasti ochrany spotřebitele znamená, že veřejnoprávní orgány uplatňují závazné právní předpisy. V dnešní době pro spotřebitele existují alternativy umožňující přímo usilovat o nápravu. Také se objevují nové způsoby, jak zajistit dodržování právních předpisů. Systémy alternativního řešení sporů (ADR) či mechanismy mimosoudního urovnání mohou být účelnou a přitažlivou alternativou pro spotřebitele, kteří neuspěli při neformálním řešení sporu s obchodníkem.

Opatření v oblasti společné regulace a samoregulace mohou posílit závazek odvětví na zajištění vysoké úrovně dodržování právních předpisů (např. dohoda o bezpečnosti hraček – „Toy Safety Pact“ – a občanské energetické fórum) a také být alternativou či doplňkem formální legislativy (kulatý stůl o reklamě či kodex

¹ Pouze 7 % ze 33 % Evropanů, kteří v roce 2008 nakupovali online, nakupovalo v zahraničí (zvláštní průzkum Eurobarometru 298: říjen 2008).

o změně banky). V druhém z uvedených případů je nezbytné, aby opatření nejen zavedlo očekávané normy, nýbrž aby také zahrnovalo monitorovací mechanismy a postup vyřizování stížností.

Veřejnoprávní vymáhání právních předpisů a vymáhání prováděné samoregulačními orgány se proto mohou navzájem doplňovat s tím, že první zmíněné poskytuje podpůrný právní a soudní rámec a druhé dodatečný zdroj pro nekomplikované případy.

V tomto ohledu je dobrým příkladem směrnice o nekalých obchodních praktikách², jejímž stanoviskem je, že samoregulace může podpořit soudní a správní vymáhání právních předpisů, a jež objasňuje úlohu, kterou při vymáhání práva mohou hrát držitelé kodexu. Členské státy mohou spoléhat na to, že samoregulační urovnání sporů zlepší úroveň ochrany spotřebitele a maximalizuje soulad s právními předpisy. Z uvedené směrnice ovšem jasně vyplývá, že samoregulace nemůže nahradit soudní či správní způsoby vymáhání právních předpisů. Posiluje účinnost kodexů chování tím, že po členských státech požaduje, aby vymáhaly dodržování samoregulačních pravidel v případě obchodníků, kteří se zavázali k dodržování těchto kodexů.

Výsledkem je, že subjekty, které dohlíží na samoregulační kodexy, mohou při dodržení kritérií účinnosti, legitimacy, odpovědnosti a důslednosti maximalizovat účinek omezených zdrojů.

2.2. Výzvy

Spotřebitelské trhy se rychle vyvíjejí a vytvářejí tak pro vymahatele práva nové výzvy. Za prvé, jelikož jsou výrobky, služby a způsoby prodeje stále důmyslnější a pro spotřebitele je stále náročnější učinit správný výběr, což vede k vyššímu riziku vzniku újmy, je nutné patřičně upravit způsoby vymáhání právních předpisů. V některých případech může být nutné provést přezkum regulačního rámce s cílem zaplnit případné mezery v právních předpisech.

Za druhé, přeshraniční rozměr spotřebitelských trhů se s vývojem elektronického obchodování rychle zvětšuje. Ke nárůstu přeshraničního rozměru spotřebitelských trhů také přispívají faktory, jako je rozšíření vnitřního trhu a zvyšující se míra globalizace obchodu. Tato situace přináší vymahatelům práva, kteří podléhají omezením jurisdikce, nové výzvy.

Za třetí, účinné politice v oblasti přeshraničního prosazování právních předpisů brání roztržičnost regulačního rámce vyplývající z minimálních harmonizačních ustanovení, která jsou obsažena ve velkém počtu spotřebitelských směrnic EU. Přeshraniční vymáhání právních předpisů si vyžaduje dohodu o zásadách určujících rozhodné právo a sladění rozdílných správních kapacit a tradičních způsobů vymáhání práva v členských státech.

Za čtvrté, účinného prosazování právních předpisů se dosáhne co nejlepším využitím nástrojů, které jsou vymahatelům práva k dispozici. Vymezení oblastí šetření by mělo být prováděno na základě uceleného souboru kritérií, která by měla obsahovat zejména rozměr problémů v daném odvětví (doložených například počtem stížností),

²

Úř. věst. L 149, 11.6.2005.

dopad provedených zlepšení na blahobyt spotřebitelů a potenciální nevýhody pro spotřebitele v případě, že nebudou podniknuty žádné kroky.

A na závěr, dosažení vysoké úrovně dodržování právních předpisů spočívá v tom, vydat trhu jasný signál, že existuje věrohodné riziko, že ti, kteří právní předpisy poruší, budou odhaleni, dopadeni a potrestáni. Tento přístup musí být zkombinován s přiměřenými a odrazujícími sankcemi.

2.3. Úloha Komise

Článek 153 Smlouvy o ES stanoví úlohu Společenství v podporování zájmu spotřebitelů a určuje cíl zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele. Za vymáhání spotřebitelského *acquis* u obchodníků jsou zodpovědné členské státy, a vymáhání tak probíhá v první řadě na vnitrostátní úrovni.

Vzhledem k uvedenému decentralizovanému vymáhání práva je úkolem Komise³ zajistit, aby regulační rámec EU dosáhl co nejvyšší úrovně ochrany spotřebitele a vedl k vytvoření důvěry na straně spotřebitelů i podniků s cílem dosáhnout vytvoření jednotného a hladce fungujícího jednotného trhu.

Komise z titulu své role strážce Smlouvy kontroluje převádění a provádění směrnic i provádění přímo použitelných pravidel členskými státy. Pokud členský stát nedostojí svým závazkům týkajícím se vymáhání práva, Komise případně zahájí řízení o porušení práva v souladu s článkem 226 Smlouvy o ES.

Komise také zajištěním existence účinných mechanismů na úrovni EU pro vhodné vyřešení případů na přeshraniční úrovni přispívá k řešení potíží, kterým čelí vymahatelé práva. Komise používá svou roli prostředníka k zahájení a koordinaci společných činností v oblasti prosazování práva na úrovni EU. Komise také hraje hlavní úlohu při výměně osvědčených postupů a zajišťuje dodatečnou podporu prostřednictvím školení a poskytováním finanční podpory pro dozor nad společným trhem a činnosti v oblasti prosazování práva prováděné vnitrostátními donucovacími orgány.

Čl. 153 odst. 3 písm. b) Smlouvy o ES také stanoví úlohu Společenství podporovat, doplňovat a sledovat národní spotřebitelské politiky. Monitorování toho, jak jsou právní předpisy vymáhány, a referenční srovnávání je důležitým prvkem pro zajištění vnitřního trhu, který působí v zájmu spotřebitele. Nástroje Komise poskytující podpůrná a doplňující opatření na zvýšení transparentnosti musí být dále vyhodnoceny. Zvýšená transparentnost může být především důležitá v případech, kdy poškozování spotřebitele není omezeno na jeden členský stát, ani není spojené s situacemi na přeshraniční úrovni, nýbrž v případě, kdy určitá činnost dané společnosti má dopad na spotřebitele v několika či ve všech členských státech. V těchto případech s evropským rozměrem se Komise může účelně jako první chopit daného problému a snažit se najít jeho řešení.

Stejné opatření by se také mohlo stát základem pro budoucí právní nástroje, které by Komisi umožnily lépe podporovat a doplňovat práci členských států v oblasti prosazování právních předpisů.

³

V souladu s jejími závazky vyplývajícími z článku 211 Smlouvy o ES.

3. ZAŘAZENÍ NAVYŠŠÍ STUPEŇ

Pro to, aby spotřebitelé pocítili hmatatelné výhody, je nanejvýš důležité řešit výzvy, kterým čelí vymahatelé práva. Komise pro dosažení tohoto cíle vymezila pět prioritních oblastí aktivit:

- vytvoření silnějších a účinnějších mechanismů spolupráce v oblasti přeshraničního prosazování právních předpisů,
- posílení transparentnosti a viditelnosti dozoru nad trhem a činností v oblasti prosazování práva,
- zlepšené sdílení vědomostí a vyvinutí jednotného výkladu pravidel,
- lepší sledování trhu – vytvoření přístupu více založeného na prokázaných skutečnostech,
- zlepšení mezinárodní spolupráce.

3.1. Vytvoření silnějších a účinnějších mechanismů spolupráce v oblasti přeshraničního prosazování právních předpisů

Zkušenosti ukazují, že aktivní spolupráce mezi donucovacími orgány je jedním z nejúčinnějších způsobů, jak se vypořádat s problémy, kterým čelí vymahatelé práva. Sdílení informací, pomoc při vyšetřování, oznamování a koordinace činností v oblasti dozoru nad trhem a vymáhání práva jsou klíčovými faktory podporujícími rámce účinné spolupráce mezi orgány.

Několik odvětvových nástrojů EU takové rámce spolupráce zřizuje a toto sdělení se zaměří na tyto následující:

- **Směrnice o obecné bezpečnosti výrobků⁴ (dále jen SOBV) a nový právní rámec (dále jen NPR)⁵** zavádějí evropský rámec dozoru nad trhem napomáhající orgánům členských států při monitorování výrobků na trhu a dále zavádějí systém pro rychlou výměnu informací (RAPEX) mezi orgány zodpovědnými za dozor nad trhem, pomocí kterého se musí navzájem informovat v případě přijetí opatření proti spotřebnímu zboží, které představuje závažné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů.
- **Nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (dále jen SOOS)⁶** sdružuje národní veřejné orgány zodpovědné za vymáhání spotřebitelského acquis EU. Tato síť SOOS poskytuje orgánům prostředky k tomu, aby zabránily podnikům v přeshraničních činnostech, které poškozují spotřebitele.

⁴ Úř. věst. L 11, 15.1.2002.

⁵ Úř. věst. L 218, 13.8.2008. Nový právní rámec (NPR), tj. nařízení (ES) č. 765/2008 a rozhodnutí č. 768/2008/ES, je revizí stávajících horizontálních ustanovení pro volný pohyb zboží. Zavádí soubor evropských pravidel pro akreditaci, stanoví základní ustanovení účinný a robustní systém pro dozor nad trhem a posiluje stávající horizontální ustanovení.

⁶ Úř. věst. L 364, 27.10.2004.

Zavádí společný rámec, ve kterém by tyto orgány měly spolupracovat, a zajišťuje minimální vyšetřovací a donucovací pravomoci.

Činnosti v oblasti bezpečnosti výrobků, které započaly v roce 2002, jsou rozvinuté více než SOOS. Cenný vhled, který poskytlo SOBv, využívá Komise k rozvíjení a upevnění sítě SOOS, která začala fungovat na konci roku 2006.

Komise za účelem umožnit spolupráci v rámci vytvořeném SOBv a SOOS poskytuje zvláštní nástroje IT (RAPEX a systém CPCS) jako podporu pro výměnu informací. Tyto nástroje jsou aktualizovány, aby se zajistilo pohotovější zpracování všech oznámení a žádostí.

Provádění obou nástrojů je pravidelně přezkoumáváno. Poslední přezkumy byly provedeny v roce 2008. Závěry obou zpráv potvrdily, že nástroje jsou schopné spotřebitelům zajistit vysokou míru ochrany, pokud se náležitě uplatní právní předpisy. Bylo zjištěno několik nedostatků, jako například nedostatek vhodných zdrojů, potíže s daným nástrojem IT a problémy týkající se rozhodného práva. Další podrobnosti lze získat nahlédnutím do příslušných zpráv⁷.

Komise také podporuje členské státy v jejich činnostech v oblasti spolupráce tím, že finančně přispívá na společné přeshraniční činnosti. Hlavní výhodou těchto společných činností je, že z jejich výsledků těží všichni členové sítě. V oblasti bezpečnosti výrobků bylo výsledkem 13 společných akcí v oblasti dozoru nad trhem, které se zaměřily na určité skupiny výrobků, jako např. zapalovače, světelné řetězy a vybavení dětských hřišť. Komise také finančně přispěla na dva projekty SOOS týkající se společného vymáhání práva – předmětem jednoho z nich bylo vyšetřování podvodné nabídky prázdninového klubu a předmětem druhého poplatky leteckých společností.

Komise v oblasti bezpečnosti výrobků za účelem zvýšení její efektivnosti zahájila výkon následujících opatření:

- a) přezkum právního rámce pro uvádění výrobků na trh (NPR) posiluje fungování vnitřního trhu a v této souvislosti zvýšil úroveň bezpečnosti výrobků a posílil dozor nad trhem a dohledatelnost výrobků;
- b) obecné zásady používané systémem pro rychlou výměnu informací (RAPEX) se v současné době přepracovávají s cílem zlepšit fungování systému;
- c) vytváří se nový přístup k dozoru nad trhem, který zavádí systematictější kontroly shora ve výrobě a v zásobovacích řetězcích a cílené kontroly na vstupních místech na vnitřní trh a posílenou spolupráci mezi celními orgány a orgány zodpovědné za dozor nad trhem. Uskuteční se pilotní projekt pro vybranou škálu vysoce rizikových výrobků či odvětví.

Evropský rámec dozoru nad trhem také podporuje spolupráci mezi vnitrostátními orgány dozoru, která má dvě hlavní podoby. Za prvé, veřejné orgány a hospodářské

⁷

SOBV: KOM(2008) 905; SOOS: KOM(2009) 336 v konečném znění.

subjekty využívají společně schválených nástroje, jako jsou např. kodexy chování⁸ či pokyny týkající se uplatnění dobrovolných opatření⁹. Za druhé, orgány členských států úzce spolupracují s hospodářskými subjekty v případech „dobrovolných“ opatření tím, že poskytují poradenství před a po oznámení, nebo tím, že se s hospodářskými subjekty dohodnou na uplatnění uvedených opatření¹⁰. Zkušenosti se systémem RAPEX dokazují, že tento kooperativní dozor nad trhem má zásadní význam pro náležité provádění nápravných opatření.

Co se týče sítě SOOS, je současnou prioritou Komise konsolidovat její operace. Hlavním cílem je zajistit, aby ve všech členských státech dosáhla srovnatelné úrovně vymáhání práva.

Přezkum sítě SOOS naznačuje, že ve zpracovávání přeshraničních případů se objevují potíže, a to především následkem nedostatku dostupných zdrojů v rámci administrativních kapacit orgánů. Současná hospodářská krize hrozí dalším zhoršením této situace v období, kdy je důsledné prosazování právních předpisů o to důležitější. Komise vede dialog s členskými státy ohledně způsobů zajištění vhodných zdrojů tak, aby bylo dosaženo dodržení stávajících závazků vyplývajících z nařízení SOOS. Pokud členský stát těmto závazkům nedostojí, Komise případně zahájí řízení o porušení práva v souladu s článkem 226 Smlouvy o ES.

Komise zahájila několik kroků s cílem posílit operace sítě SOOS:

- a) **Koordinované vymáhání právních předpisů** se provádí každý rok. Vnitrostátní orgány v rámci cílených kontrolních akcí („sweeps“) současně prověří dané odvětví, co se týče dodržování právních předpisů EU, a podniknou příslušné kroky v oblasti vymáhání práva. Síť provedla dvě kontrolní akce – první z roku 2007 se týkala webových stránek nabízejících prodej letenek a druhá z roku 2008 se zaměřila na webové stránky nabízející vyzváněcí tóny do mobilních telefonů. Ve světle pozitivních zkušeností získaných v rámci těchto prvních dvou cvičných akcí síť nyní zkoumá různé způsoby, jak zkombinovat kontrolní akce s jinými nástroji, jako jsou například zkušební nákupy („mystery shopping“);
- b) Síť přijala **roční akční plán pro vymáhání právních předpisů**. Komise zváží, zda se pro tyto roční akční plány pro vymáhání právních předpisů spolu s členskými státy dohodne na zavedení víceletého rámce na vysoké úrovni. Zvýšená pozornost by také mohla být věnována rozhodování o výběru cílových odvětví na základě soudržného souboru kritérií pro upřednostňování včetně posuzování rizik. Skupina orgánů pracuje na posílení tohoto přístupu založeného na riziku v rámci společné činnosti z roku 2008. Doporučení vycházející z projektu se použijí ke zlepšení programových postupů sítě. Síť také bude mít prospěch z údajů z hodnotící zprávy o spotřebitelských trzích a z ukazatelů týkajících se vymáhání práva.

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/tie_voluntary_agreement.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/safety_vol_agr_retailers-importers.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/action_guide_cs.pdf

Úř. věst. L 381, 28.12.2004.

- c) Za účelem nalezení společného přístupu k řešení problémů označených orgány SOOS jsou organizovány tematické **pracovní semináře**. Příkladem jsou pracovní semináře týkající se rozhodného práva a způsobů, jak optimalizovat operace sítě v roce 2009.

Současný přístup Komise předpokládá využití potenciálu decentralizovaného modelu, který je základem SOBV a nařízení SOOS. Později by mohlo být vhodné znovu posoudit správní strukturu s cílem podporovat větší součinnost souhlasně s posledním vývojem v ostatních oblastech evropských právních předpisů.

3.2. Posílení transparentnosti a viditelnosti

Viditelnost výsledků dozoru nad trhem a činnosti v oblasti prosazování práva jsou nedílnými prvky ucelené strategie pro vymáhání práva. Zajišťují, že trh ví, že existuje věrohodná možnost odhalení, vyšetřování a potrestání. To má klíčový význam jednak pro posílení důvěry spotřebitelů ve správu trhu, a také pro docílení účinku zastrašení. Tyto dva prvky jsou proto základem pro dobře fungující trh. V této souvislosti Komise podnikla následující kroky:

- spolu se zástupci členských států vytvořila **sít' komunikátorů** s cílem vytvořit společný přístup ke komunikaci týkající se činnosti sítě SOOS,
- prostřednictvím **cílených mediálních aktivit** zajistila větší viditelnost práce vnitrostátních donucovacích orgánů v oblasti prosazování práva na úrovni EU za účelem maximalizace jejich vlivu.

Praktické zkušenosti získané při koordinovaném vymáhání právních předpisů prokázaly, jak právně komplikovaná je publikace výsledků. Mediální aktivity spojené s první společnou činností týkající se webových stránek leteckých společností z roku 2007 prokázaly důležité rozdíly v právních předpisech a správních postupech členských států a v jejich přístupu ke komunikaci. Vyšetřovací činnosti donucovacích orgánů jsou často podrobeny přísným pravidlům o zachování důvěrnosti. Komise při zveřejňování výsledků svých vlastních činností na podporu národních spotřebitelských politik také čelí právním omezením.

S ohledem na potřebu větší transparentnosti a právní jistoty v této oblasti Komise prozkoumá způsoby sdělování informací o trhu tak, aby spotřebitelé byli na jejich základě schopni si vybrat. Cílem jakékoli budoucí iniciativy Komise bude usnadnit zveřejňování výsledků budoucích studií a kontroly dodržování předpisů včetně detailního rozboru těchto výsledků podle jednotlivých společností. Taková iniciativa by přihlížela k oprávněným zájmům dotčených společností a ke skutečnosti, že se Komise sama o sobě nemůže formálně vyjádřit o existenci porušení práva.

3.3. Zlepšené sdílení vědomostí a vyvinutí jednotného výkladu pravidel

Jednou z hlavních výhod výše popsaných sítí spolupráce je, že poskytují chráněné prostředí, ve kterém si orgány vyměňují osvědčené postupy. Toto sdílení poznatků přispívá k dosažení vyšší úrovně ochrany spotřebitele a k jednoduššímu přístupu k vymáhání práva v EU.

Zkušenosti potvrzují, že poskytování pomoci při přeshraničních činnostech se osvědčilo jako základní hnací síla pokroku v této oblasti. Podpora takových výměn je prioritou Komise, jež hraje roli prostředníka, který:

- ve spolupráci s členskými státy vytváří **pokyny a příručky** s cílem zajistit bezproblémové fungování stávajících sítí (např. obecné zásady pro řízení systému RAPEX¹¹),
- vytváří **databáze** pro ukládání klíčových dokumentů, jako jsou např. pokyny, příručky, právní předpisy a judikatura. Příklady judikatury jsou Kompendium práva EU v oblasti ochrany spotřebitele, které spojuje přezkoumávané směrnice, judikaturu ESD, vnitrostátní prováděcí opatření a vnitrostátní judikaturu, a nová databáze nekalých obchodních praktik, která je ve stádiu vývoje a poskytne sdílené informace o vnitrostátních pravidlech, rozhodnutích v oblasti vymáhání práva, vnitrostátní a celoevropské judikatuře a jiných dokumentech, jako jsou např. akademické články, studie a vnitrostátní pokyny,
- poskytuje finanční příspěvky na **společné projekty**, které zřizují rámec pro výměnu osvědčených postupů a společných pracovních postupů.

Jedním významným příkladem je projekt na **zdokonalení dozoru nad trhem prostřednictvím osvědčených postupů** (Enhancing Market Surveillance through Best Practice – **EMARS**) v oblasti bezpečnosti výrobků. Tato společná činnost trvající tři roky skončila v roce 2008 a přinesla různé výsledky, které budou dále zpracovávány v rámci navazujícího projektu, který byl započat v roce 2009 – vědomostní základna a fórum pro rychlá doporučení, příručka osvědčených postupů a nová strategie školení, která bude doplňkem školicích programů týkajících se dozoru nad trhem na vnitrostátní úrovni. Další projekt, vyvinutý sítí SOOS, měl za cíl vytvořit společnou metodiku pro provádění internetových kontrolních akcí, jež bude otestována v rámci společné cvičné akce v roce 2009.

Komise vyvíjí **poradenskou pomoc** prostřednictvím diskuzí na pracovních seminářích a publikací výkladových pokynů týkajících se spotřebitelského práva EU. Příkladem je započatá činnost iniciovaná Komisí s cílem publikovat výkladové pokyny ohledně nových pojmů, které zavedla směrnice o nekalých obchodních praktikách. Každodenní řešení případů prováděné sítí SOOS odhalilo komplikovanost spotřebitelského práva EU a neshody týkající se jeho interpretace. Toto přispělo ke zpomalení v řešení přeshraničních případů.

Komise bude tento problém řešit zavedením **mechanismu, kterým se dosáhne shody** ohledně jednotného výkladu spotřebitelského regulačního rámce. Tento mechanismus může mít podobu internetových nástrojů pro podporu centralizovaného zpracovávání dotazů týkajících se převádění a výkladu práva, dále podobu příruček vade mecum, seznamů často kladených dotazů anebo elektronických či tištěných příruček. Cílem je navrhnout pokyny, které budou určeny pro vnitrostátní vymahatele práva a jejichž záměrem je zavést jednotný výklad právních předpisů. Jako první krok byla v roce 2009 zorganizována řada pracovních seminářů komise SOOS.

¹¹ Úř. věst. L 381, 28.12.2004.

3.4. Lepší sledování trhu (vytvoření přístupu založeného na prokázaných skutečnostech)

Politiky, v jejichž rámci se dosahuje praktických výsledků, závisí na objektivních skutečnostech a údajích, které tak tvoří faktickou základnu pro rozvoj politik s cílem sestavit strategie pro prosazování práva a stanovit priority a zhodnotit účinnost vymáhání právních předpisů.

Přístup založený na prokázaných skutečnostech je zvláště důležitý v případech, kdy pro různé priority existují jen omezené zdroje. Důkazy a analýzy přispívají k zaměření úsilí v oblasti prosazování práva, a tak je maximalizováno využití dostupných zdrojů řešením správných problémů pomocí vhodných opatření. To vede ke vzniku kultury vzájemného hodnocení v oblasti referenčního srovnávání s cílem podnítit rozvoj výrazné dimenze vymáhání práva. Takový přístup má obdobnou účinnost při hodnocení dopadu závazných právních předpisů a dobrovolných opatření přijatých cestou samoregulace.

Komise vyvinula nové nástroje pro sledování výsledků trhu a referenční srovnávání spotřebitelského prostředí, pokud jde o dodržování a vymáhání právních předpisů a posílení postavení spotřebitelů, prostřednictvím určitých ukazatelů, které odhalí nedostatky a selhání, jež si vyžadují další šetření a/nebo nápravu. Těmito nástroji jsou například:

- **hodnotící zpráva o spotřebitelských trzích**¹², zavedená v roce 2008, jež sleduje trhy z perspektivy spotřebitele a každý rok provede pomocí dvoufázového postupu hodnocení toho, zda tyto trhy fungují účinně či ne. První fáze – **šetření trhů** – probíhá na základě pěti klíčových výkonnostních ukazatelů: stížnosti, spokojenost, úroveň cen, přechod k jiným výrobkům a službám a bezpečnost. Tyto ukazatele také mohou být použity pro identifikaci oblastí, pro které by mohlo být třeba další vyšetřovací analýzy. Tyto údaje jsou také ukazateli problémů, které by mohly být využity jako indikátory pro priority v oblasti vymáhání práva na vnitrostátní a/nebo celoevropské úrovni.
- Druhou fází mechanismu hodnotící zprávy o spotřebitelských trzích je **hloubková analýza**, která provede podrobnější prošetření trhů z pohledu spotřebitele a která je zaměřena na určité spotřebitelské problémy v oblastech, v jejichž případě zpráva zjistí předběžné náznaky toho, že dochází k poškozování spotřebitele. Cílem je zjistit důvody, které vedly ke zjištěným problémům s ohledem na spotřebitelskou politiku a spotřebitelské acquis. Hodnotící zpráva o spotřebitelských trzích doplňuje cvičné akce širšího sledování trhu a promítá se do nich v případě, kdy Komise pokládá následkem zevrubného prověřování všech složek fungování trhu z pohledu poptávky a nabídky za nutné provést hloubkovou studii trhů v celém rozsahu. Na základě toho budou navržena vhodná řešení.

¹²

První a druhé vydání hodnotící zprávy o spotřebitelských trzích – KOM(2008) 31 a KOM(2009) 25 v konečném znění.

- práce na vytvoření **harmonizované metodologie pro klasifikaci stížností spotřebitelů**. Tímto se vytvoří společný rámec pro shromažďování stížností a bude umožněno porovnat získané údaje. Používání metodologie je dobrovolné.
- podrobné **průzkumy zkušeností spotřebitelů a obchodníků**, které mají za cíl zjistit, jaké obecné problémy existují v oblasti dodržování právních předpisů. Činnosti v této oblasti budou s vývojem dalších **ukazatelů prosazování práva** posíleny novým nástrojem, který bude sledovat zájem médií a národní vstupní a výstupní údaje. Hodnotící zpráva o spotřebitelských trzích z roku 2009 obsahovala první soubor ukazatelů, které poskytnou referenční srovnávání pro prosazování práva v celé EU.

4. ZLEPŠENÍ MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

Ve stále více globalizovaném světě ty samé důvody pro intenzivnější spolupráci mezi donucovacími orgány platí i pro vztahy s orgány mimo Evropskou unii, zejména v zemích, které již mají silné ekonomické vazby s členskými státy. Zboží je stále častěji vyráběno mimo EU a dováženo z celého světa, především z Číny. Pro zajištění bezpečnosti výrobků kolujících ve vnitřním trhu je také potřeba spojit síly s orgány a/nebo hospodářskými subjekty nespádajícími pod EU. Přístup Komise pro prosazování evropských norem ochrany spotřebitele kombinuje různé nástroje:

- Dosažení formálních dohod s donucovacími orgány v třetích zemích.

Nařízení SOOS představuje právní základ pro uzavírání dohod o mezinárodní spolupráci. Kontakt s orgány USA a Švýcarska nabírá na intenzitě s cílem najít možnosti spolupráce s sítí SOOS.

V oblasti bezpečnosti výrobků jsou praktické pracovní vztahy s donucovacími orgány v USA a Číně již dobře zavedené. Výsledkem této skutečnosti je několik správních dohod o spolupráci¹³ a také podstatná praktická zlepšení v přístupu Číny k bezpečnosti spotřebitele.

- Rozšiřováním osvědčených postupů podporovat spolupráci donucovacích orgánů na globální platformě¹⁴.

5. PODPORA VYMÁHÁNÍ PRÁVA

Účinná spotřebitelská politika závisí na znalostech spotřebitelů a podniků v oblasti jejich práv a povinností v rámci stávajících právních předpisů a na jejich schopnosti uplatnit tato práva a povinnosti při obchodních operacích. Věrohodná možnost

¹³ Memorandum o porozumění mezi Evropskou komisí a příslušným čínským úřadem AQSIQ (Memorandum of Understanding between the European Commission and the General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ)) a plán Evropské komise a AQSIQ pro dosažení větší bezpečnosti hraček (Roadmap for Safer Toys between the European Commission and AQSIQ).

¹⁴ Síť ICPEN (International Consumers Protection and Enforcement Network) – Komise má status pozorovatele a většina členů sítě SOOS je i členy ICPEN.

prosazování práva veřejnoprávními orgány je nepostradatelná a poskytuje mocný podnět pro obchodníky k tomu, aby dodržovali právní předpisy; opatření popsaná v tomto oddílu slouží jako nástroj pro umožnění spotřebitelům hájit svá práva a usnadnit prosazování právních předpisů.

5.1. Informování spotřebitelé – spotřebitelé v posíleném postavení

Informování spotřebitelé, kteří vědí, na koho se obrátit v případě nedodržování právních předpisů, a jejich schopnost rozeznat a ohlásit porušování práva jsou velmi důležitými aktéry při odhalování případů nedodržování práv. Komise proto přikládá velkou důležitost zajištění toho, aby si spotřebitelé byli vědomi svých práv, a doplňuje politiky členských států, které mají za cíl informovat a poučit spotřebitele, různým způsobem, jako například prostřednictvím informačních kampaní v členských státech, uživatelsky vstřícné webové stránky¹⁵ – např. eYouGuide, uživatelsky vstřícný internetový průvodce nabízející práva spotřebitelů k nahlédnutí v digitálním prostředí¹⁶ – a v rámci Evropského dne spotřebitelů, každoroční akce, která prosazuje práva spotřebitele v celé EU prostřednictvím různých koordinovaných aktivit.

Komise také spolufinancuje síť evropských spotřebitelských center (síť ESC)¹⁷, která poskytuje praktické informace a poradenství ohledně práv spotřebitelů a pomáhá v oblasti přeshraničních stížností.

Komise také přikládá důležitost spolupráci se spotřebitelskými organizacemi a podpoře jejich důležité práce. Spotřebitelské organizace svou prací v oblasti srovnávacích testů také hrají důležitou úlohu a působí jako „strážce“ na trhu. Specifická opatření, jako např. školení určená pro vnitrostátní spotřebitelské organizace, mají za cíl zlepšit jejich schopnost účinněji jednat na celoevropské a vnitrostátní úrovni.

5.2. Odpovídající prostředky pro zjednání nápravy

Hlavním cílem spotřebitelské politiky EU je vytvořit prostředí, ve kterém spotřebitelé mohou zakoupit zboží a služby bez ohledu na hranice států a s pevným vědomím toho, že v případě problémů existují účinná a účelná nápravná opatření.

Na úrovni EU byla zavedena řada mechanismů, mezi něž patří: řízení o drobných pohledávkách¹⁸ v oblasti přeshraničních sporů, které od roku 2009 zjednodušuje, urychluje a snižuje výdaje na soudní spory ohledně pohledávek nepřesahujících 2 000 EUR; směrnice o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech¹⁹ má za cíl posílit použití mediace v členských státech a směrnice o žalobách²⁰ zavádí společný postup umožňující kvalifikovanému subjektu v jednom

¹⁵ <http://www.isitfair.eu/> a <http://ec.europa.eu/eyouguide>.

¹⁶ Komise se zvláštním zaměřením na elektronický obchod a internetové prostředí spotřebitelům nedávno zpřístupnila eYouGuide, informační webovou stránku, která si klade za cíl objasnit stávající práva platná online a zajištěná na úrovni EU. Stránka obsahuje odkazy na příslušné orgány a spotřebitelské organizace pro případ, kdy spotřebitelé chtějí uplatnit svá práva či usilovat o nápravu.

¹⁷ Výroční zpráva sítě ESC z roku 2007: http://ec.europa.eu/consumers/reports/reports_en.htm#ecc-net

¹⁸ Úř. věst. L 199, 31.7.2007.

¹⁹ Úř. věst. L 136, 24.5.2008.

²⁰ Úř. věst. L 166, 11.6.1998.

členském státu podat žalobu v jiném státu s cílem dosáhnout zastavení porušování práva.

Komise také podporuje zavedení mechanismů ADR a usilovala o jejich prosazení přijetím dvou doporučení²¹, která stanovila principy, postupy a kritéria kvality použitelná v rámci těchto orgánů ADR.

Komise také prostřednictvím různých sítí umožňuje spotřebitelům přístup k mimosoudním postupům při přeshraničních sporech. Síť ESC funguje jako kontaktní bod předávající informace 400 orgánům ADR určeným členskými státy. Síť také spolupracuje s jinými celoevropskými sítěmi, jako je například síť FIN-NET²², systém pro mimosoudní vyřizování stížností určený pro finanční služby, a síť SOLVIT²³, která se zabývá problémy vzniklými následkem chybného uplatnění pravidel vnitřního trhu.

Komise se dále zabývá problémem kolektivní nápravy práv²⁴ v případech, kdy stejné či podobné porušení práva jedním obchodníkem má vliv na skupinu spotřebitelů. Mechanismy kolektivní nápravy práv mohou být alternativou v případě, kdy spotřebitelé rozhodnou, že není proveditelné podniknout kroky individuálně, poněvadž výdaje na soudní spory jsou velmi často neúměrné hodnotě pohledávky.

6. ZÁVĚRY

Účinná politika prosazování práv spotřebitele je ústředním bodem pro fungování jednotného trhu a je prioritou Komise pro nadcházející roky. Komise jako strážce smluv bude podporovat a napomáhat členským státům v dosažení tohoto cíle. Komise také posoudí možnosti přezkumu formálních i neformálních mechanismů SOOS pro prosazování práv.

Komise bude v zájmu zajištění správného uplatňování spotřebitelského acquis pokračovat v kontrolách provedení a ve sledování dodržování právních předpisů. V případě potřeby zahájí řízení o porušení práva proti kterémukoliv členskému státu, jenž nedostojí svým závazkům vyplývajícím z příslušných právních předpisů.

Problémům při dodržování práva lze čelit i za současné hospodářské situace, a to využitím mnoha různých nástrojů, které jsou vymahatelným práva k dispozici, a vytvořením silných a účinných přeshraničních mechanismů, jež jsou schopny se přizpůsobit a účinně fungovat v rychle se vyvíjejícím tržním prostředí, dále rozvojem jednotného výkladu uplatňovaných pravidel, zlepšením způsobů pro sledování trhů, transparentnosti informací nashromážděných v rámci tohoto sledování a viditelnosti činností v oblasti prosazování práva a intenzivnější mezinárodní spoluprací se třetími zeměmi.

Pokud je naším cílem dosáhnout nejvyšší úrovně ochrany spotřebitele v Evropské unii a vybavit spotřebitele důvěrou nutnou k využití plného potenciálu jednotného

²¹ Úř. věst. L 115, 17.4.1998 a Úř. věst. L 109, 19.4.2001.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm

²³ <http://ec.europa.eu/solvit/>

²⁴ Zelená kniha o kolektivním odškodnění spotřebitelů – KOM(2008) 794.

trhu, musí Komise a vnitrostátní donucovací orgány vystupňovat své úsilí v řešení komplexních problémů současnosti.