

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele

[COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD)]

(2017/C 034/15)

Zpravodaj: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Konzultace	Evropský parlament, 09/06/2016 Rada, 30/06/2016
Právní základ	Článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie [COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD)]
Odpovědná specializovaná sekce	Jednotný trh, výroba a spotřeba
Přijato ve specializované sekci	04/10/2016
Přijato na plenárním zasedání	19/10/2016
Plenární zasedání č.	520
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	219/4/4

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV podporuje návrh Komise a hodnotí kladně jeho vhodnost a správné zvážení a rozvoj navrhovaného obsahu. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že očekávané přínosy z provádění návrhu budou rozšířeny na všechny zúčastněné subjekty, spotřebitele, podniky a vnitrostátními orgány, jak je uvedeno v samotném návrhu.

1.2. EHSV rovněž vyjadřuje své znepokojení a obavy v souvislosti s tímto návrhem nařízení, pokud jde o ochranu základních práv a jeho provádění členskými státy.

1.3. EHSV dále vyzývá Komisi a členské státy, aby zajistily, že společná pravidla stanovená v článku osm návrhu budou účinně uplatňována, a to v souladu se zásadami, jimiž se řídí řádná správní praxe.

1.4. EHSV nakonec vyzývá Komisi, aby provedla náležitou koordinaci s členskými státy ohledně provádění opatření uvedených v tomto návrhu a posílila dosah koordinovaných opatření.

2. Souvislosti

2.1. Nařízení (ES) č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 ⁽¹⁾ o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele (dále jen „nařízení SOOS“), k němuž EHSV přijal kladné stanovisko ⁽²⁾.

2.2. Nařízení SOOS harmonizuje rámec spolupráce mezi vnitrostátními orgány Evropského hospodářského prostoru s cílem dosáhnout toho, aby činnost orgánů zajišťujících ochranu zájmů spotřebitele zahrnovala celé území jednotného trhu.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 364, 9.12.2004, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. C 108, 30.4.2004, s. 86.

2.3. Právní předpisy spadající do působnosti nařízení SOOS jsou uvedeny v příloze tohoto nařízení, která se aktualizuje pokaždé, když vstoupí v platnost nová právní úprava. V současnosti zahrnuje dvacet směrnic a nařízení v rámci *acquis* Unie v oblasti práva spotřebitele a uvádění výrobků a služeb na trh.

2.4. Nařízení má zajistit hladké fungování maloobchodních trhů v celé EU.

2.4.1. Nařízení o ochraně spotřebitele stanoví minimální pravomoci vnitrostátních orgánů a umožňuje jim zastavovat přeshraniční protiprávní jednání.

3. Posouzení nařízení o ochraně spotřebitele

3.1. Článek 21a nařízení stanoví, že Komise zhodnotí účinnost a mechanismy fungování zavedené tímto nařízením, podrobně prozkoumá možnost zařazení dalších právních předpisů a případně předloží legislativní návrh změny přílohy.

3.2. Na základě externího hodnocení⁽³⁾ a po veřejné konzultaci zveřejnila Komise zprávu⁽⁴⁾, v níž poukázala na faktory, které by mohly narušit účinnost nařízení:

- a) nedostatečné minimální pravomoci donucovacích orgánů k tomu, aby mohly spolupracovat efektivně a rychle, především v digitálním prostředí;
- b) nedostatečné sdílení informací o trhu;
- c) omezení mechanismu pro řešení protiprávního jednání postihujícího několik zemí. Vnitrostátní orgány se na svých trzích často potýkají s podobným protiprávním jednáním. Je třeba řešit jak „rozsáhlá porušování právních předpisů“, tak i „porušování, která trvají relativně krátkou dobu“, avšak mají škodlivý dopad;
- d) nutnost provádět změny přílohy nařízení za účelem rozšíření její působnosti, a to na základě následujících kritérií:
 - i) kolektivní zájmy spotřebitelů,
 - ii) přeshraniční význam,
 - iii) dimenze veřejného prosazování práva a soulad s odvětvovými a horizontálními právními předpisy, které jsou zařazeny do přílohy.
- e) skutečnost, že podnikatelskému sektoru nebudou uloženy žádné další zákonné povinnosti.

3.3. Navrhovalo se tedy, aby byly posíleny mechanismy spolupráce při uplatňování nařízení SOOS a aby bylo umožněno účinné prosazování práva spotřebitelů, což přispěje k vytvoření silného a dynamického jednotného trhu.

4. Návrh Komise

4.1. Obecným cílem návrhu je odstranit narušení hospodářské soutěže a překážky existující na vnitřním trhu. Snaží se zachovat a zvýšit účinnost a účelnost přeshraničního systému vymáhání unijních právních předpisů týkajících se spotřebitele.

4.2. Má dojít k modernizaci stávajícího nařízení, a to prohloubením míry harmonizace s cílem řešit problémy zjištěné při hodnocení a zlepšit přeshraniční vymáhání právních předpisů Unie v oblasti ochrany spotřebitele na jednotném trhu.

⁽³⁾ Závěrečná zpráva Consumer Policy Evaluation Consortium ze dne 17. prosince 2012.

⁽⁴⁾ COM(2016)284 final ze dne 25. května 2016.

4.3. Návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, neboť ochrana spotřebitele je součástí sdílených pravomocí mezi Uníí a členskými státy. Současně je v souladu i se zásadou proporcionality, neboť v rámci své působnosti vymezuje společnou skupinu minimálních pravomocí pro všechny příslušné orgány v členských státech.

4.4. V rámci spolupráce při řešení „rozsáhlých porušování právních předpisů“ se kromě jiných nástrojů navrhuje, aby byla významná a škodlivá porušování práva, která se týkají nejméně tří čtvrtin členských států, v nichž dohromady žijí nejméně tři čtvrtiny obyvatel EU, řešena s využitím společného postupu na úrovni Unie.

4.4.1. Navrhuje se, aby v případech „rozsáhlých porušování právních předpisů“ rozhodovala o zahájení společného postupu Komise, která bude v rámci takového postupu mít povinnou koordinační úlohu. Účast v takovém společném postupu bude navíc pro dotčené členské státy povinná.

4.5. V úvodních ustanoveních návrhu jsou aktualizovány definice pojmů s ohledem na rozšíření působnosti nařízení na „rozsáhlá porušování právních předpisů“ a „ukončená porušování právních předpisů“.

4.6. Stanoví se, jak jmenovat příslušné orgány a ústřední styčné úřady pro toto nařízení, a vyjasňují se jejich úlohy. Kromě toho jsou stanoveny minimální pravomoci vyšetřování a vymáhání práva, přičemž se upřesňují ty, které již existují, a doplňují se několika novými, které příslušné orgány považují za nezbytné k tomu, aby mohly působit v přeshraničních podmínkách.

4.7. Dále je zaveden mechanismus vzájemné pomoci, který sestává ze dvou nástrojů:

- z žádostí o informace, které umožní příslušným orgánům získat informace a důkazy přes hranice a
- z žádostí o opatření v oblasti vymáhání práva, která umožní příslušnému orgánu žádat jiný příslušný orgán v jiném členském státě o přijetí opatření v oblasti vymáhání práva.

4.8. V souvislosti s koordinovaným dozorem, vyšetřováním a mechanismem vymáhání práva u „rozsáhlých porušování právních předpisů“ se zavádějí různé nástroje, například koordinovaná opatření, společná opatření proti rozsáhlým porušováním právních předpisů, která mají unijní dimenzi, a koordinovaná vyšetřování spotřebitelských trhů.

4.8.1. Zavádí se nový nástroj k řešení „rozsáhlých porušování právních předpisů“, která mají unijní dimenzi a potenciálně mohou způsobit újmu spotřebitelům ve velké části Unie. Stanovuje limity určující, která podezření na porušování práva mají unijní dimenzi.

4.8.2. Limit vychází ze dvou kritérií: z dotčené populace a z počtu dotčených zemí, a v případě potřeby je na základě rozhodnutí přijato společné opatření. Cílem je ukončit porušování práva a případně zajistit odškodnění pro spotřebitele prostřednictvím závazků obchodníka.

4.8.3. Návrh obsahuje společná ustanovení pro postupy koordinovaných a společných opatření, například právo obchodníků na obhajobu, úlohu koordinátora, rozhodování a jazykový režim. Kromě toho nově zavádí právní základ pro koordinovaná vyšetřování spotřebitelských trhů (sweepee).

4.9. Zavádějí se také další opatření na úrovni Unie, například koordinace dalších činností přispívajících k doзору a vymáhání práva, výměna úředníků mezi příslušnými orgány a výměna informací o spotřebitelské politice a mezinárodní spolupráci.

4.9.1. Součástí návrhu je příloha, která obsahuje seznam právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitele a určuje rozsah působnosti *rationae materiae* nařízení.

5. Obecné připomínky

5.1. EHSV hodnotí návrh Komise, který povede k posílení spolupráce a zlepšení právní jistoty rozvojem moderních, účinných a účelných mechanismů, které omezí poškozování kolektivních zájmů spotřebitelů a jednotného trhu přeshraničním porušováním právních předpisů, kladně.

5.2. Z návrhu budou mít prospěch všechny hospodářské subjekty poškozované nekalou hospodářskou soutěží obchodníků, kteří neplní své povinnosti a kteří vyvíjejí obchodní modely, jež jim umožňují obcházet zákony a škodit spotřebitelům v jiném státě.

5.2.1. Zvýší se tím ochrana spotřebitelů, právní jistota podniků, soudržnost přeshraničního vymáhání práva a rovnost podmínek na jednotném trhu, aniž by bylo nutné podnikům ukládat nepřiměřenou zátěž.

5.2.2. EHSV připomíná, že s ohledem na výše uvedené je při výkonu pravomocí přiznaných orgánům v každém případě zapotřebí zajistit optimální rovnováhu mezi dotčenými základními právy, například vysokou mírou ochrany spotřebitele, svobodou podnikání a svobodou informací. EHSV zdůrazňuje, že je důležité respektovat právo na obhajobu, právo být vyslechnut a právo zvolit si jazyk, který se bude při řízení používat.

5.3. Návrh přináší nejen řešení, která lze a *priori* považovat za účinná v poměru k významu a šíři rozsáhlých porušování právních předpisů, ale pro rozvoj těchto řešení zavádí současně i opatření zvyšující účinnou ochranu práv spotřebitele a uživatele, která by mohla být případně uplatněna i v případech nespádajících do působnosti tohoto návrhu.

5.4. Ke splnění cíle a účelu tohoto návrhu je nezbytné, aby byly veřejným orgánům přiznány pravomoci a prostředky, které jim umožní účinně spolupracovat a přijímat opatření v souladu s nařízením. EHSV podporuje navýšení minimálních pravomocí vyšetřování a vymáhání práva a prostředků, které mají být podle návrhu poskytnuty příslušným veřejným orgánům, a to za zohlednění rozdílných právních tradic v jednotlivých členských státech.

5.4.1. Má-li být daná právní úprava účinně uplatňována, je nutné, aby existovala možnost nařídit vrácení zisků získaných v důsledku porušování práva, kterou EHSV prosazoval již dříve⁽⁵⁾. Návrh správně rozlišuje mezi minimálními pravomocí příslušných orgánů, odškodněním spotřebitelů a vrácením zisků získaných v důsledku porušování práva.

5.4.2. Dále je zapotřebí, aby návrh zavedl možnost zveřejnění sankcí jakožto opatření vedoucího k ozdravení trhu, s cílem dosáhnout větší transparentnosti fungování trhu a zajistit účinnost práva na svobodu informací⁽⁶⁾.

5.5. Na druhou stranu se návrh nezabývá opatřeními proaktivní povahy, která by mohla přispět ke splnění vytčeného cíle, a omezuje se pouze na reaktivní přístup, jehož odrazující účinek ne vždy napomůže snížení dopadu porušování právních předpisů v očekávané míře, zejména pokud dochází k časovým prodlevám při uplatnění společných postupů nebo zajištění jejich účinnosti.

5.6. Kromě toho bude zapotřebí přezkoumat budoucí uplatňování nařízení s cílem ověřit jeho dopad na nápravu trhu, neboť nebývá vždy pravidlem, že používaná sankční opatření vedou k dostatečnému usměrnění nezákonných praktik či ke zvrácení jejich dopadu, zvláště co se týče opakování těchto praktik a jejich recidivy.

5.7. Zaručené úspěchu by snad mohlo být lépe dosaženo, pokud by se návrh obecněji zaměřil na vymýcení rozsáhlých porušování právních předpisů, přičemž je důležité brát v úvahu také to, jakým způsobem tyto otázky vnímají spotřebitelé a jaká jsou jejich očekávání.

5.7.1. Znalost proaktivních a reaktivních opatření a jejich souběžné uplatňování, se zvláštním důrazem na hodnotu samoregulace a společné regulace, jakož i na sdílenou odpovědnost spotřebitelů, může vést k vytvoření synergií, které zajistí větší účinnost a účelnost návrhu.

5.8. EHSV kladně hodnotí to, že návrh stanoví možnost zapojení organizací občanské společnosti, neboť tímto způsobem lze posílit řádnou správu, transparentnost a uplatnění zásady otevřenosti fungování unijních orgánů⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Úř. věst. C 175, 28.7.2009, s. 20 a Úř. věst. C 162, 29.6.2008, s. 1.

⁽⁶⁾ Úř. věst. C 248, 25.8.2011, s. 87 a Úř. věst. C 218, 23.7.2011, s. 69.

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 11, 15. 1. 2013, s. 3.

5.8.1. Za klíčovou pro dosažení stanovených cílů týkajících se sdílené odpovědnosti všech zúčastněných subjektů je považována možnost zapojení dalších subjektů do mechanismu varování.

6. Konkrétní připomínky

6.1. V návrhu by mohla být zvažena také možnost doplnit peněžité sankce v úzkém slova smyslu také o upřesnění vedlejších či alternativních opatření.

6.2. Co se týče spolupráce s jinými orgány veřejné moci a jmenovanými subjekty, je třeba zavést kritéria koordinace, která zaručí jednotnou průřezovost za účelem optimálního uplatňování ustanovení obsažených v článku 6 tak, aby tato ustanovení nebyla používána rozdílně či nedostatečně.

6.3. Za velmi vhodné je považováno také provádění článku 8, neboť budou-li dále upřesněny minimální pravomoci k jednání přiznané veřejným orgánům, jejichž podrobný výčet je v tomto článku obsažen, možnosti zásahu se tím v mnoha případech mohou v porovnání se současným stavem značně rozšířit.

6.4. V každém případě je velmi důležité, aby členské státy zajistily, že příslušné orgány a ústřední styčné úřady budou mít k dispozici rozpočtové prostředky k účinnému provádění svých pravomocí.

6.5. EHSV se domnívá, že je nezbytné zajistit, aby byly při rozvoji a provádění mechanismu vzájemné pomoci a stanovených správních postupů dodržovány takové zásady, jako je například transparentnost a zjednodušení správy.

6.6. Kapitola týkající se koordinovaného dozoru, vyšetřování a mechanismů vymáhání práva u rozsáhlého porušování právních předpisů by měla být formulována jasněji, což přispěje k lepšímu pochopení textu a k jeho snadnému a okamžitému použití, a to vzhledem ke značnému množství okruhů a procesních harmonogramů včetně odpovídající kazuistiky. Totéž platí i pro fáze jednotlivých postupů.

6.7. U článku 24 není patrné, zda poté, co byly závazky obchodníka přijaty spotřebiteli, již nemohou být předmětem žádného jiného nápravného opatření, nebo zda lze toto opatření uplatnit později, i když z obsahu článku 25 lze vyvodit, že závazky a sankční opatření se vzájemně vylučují, což by mohlo být v rozporu s právními předpisy platnými v členských státech v rámci jejich územní působnosti.

6.7.1. S ohledem na použití vzájemně si protiřečících výrazů není rovněž jasné, zda jsou použitelné na všechny uvedené případy, neboť na základě analýzy konkrétních okolností je možné se přiklonit k oběma způsobům řešení, a to v různé míře. Tato dvojznačnost by možná mohla vést k tomu, že bude návrh používán konkrétnějším způsobem, avšak vždy tak, aby se zabránilo jednoduchému zacházení.

6.7.2. A konečně by bylo v souvislosti s koordinovaným vyšetřováním spotřebitelských trhů vhodné, aby byla vyšetřování rozšířena ve smyslu preventivního administrativního postupu prováděného z vlastní iniciativy v souladu s předchozími ustanoveními, což by nejen zabránilo situacím, kdy hrozí rozsáhlá porušování právních předpisů, a časovým posunům vyplývajícím z předtím přijatých opatření, ale současně i umožnilo včasnou reakci.

6.8. Pro účely zajištění účinnosti a účelnosti je třeba poukázat na to, že mechanismy dozoru a výstražné mechanismy musí být začleněny do již existujících systémů a dokonce i vzájemně přímo provázány, s cílem pokusit se o sjednocení či normalizaci jejich integrovaného fungování.

6.9. Do kapitoly VI by mohl být vložen článek, který stanoví postup pro účinnou komunikaci s obyvateli v případech, kdy to bude nutné, a určí kritéria pro uplatnění a provádění tohoto postupu.

6.10. Co se týče databází a systému výměny informací o porušování právních předpisů, je třeba uvést totéž, co již bylo zmíněno v souvislosti s mechanismem dozoru, ve smyslu nutného vzájemného působení mechanismu dozoru a výstražného mechanismu.

6.11. EHSV se domnívá, že lhůta pro předložení zprávy o provádění tohoto návrhu je příliš dlouhá, a je tedy toho názoru, že vzhledem k významu vytčených cílů by měla být tato lhůta zkrácena a nebo by měl být zaveden systém nepřetržitého částečného hodnocení, což by umožnilo včas odhalit jakýkoli nedostatek ve fungování tohoto návrhu a přijmout případně opatření k revizi návrhu a jeho uplatňování.

V Bruselu dne 19. října 2016.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
