**III.**

**Návrh věcného záměru**

**Zákona o ochraně spotřebitele**

**Věcný záměr zákona o ochraně spotřebitele**

Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo spravedlnosti předkládají návrh věcného záměru zákona o ochraně spotřebitele, který byl připraven v návaznosti na závěry materiálu Revize spotřebitelského práva, který byl schválen dne 19. prosince 2016 usnesením vlády ČR č. 1163.

Cílem předkládaného věcného záměru je objasnění nedostatků současné právní úpravy ochrany spotřebitele a navržení způsobů jejich řešení, aby bylo dosaženo celkového zdokonalení právní úpravy a posílení vymahatelnosti práv spotřebitelů v České republice.

**1.1 Přehled souvisejících předpisů**

Připravovaný návrh zákona se dotýká problematiky, která je v současné době upravena těmito právními předpisy:

- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, (dále také jen „zákon o ochraně spotřebitele“ nebo „ZOS“),

- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále také jen „občanský zákoník“ nebo „OZ“),

- nařízení vlády č. 363/2013 Sb., o vzorovém poučení o právu na odstoupení od smluv uzavřených distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory a vzorovém formuláři pro odstoupení od těchto smluv,

- nařízení vlády č. 364/2013 Sb., o formulářích pro smlouvy, ve kterých se sjednává dočasné užívání ubytovacího zařízení a jiné rekreační služby,

- vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 265/2000 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o označování obuvi údaji o materiálech použitých v jejích hlavních částech, a

- vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 379/2000 Sb., kterou se stanoví podmínky pro určování jednotlivých druhů křišťálového skla, jejich vlastností a způsoby označování výrobků z křišťálového skla.

Česká právní úprava ochrany spotřebitele je zásadně ovlivněna právem Evropské unie. Předmětná ustanovení zmíněných zákonů z velké části představují transpozici evropských směrnic. Jedná se zejména o následující právní předpisy EU:

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů (dále také jen „směrnice 2013/11/EU“),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů (dále také jen „směrnice 2009/22/ES“),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a  Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (dále také jen „směrnice 2011/83/EU“),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES o ochraně spotřebitele ve vztahu k  některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), (dále také jen „směrnice 2008/122/ES“),

- směrnici Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (dále také jen „směrnice 93/13/EHS“),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/65/ES ze dne 23. září 2002 o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku (dále také jen „směrnice 2002/65/ES“),

- směrnici Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy; tato směrnice je nahrazena novou směrnicí, a to směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a  spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.  2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS, která si vyžádá změnu stávající právní úpravy, tj. včetně občanského zákoníku,

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES ze dne 25. května 1999 o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží (dále také jen „směrnice 1999/44/ES“),

- směrnici Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky (dále také jen „směrnice 85/374/EHS„),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (dále také jen „směrnice 2000/31/ES“),

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 ze dne 21. května 2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (nařízení o řešení spotřebitelských sporů on-line), (dále také jen „nařízení č. 524/2013“),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/11/ES ze dne 23. března 1994 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se označování materiálů používaných v hlavních částech obuvi prodávané spotřebiteli (dále také jen „směrnice 94/11/ES“),

- směrnici Rady 69/493/EHS ze dne 15. prosince 1969 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se křišťálového skla (dále také jen „směrnice 69/493/EHS“),

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 ze dne 25. listopadu 2009 o  ekoznačce (dále také jen „nařízení č. 66/2010“),

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1523/2007 ze dne 11. prosince 2007, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže (dále také jen „nařízení č. 1523/2007“),

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1007/2011 ze dne 27. září 2011 o názvech textilních vláken a souvisejícím označování materiálového složení textilních výrobků a  o  zrušení směrnice Rady 73/44/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 96/73/ES a  2008/121/ES (dále také jen „nařízení č. 1007/2011“),

- směrnici Rady 87/357/EHS ze dne 25. června 1987 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se výrobků, jejichž skutečná povaha není rozpoznatelná a které proto ohrožují zdraví nebo bezpečnost spotřebitelů (dále také jen „směrnice 87/357/EHS“).

**1.2 Základní zásady a účel předpisů**

Evropská unie v rámci politiky ochrany spotřebitelů, která udává základní směr vnitrostátní úpravě v této oblasti, sleduje cíl podporovat zájmy spotřebitelů a zajistit vysokou úroveň jejich ochrany, konkrétně přispívat k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, jakož i  k  podpoře jejich práva na informace, vzdělávání a práva sdružovat se k ochraně svých zájmů.[[1]](#footnote-1) Požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele mají být brány v úvahu při vymezování a provádění i  jiných politik a činností Evropské unie, než je přímo oblast ochrany spotřebitele.[[2]](#footnote-2)

Hlavním účelem právní regulace v oblasti ochrany spotřebitele je **vyrovnání rozdílného postavení dvou smluvních stran**, kdy na jedné straně stojí „silnější a lépe vybavený“ podnikatel (profesionál) a na straně druhé „slabší“ spotřebitel. Toto pojetí akcentoval i Ústavní soud, když konstatoval, že „*východiskem spotřebitelské ochrany je postulát, podle něhož se spotřebitel ocitá ve fakticky nerovném postavení s profesionálním dodavatelem. Společným znakem právní úpravy spotřebitelských smluv je tedy snaha cestou práva tuto faktickou nerovnost vyrovnat, a to formou omezení autonomie vůle.*“[[3]](#footnote-3)

Vyvážená právní úprava ochrany spotřebitele a řádné vymáhání spotřebitelského práva by vedle spotřebitelů měla **chránit i poctivé podnikatele** před jejich nepoctivými konkurenty. Z tohoto pohledu je ochrana spotřebitele zárukou spravedlivé soutěže na trhu.

Ochrana spotřebitele je průřezovou agendou. Prostupuje celou řadu odborných činností v oblasti výroby a prodeje zboží a poskytování služeb. Některé aspekty této ochrany jsou právě s ohledem na specifický charakter a rozdílnost daných činností řešeny samostatnými, zvláštními právními předpisy.

Předmětné právní odvětví se **dynamicky vyvíjí**, a to především v souvislosti s rychlou změnou tržních podmínek, marketingových technik, organizace obchodování nebo se vznikem nových modelů podnikání. Kupní smlouva téměř ztratila svou osobní povahu, kterou znalo občanské právo ještě na počátku minulého století, a stal se z ní masový jev, kdy se smlouvy čím dál častěji uzavírají bez přítomnosti smluvních stran. Došlo též k nárůstu moderních a komplexních produktů a služeb nebo smluvních modelů, což vyžaduje značné nároky na spotřebitele, aby mohli dostatečně posoudit, co je předmětem smlouvy a jaké jim z toho plynou závazky. I to jsou důvody, proč se v oblasti spotřebitelských smluv a spotřebitelského práva obecně zvyšuje potřeba zásahů ze strany státu, a to jak v podobě regulace, tak v podobě dozoru nad trhem.

**2 Zhodnocení současné právní úpravy a rozbor skutkového stavu**

**2.1 Vývoj úpravy ochrany spotřebitele v České republice**

Prvky ochrany spotřebitele (kupujícího) nacházíme v českém právu již po staletí. Úprava závazkového práva i veřejnoprávní ochrany trhu se rozvíjela přiměřeně s rozvojem směny, obchodu i řemesel a též pod vlivem politických událostí. Z prvních aktů, které na našem území upravovaly vztah prodávajícího a kupujícího, lze připomenout *Práva městská Království českého* z roku 1579. Dohled nad nepoctivými podnikateli byl v počátcích záležitostí měst, později tuto úlohu ve významné míře plnily cechy. Od roku 1811 byla soukromoprávní ochrana kupujícího upravena *Všeobecným zákoníkem občanským*, který v revidované podobě platil na našem území až do konce roku 1950. Dalším pilířem úpravy byl od roku 1859 *Živnostenský řád*, který obsahoval úpravu veřejnoprávní povahy (např. stanovil povinnosti při označování provozoven, oceňování výrobků a obsahoval kontrolní a sankční oprávnění např. možnost zabavení zboží, uzavření provozovny apod.).

V době socialismu zůstávala soukromoprávní část v občanských zákonících (z roku 1950 a z roku 1964), veřejnoprávní ustanovení pak obsahoval např. zákon č. 160/1949 Sb., o vnitřním obchodě, (zrušen v 80. letech), který umožnil ministerstvu vnitřního obchodu vydávat opatření k zabezpečení distribuce zboží, kontroly oběhu a odbytu zboží apod. V roce 1954 pak byly vydány některé hygienické směrnice (o čistotě výčepního zařízení, o požadavcích při přepravě a skladování poživatin, pro holičství a kadeřnictví atd.). Jako orgán dozoru byla v roce 1952 zřízena Státní obchodní inspekce, jakožto součást ministerstva vnitřního obchodu. V roce 1962 byly nově ustaveny tři státní inspekce: Státní inspekce jakosti zemědělských výrobků, Státní inspekce jakosti výrobků potravinářského průmyslu a Státní obchodní inspekce. V roce 1986 byla zřízena Česká obchodní inspekce, která existuje dodnes, a Česká zemědělská a potravinářská inspekce.[[4]](#footnote-4)

Moderní právní úprava ochrany spotřebitele se u nás začala vytvářet po roce 1989. Prvním milníkem bylo přijetí zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb.) v roce 1992. Ten upravil veřejnoprávní stránku, především některé podmínky podnikání významné pro ochranu spotřebitele při prodeji zboží nebo výrobků a poskytování služeb. V následujících letech v době přípravy vstupu České republiky do Evropské unie docházelo k postupnému slaďování úpravy v zákoně o ochraně spotřebitele a soukromoprávní úpravy v občanském zákoníku s evropskou legislativou. Unijní právo v oblasti spotřebitele je pro Českou republiku v plném rozsahu závazné od 1. května 2004 a od té doby udává tomuto právnímu odvětví základní směr.

V době přípravy rekodifikace soukromého práva, završené účinností nového občanského zákoníku od 1. 1. 2014, byla silně zvažována otázka vytvoření uceleného spotřebitelského právního předpisu – tzv. *spotřebitelského kodexu*. S tím počítal i vládou schválený věcný záměr. Nicméně k realizaci navrhovaného vyčlenění spotřebitelského práva nakonec nedošlo a významná část spotřebitelské legislativy byla ošetřena v tehdy připravovaném novém občanském zákoníku. Diskuse o této myšlence však s přijetím rekodifikačních předpisů neutichly.

Důvodem je skutečnost, že právní úprava ochrany spotřebitelů se neustále vyvíjí, přičemž reaguje na potřeby vyplývající z rozvoje trhu a praktik, které se na něm objevují. Takto byla postupně doplňována o legislativu reagující na nové formy prodeje (na dálku, mimo obchodní prostory), na vznik nových produktů (timeshare, souborné cestovní služby, spotřebitelské úvěry a jiné finanční produkty) a na praktiky podnikatelů na trhu (zákaz nekalých obchodních praktik). Potřeba chránit spotřebitele jako slabší smluvní stranu našla svůj odraz také v úpravě zneužívajících smluvních ujednání. Kromě toho se v některých sektorech vytvářela legislativa věnovaná specifické ochraně spotřebitelů (letecká doprava, autobusová a autokarová doprava, železniční doprava či již zmíněné finanční produkty). Tématem, které bude jistě v popředí zájmu zákonodárců v nadcházejícím období, je otázka přístupu k digitálnímu obsahu, k digitálním službám a elektronickému obchodování obecně.

**2.2 Současný stav úpravy ochrany spotřebitele v ČR**

2.2.1 Stručný přehled právní úpravy

Právní úpravu ochrany spotřebitele v České republice je možné rozdělit podle základního zaměření na:

• obecnou úpravu práv a povinností;

• zvláštní úpravy práv a povinností;

• vymáhání práv a povinností.

*Obecná úprava práv a povinností*

Jako obecnou lze označit především úpravu obsaženou v zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“ nebo jen „ZOS“) a v občanském zákoníku.

**Zákon o ochraně spotřebitele** je normou veřejnoprávní povahy. Zakotvuje ty povinnosti, na jejichž dodržování je veřejný zájem. Vedle vymezení konkrétních povinností podnikatelů při nabízení a prodeji výrobků či poskytování služeb jsou současně určeny příslušné orgány dozoru a stanoveny správní sankce za porušování daných povinností. Předmětná ustanovení transponují primárně evropskou legislativu v oblasti nekalých obchodních praktik (směrnice 2005/29/ES), výrobků nebezpečných svou zaměnitelností s potravinami (směrnice 87/357/EHS), označování materiálů používaných v hlavních částech obuvi (směrnice 94/11/ES), do určité míry také některá práva spotřebitelů při prodeji na dálku či mimo obchodní prostory (směrnice 2011/83/EU), mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (směrnice 2013/11/EU), používání názvů jednotlivých druhů křišťálového skla a jim přirazených symbolů (směrnice 69/493/EHS), používání ekoznačky EU (nařízení č. 66/2010), vybrané povinnosti v oblasti timeshare (směrnice 2008/122/ES). Předmětná ustanovení dále stanovují dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z přímo použitelných předpisů EU v souvislosti s vývozem kočičích a psích kůží (nařízení č. 1523/2007), označováním textilních vláken (nařízení č. 1007/2011) či informačních povinností souvisejících s existencí platformy pro řešení sporů on-line (nařízení č. 524/2013) a upravují právní postavení sdružení na ochranu spotřebitelů a jejich oprávnění (směrnice 2009/22/ES).

Naproti tomu **občanský zákoník** obsahuje ustanovení soukromoprávní povahy vztahující se k ochraně spotřebitele. Obsahuje však též celou řadu ustanovení, která jsou svou podstatou spíše povahy veřejnoprávní (to platí hlavně o povinném informování spotřebitelů). Ustanovení na ochranu spotřebitele obsažená v občanském zákoníku transponují především evropskou regulaci týkající se spotřebitelských smluv uzavřených na dálku nebo mimo obchodní prostory (směrnice 2011/83/EU), zneužívajících ujednání ve spotřebitelských smlouvách (směrnice 93/13/EHS), timeshare (směrnice 2008/122/ES), finančních služeb poskytovaných na dálku (směrnice 2002/65/ES), zájezdu (směrnice 90/314/EHS), odpovědnosti za vadné plnění (směrnice 99/44/ES), odpovědnosti za vadné výrobky (směrnice 85/374/EHS) a částečně také elektronického obchodu (směrnice 2000/31/ES).

Většina evropských směrnic, včetně těch zapracovaných do občanského zákoníku, zavazuje členské státy, aby stanovené povinnosti podnikatelů byly přiměřeně a účinně vymáhány, například uložením odpovídající sankce za porušení. Při stávajícím uplatňovaném formátu transpozice evropských pravidel ochrany spotřebitele do občanského zákoníku tak vzniká jednoznačná potřeba tutéž problematiku řešit ještě jednou, tedy duplicitně, veřejnoprávní úpravou, především pak zákonem o  ochraně spotřebitele, kde musí být zakotven veřejnoprávní postih. Dochází tak ke vzniku dvoukolejné právní úpravy (ve snaze o oddělení soukromého a veřejného práva). Tento stav lze označit i jako nedostatek aplikační praxe, neboť se plnění některých povinností musí složitě vymáhat cestou postihu za nekalé obchodní praktiky.

*Zvláštní úpravy práv a povinností*

Vedle obecné úpravy existuje řada zvláštních právních předpisů, které se zabývají zcela konkrétními aspekty ochrany spotřebitele, a to buď jako celek nebo v některé dílčí oblasti. Tyto předpisy řeší uceleně specifické oblasti, především sektorové/výrobkové. Tomu odpovídá i jejich odborný (technicistní) obsah a rozsah úpravy. V převážné většině se jedná o právní předpisy navazující na evropskou legislativu, a to nejen po hmotněprávní stránce, ale i co do vymezení dozoru nad trhem a  procesu a pravidel pro ukládání opatření a sankcí.

*Vymáhání práv a povinností*

Nezbytnou podmínkou účinné ochrany spotřebitele je vymahatelnost spotřebitelského práva. Ochranu práv spotřebitelům a podnikatelům poskytují zejména soudy v občanském soudním řízení (zákon č.  99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). S ohledem na akcentovaný veřejný zájem je dodržování některých vymezených povinností dozorováno státními orgány. Součástí spotřebitelské legislativy jsou také předpisy, jejichž hlavním účelem je zajištění vymahatelnosti stanovených povinností, vymezení procesních pravidel pro kontrolu a ukládání opatření a sankcí. V této souvislosti je třeba zmínit též existenci nařízení (EU) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele. Od roku 2007 funguje na základě nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele spolupráce mezi dozorovými orgány, které členské státy určily jako příslušné orgány k zajištění vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu spotřebitele, jež jsou uvedeny v příloze tohoto nařízení.

2.2.2Podrobný přehled obecné právní úpravy

V souladu s článkem 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády je podrobnější přehled obecné právní úpravy obsažen v **závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA).**

2.2.3Stav právní úpravy a vývojové trendy

Právní úprava ochrany spotřebitele je dnes komplexní. Obsahuje jak ustanovení spadající do oblasti práva veřejného, tak soukromého. V řadě případů je přitom hranice mezi nimi nejasná. U řady ustanovení soukromoprávní povahy požaduje unijní legislativa zakotvení příslušných sankcí za jejich nedodržení ze strany prodávajících. Lze také mít za to, že povaha a cíl práv a povinností směřujících na ochranu spotřebitelů a priori předpokládají, že na dodržování některých ustanovení soukromého práva je veřejný zájem a dotčená pravidla tak získávají charakter obou kategorií. Unijní předpisy zpravidla nestanoví jasnou hranici mezi ustanoveními soukromého práva a ustanoveními veřejného práva. Vždy však ukládají členským státům povinnost zajistit nejen řádnou transpozici, ale také to, aby dotčená pravidla byla řádně vymáhána a aby za jejich porušení byly ukládány odpovídající sankce.

Třebaže kvalitu právní úpravy ochrany spotřebitele v České republice lze hodnotit jednoznačně kladně a celková úroveň standardů ochrany spotřebitele je vysoká, ukazuje se, že zde **existuje potenciál pro zkvalitnění stávající regulace, který doposud nebyl v úplnosti využit.**

V posledním období odborná a zainteresovaná veřejnost ve vzrůstající míře diskutuje o vhodnosti současného dvoukolejného přístupu u určitých oblastí ochrany spotřebitele s tím, že tento nepředstavuje dostatečně pružný systém, který by optimálním způsobem reagoval na dynamický vývoj trhu. V důsledku zajištění požadavku na vymáhání práv v podobě dozoru, ukládání sankcí a  opatření na národní i přeshraniční úrovni, přináší stávající právní úprava problémy, které jsou v konečném důsledku na újmu právě samotné vymahatelnosti. Dvoukolejnost klade vysoké nároky na právní vědomí a odbornost adresátů dané právní úpravy, což může vést k problémům s její aplikací (zejm. nemusí být adresátovi právní normy zřejmé, že za nesplnění povinnosti uložené v ryze soukromoprávním předpise může následovat sankce uložená příslušným dozorovým orgánem, jež je stanovena ve zcela jiném právním předpisu).

Dále je poukazováno na skutečnost, že není zajištěna veřejnoprávní vymahatelnost velké části soukromoprávních pravidel pro ochranu spotřebitele v rovině veřejnoprávních sankcí, což oslabuje efektivitu vymáhání, neboť veřejnoprávní cesta se v praxi jeví být rychlejší a účinnější z hlediska potírání protiprávního jednání. Řešení spotřebitelských sporů soudní cestou není vzhledem k časové a finanční náročnosti efektivním nástrojem pro vymáhání práv a povinností smluvních stran. Málo účinné vymáhání práva vede k nespokojenosti spotřebitelské veřejnosti, kritice nedostatečné práce ze strany úřadů a institucí.

Unijní původ většiny ustanovení ochrany spotřebitele, respektive povaha a dynamičnost této úpravy, činí problematické začlenění soukromoprávní složky ochrany spotřebitele do občanského zákoníku. Právní úprava ochrany spotřebitele v evropském právu se neustále vyvíjí, což je třeba promítnout do vnitrostátního právního řádu. Aktuálně projednávané návrhy unijních předpisů, které se týkají smluv o poskytování digitálního obsahu a služeb[[5]](#footnote-5) a obchodování po internetu[[6]](#footnote-6) se pro svou povahu, míru podrobnosti, apod. do občanského zákoníku také nehodí. Kromě vývoje unijní legislativy je třeba počítat i s faktorem ne zcela správné transpozice, což má za následek řízení o porušení Smlouvy o  přistoupení České republiky k Evropské unii a potřebu rychlých úprav vnitrostátního práva. Občanský zákoník by takto nutně byl předmětem neustálých zásahů, které nejsou pro stěžejní pilíř právního řádu žádoucí. Časté změny občanského zákoníku mohou u laické i odborné veřejnosti vyvolávat dojem jeho nestability jako základního právního kodexu a narušit tak jeho statut stabilního prvku představujícího právní jistotu ve smluvních vztazích. Z hlediska transpozice evropských směrnic do občanského zákoníku se jeví jako problematické také to, že tyto směrnice obsahují celou řadu definic, často velmi detailních. Jejich zakotvení do civilního kodexu není šťastné. Jak již bylo výše uvedeno, evropská úprava spotřebitelského práva je velmi kazuistická, neboť vesměs reaguje na nové praktiky na trhu, což neodpovídá obecné povaze soukromoprávního kodexu.

V souladu s článkem 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády je podrobnější přehled obecné právní úpravy obsažen v **závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)**.

**2.3** **Ideová východiska věcného záměru zákona o ochraně spotřebitele**

Materiál P*riority spotřebitelské politiky 2015 – 2020* schválený vládou dne 7. ledna 2015 obsahuje opatření „zvážit přípravu spotřebitelského kodexu napomáhajícího zpřehlednění legislativní úpravy spotřebitelského práva a případně připravit návrh tohoto zákona; současně posoudit specifika právní úpravy ochrany spotřebitele na finančním trhu“. Stejná myšlenka byla zahrnuta i v prioritách na předchozí období.

Dne 19. prosince 2016 schválila vláda usnesením č. 1163 materiál *Revize spotřebitelského práva*, který vypracovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu. Z něj vyplývá, že platná právní úprava vyžaduje provedení změn, které zajistí zvýšení ochrany českých spotřebitelů a současně plnou slučitelnost českého práva s právem Evropské unie.

**Právní úprava ochrany spotřebitele by měla být celkově zdokonalena a zejména by mělo dojít ke zvýšení vymahatelnosti práv spotřebitelů, posílení právní jistoty i právního vědomí adresátů regulace a zajištění přehlednosti a uživatelské přívětivosti.**

Ve spotřebitelském právu Evropské unie se úzce prolíná oblast soukromoprávní a veřejnoprávní. Směrnice na ochranu spotřebitelů vždy zavazují členské státy, aby ve své národní úpravě zakotvily účinné sankce za porušení jimi uložených povinností. Toto by bylo snáze řešitelné, kdyby byla dotčená právní úprava v jediném předpisu slučujícím obě roviny. Nová právní úprava by měla být ucelená a měla by harmonicky propojit soukromoprávní a veřejnoprávní složku. Pokud bude právní úprava na jednom místě, bude možné zlepšit dozor nad plněním povinností zakotvených do soukromého práva, které jsou dnes kontrolovatelné pouze obtížně a jejichž dozor ze strany státních orgánů vyžaduje kromě unijní legislativy též veřejný zájem.

Soustředění vybraných práv a povinností do jediného předpisu, stejně jako souvisejících soukromoprávních prostředků nápravy i veřejnoprávního dozoru a sankcí, by mělo usnadnit orientaci a posílit právní jistotu jak spotřebitelů, tak podnikatelů.

Mělo by dojít k posílení veřejnoprávní ochrany spotřebitelů, neboť tato se ukazuje být v praxi účinnější než prostředky soukromoprávní, zejména občanské soudní řízení. To předpokládá zlepšení veřejnoprávního dozoru nad plněním povinností zakotvených v pramenech soukromého práva a  zejména vybavení orgánů dohledu pravomocemi ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce pro případ jeho porušení.

Nová právní úprava by měla být **zcela** **v souladu s právem Evropské unie**. Stávající nedostatky v  transpozici evropských směrnic by měly být odstraněny. Celková koncepce by také měla přispět k  usnadnění transpozice a implementace závazků vyplývajících z členství v Evropské unii v  budoucnu, zejména zajistit možnost hladkého zapracování unijních směrnic do právního řádu. To znamená mimo jiné, že občanský zákoník by měl být oproštěn od materie, která je pro něj s ohledem na unijní kontext (potřeba transpozice, popř. opravy transpozice velkého množství rychle se vyvíjejících evropských předpisů, kazuistická povaha a množství definic v evropském právu, nejasná hranice mezi soukromoprávní a veřejnoprávní rovinou v evropském právu) problematická.

**2.4 Základní parametry zákona o ochraně spotřebitele**

2.4.1 Celková koncepce

Záměrem je vytvořit jeden obecný právní předpis, který by uceleně a na jednom místě obsahoval **práva a povinnosti spotřebitelů a podnikatelů** ve vzájemných vztazích, a který by zahrnoval veřejnoprávní i soukromoprávní pravidla na ochranu spotřebitele a posílil dozor nad dodržováním úpravy a její vymahatelnost.

Do nového zákona se navrhuje začlenit tu část právní úpravy ochrany spotřebitele, již je možné považovat za úpravu obecnou či horizontální. Ve specifických oblastech ochrany spotřebitelů (například potraviny, finanční služby, zdravotní a hygienické požadavky apod.) by nadále platila zvláštní právní úprava. Tyto oblasti jsou ostatně v mnohých případech regulovány nařízeními Evropské unie (např. práva cestujících v letecké dopravě). S ohledem na obrovský rozsah a  různorodost předmětu úpravy spotřebitelského práva (který se bude pravděpodobně do budoucnosti dále rozšiřovat), není jak z hlediska uživatelského, tak i z hlediska legislativně technického žádoucí vytvářet komplexní všeobjímající spotřebitelský kodex, neboť by to v konečném důsledku nevedlo k  žádoucímu cíli, tzn. vytvoření flexibilní, přehledné a uživatelsky přívětivé právní úpravy spotřebitelského práva.

Návrh by neměl zasahovat do pravomocí ostatních zainteresovaných rezortů. Předpokládá se zachování jejich gesční působnosti k vybrané oblasti spotřebitelského práva a jejich spolupráce na vytvoření sjednocujícího spotřebitelského právního předpisu.

2.4.2 Podrobnější přehled obsahu

Předmětem nového zákona o ochraně spotřebitele by měla být obecná právní úprava ochrany spotřebitelů, zejm. vzájemná práva a povinnosti spotřebitelů a podnikatelů, podmínky podnikání významné pro ochranu spotřebitele, oprávnění právnických osob na ochranu spotřebitelů nebo za účelem mimosoudního řešení spotřebitelských sporů, úkoly veřejné správy a dozor nad dodržováním povinností v oblasti ochrany spotřebitele.

Zákonem vymezené povinnosti prodávajících, výrobců, dovozců, dodavatelů by měly být dodržovány a jejich porušení by mělo být postihováno ze strany dozorových orgánů, a to i v případě, že tyto subjekty jednají bez příslušného oprávnění. Taková skutečnost nemůže vylučovat jejich faktickou odpovědnost za porušování předmětné právní úpravy věnované ochraně spotřebitele.

Zákon by se měl vztahovat na nabízení a prodej výrobků, na nabízení a poskytování služeb, smlouvy uzavírané mezi spotřebitelem a podnikatelem a na závazky z nich vzniklé, pokud by zvláštní zákon nestanovil jinak. V poznámce pod čarou budou vyjmenovány příkladem právní předpisy (včetně evropských přímo použitelných předpisů), které upravují nabízení a prodej výrobků či služeb ve vybraných sektorech.

Nový zákon by měl obsahovat příslušné definice. To je nezbytné pro vymezení působnosti každého právního předpisu a pro pochopení a srozumitelnost v předpise zakotvených práv a povinností. Budou převzaty všechny relevantní definice obsažené ve stávajícím zákoně o ochraně spotřebitele a  občanském zákoníku, jakož i další definice obsažené v evropských směrnicích, a to v návaznosti na rozsah působnosti zákona. Navrhuje se zakotvení především následujících definic: spotřebitel, podnikatel (zejména výrobce, dovozce, distributor, prodávající, poskytovatel služeb), výrobek, zboží, zboží vyrobené podle požadavků spotřebitele, kupní smlouva, smlouva o poskytování služeb, zneužívající ujednání, smlouva uzavřená na dálku, smlouva uzavřená mimo obchodní prostory, obchodní prostory, trvalý nosič, digitální obsah, smluvní záruka, smlouva o dočasném užívání ubytovacího zařízení, smlouva o dlouhodobém rekreačním produktu, smlouva o dalším prodeji, smlouva o výměně a další. Základními sledovanými cíli bude sjednocení právní úpravy a odstranění stávající roztříštěnosti (např. převzetí definice spotřebitele z občanského zákoníku), jasné vymezení působnosti návrhu, slučitelnost s evropským právem.

Z dosavadního zákona o ochraně spotřebitele by měla být převzata zejména ustanovení o  povinnostech při nabídce a prodeji výrobků a poskytování služeb, tj. ustanovení o poctivosti prodeje a poskytování služeb, o nekalých obchodních praktikách, o informačních povinnostech a  označování výrobků, o povinnostech související s konáním organizovaných akcí a další. Přitom by měl být napraven nedostatek v transpozici směrnice 2011/83/EU, konkrétně úpravy týkající se zákazu tzv. předem zaškrtnutých políček. Získání spotřebitelova souhlasu pro každou další platbu (kromě dohodnuté ceny za hlavní smluvní závazek) takovým způsobem, který vyžadoval po spotřebiteli zamítnutí takového souhlasu v případě, kdy s dodatečnou platbou spotřebitel nesouhlasil, by mělo být tedy v budoucnu výslovně zakázáno a sankcionováno.

Z občanského zákoníku by měla být převzata ustanovení o spotřebitelských smlouvách. To se týká jednak oblasti zákazu zneužívajících ujednání, přičemž tato úprava by měla být zdokonalena v zájmu zajištění řádné transpozice evropské legislativy, posílení právní jistoty spotřebitelů a podnikatelů a  celkového zvýšení ochrany spotřebitele. Dále jde o obecné požadavky na předsmluvní informace a o úpravu smluv uzavřených mimo obchodní prostory podnikatele a distančním způsobem, včetně smluv o finančních službách, kde by rovněž mělo dojít k některým dílčím úpravám v zájmu dosažení plné slučitelnosti s unijními předpisy. Konečně by mělo jít o úpravu dočasného užívání ubytovacího zařízení a jiné rekreační služby (timeshare). V principu bude platit, že pokud tento zákon nestanoví jinak, použije se pro smluvní vztahy mezi spotřebiteli a podnikateli občanský zákoník.

Z občanského zákoníku by měla být přenesena rovněž úprava prodeje zboží v obchodě (tzv. spotřebitelská kupní smlouva). Přitom by měly být provedeny potřebné úpravy směřující k zajištění slučitelnosti s unijním právem a zvýšení právní jistoty. Zpřesnění úpravy se týká oblastí úpravy v  otázce dodání zboží, přechodu rizika ztráty nebo poškození zboží, souladu s kupní smlouvou, hierarchie práv z vadného plnění, bezplatnosti uvedení zboží do souladu s kupní smlouvou a úpravy smluvní záruky. V ostatních otázkách by měla zůstat stávající úprava, co do obsahu, beze změny. Mělo by dojít k propojení úpravy odpovědnosti za vady (občanský zákoník) s pravidly pro uplatnění práv z odpovědnosti za vady (zákon o ochraně spotřebitele), čímž by mj. byly odstraněny některé duplicity, které existují v zákonu o ochraně spotřebitele a v občanském zákoníku. Hlavním cílem navrhované právní úpravy je odstranění aplikačních problémů, na něž spotřebitelé i podnikatelé v  oblasti práv z vadného plnění i reklamací narážejí.

Z občanského zákoníku by měla být přenesena úprava zájezdu a souvisejících ustanovení, a to ve znění změn navrhovaných v občanském zákoníku v souvislosti s novelizací zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

Dále by z občanského zákoníku měla být převzata ustanovení o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku. Právní úprava by při této příležitosti měla být zpřesněna v návaznosti na unijní legislativu.

Z nynějšího zákona o ochraně spotřebitele je nutno převzít úpravu mimosoudního řešení sporů, která transponuje směrnici 2013/11/EU o alternativním řešení spotřebitelských sporů a adaptuje právní řád na nařízení EU č. 524/2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line. Z důvodu nedávné právní úpravy mimosoudního řešení spotřebitelských sporů s ohledem na zachování principu trvalosti a neměnnost zákonů, pokud neexistuje objektivní důvod pro jejich změnu, bude tato část obsažena v obsahově stejném znění i v novém zákoně. Bude-li však takový důvod shledán na základě pravidelného hodnocení účinnosti systému v intervalu dvou let od zavedení systému**[[7]](#footnote-7)**, budou analyzovány reálné možnosti optimalizace stávající právní úpravy.

Dále je nutno zahrnout problematiku veřejnoprávního dozoru, přestupků a jiných sankcí. Tato ustanovení by měla odrážet cíl zlepšení veřejnoprávního dozoru nad plněním povinností zakotvených v pramenech soukromého práva a záměr vybavit orgány dohledu pravomocemi ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce pro případ jejich porušení.

Do návrhu zákona je třeba dále přenést úpravu žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů, aktuálně upravenou v zákoně o ochraně spotřebitele.

Pokud jde o navrhované změny v právní úpravě přejímané z dosavadních právních předpisů, detailnější popis je obsažen v **závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace.**

**2.5 Vztah zákona o ochraně spotřebitele k ostatním právním předpisům**

Nový zákon o ochraně spotřebitele bude ve vztahu speciality k **občanskému zákoníku**. V rozsahu, ve kterém nebude nový zákon o ochraně spotřebitele obsahovat zvláštní úpravu, použije se občanský zákoník.

Ve **specifických oblastech** (například potraviny, finanční služby, zdravotní a hygienické požadavky, elektronické komunikace, energetická odvětví – tj. elektroenergetika, plynárenství, teplárenství) by nadále platila zvláštní právní úprava (ať již vnitrostátní či v přímo použitelných evropských předpisech), na niž by bylo v novém zákonu ve vhodných případech odkázáno.

Souběžně s revizí spotřebitelského práva budou v rámci přípravy rekodifikace civilního procesu probíhat práce na opatřeních týkajících se procesních aspektů ochrany. Počítá se s přijetím nového civilního řádu soudního jako předpisu upravujícího sporné řízení a subsidiárně použitelného na další druhy řízení. Rovněž bude zpracován samostatný zákon upravující obecně a uceleně **problematiku hromadných žalob.**

Ministerstvo financí zvažuje výhledově komplexně upravit oblast distribuce finančních služeb. Specifická a komplexní struktura regulace finančního trhu, zahrnující mimo jiné svébytný systém udělování podnikatelských oprávnění k poskytování a zprostředkování finančních služeb, značně přesahuje regulaci obsaženou v zákonu o ochraně spotřebitele, nicméně s právní úpravou ochrany spotřebitele úzce souvisí. Ochrana spotřebitele na finančním trhu je zpravidla nedělitelnou „podmnožinou“ tzv. regulace distribuce finančních služeb, která upravuje vztahy vůči zákazníkům obecně, tj. jak vůči těm retailovým, tak i ostatním (neretailovým, podnikatelským, profesionálním). Další specifikem v regulaci finančních služeb jsou sektorové informační povinnosti. Ty jsou jednak velmi komplexní (např. u pojišťovacích služeb jich lze napočítat několik desítek), jednak velmi detailní a neaplikovatelné do jiných odvětví finančního trhu, tím méně do jiných odvětví ekonomiky jako celku. Je pak nepochybně praktičtější mít v právním řádu odděleny obecné (univerzální) informační povinnosti od těch speciálních. Z toho pak i vyplývá nutnost důsledně dodržet vyloučení finančních služeb z působnosti transpozice směrnice 2011/83/EU do nového zákona o ochraně spotřebitele.

Nepředpokládá se, že by nový zákon o ochraně spotřebitele vyvolal potřebu změny právních předpisů upravujících procesních pravidla pro kontrolu a ukládání opatření a sankcí, jako jsou např. zákon č.  500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, či nově zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

**2.6 Struktura zákona o ochraně spotřebitele**

S ohledem na zahraniční vzory se navrhuje následující struktura nového zákona o ochraně spotřebitele:

2.6.1 Úvodní ustanovení

V úvodních ustanoveních bude vymezen předmět a rozsah zákona. Především zde budou obsaženy stěžejní definice **podnikatele a spotřebitele**. Upraveny zde budou i **další relevantní definice**, které jsou nyní upraveny v zákoně o ochraně spotřebitele (zejména § 2, jakož i v občanském zákoníku). Z  těchto pojmů by zde měly být vymezeny především ty, které mají obecný dosah a jsou důležité pro většinu následující právní úpravy navrhovaného zákona. Pojmy významné pouze pro specifickou část zákona by měly být definovány v souvislosti s takovou částí. Upraveny by měly být i limity následující regulace, tj. na které právní vztahy se nepoužije.

V úvodu zákona by měl být dále vyjasněn jeho vztah k jiným právním předpisům. Zejména by mělo být stanoveno, že nestanoví-li tento zákona jinak, použije se na úpravu práv a povinností mezi spotřebiteli a  podnikateli občanský zákoník.

2.6.2 Povinnosti při nabídce a prodeji výrobků a poskytování služeb

Dále by měl zákon stanovit povinnosti podnikatele při nabídce a prodeji výrobků a služeb. Jedná se zejména o právní úpravu:

- poctivosti prodeje a poskytování služeb (§ 3, 3a a 3b ZOS),

- nekalých obchodních praktik (§ 4, 5, 5a , 5b a 5c ZOS),

- informačních povinností a označování výrobků (včetně povinností pro elektronické obchodování a smlouvy uzavřené po telefonu), (§ 9 až 14, § 18 a 18a ZOS),

- dalších povinností při prodeji výrobků a poskytování služeb (§ 6, 7a, 7b, § 15 až 17, 19 ZOS), a

- povinností souvisejících s konáním organizovaných akcí (§ 20 až 20b ZOS).

Právní úprava by měla být doplněna o zákaz tzv. předem zaškrtnutých políček, čímž bude zajištěna správná transpozice směrnice 2011/83/EU, jakož i zvýšena ochrana spotřebitelů.

2.6.3 Zvláštní úprava smluv uzavíraných se spotřebiteli

Na předchozí části by měla navazovat právní úprava nyní obsažená v občanském zákoníku. Úprava by měla být systematicky uspořádána od obecných práv a povinností ke zvláštním.

Měl by být stanoven **zákaz zneužívajících ujednání** ve spotřebitelských smlouvách (§ 1813 a 1814 OZ). Upravena by měla být definice zneužívajícího ujednání tak, aby lépe vyjadřovala smysl směrnice 93/13/EHS. Stávající rozsah, tj. že budou úpravě podléhat i individuálně sjednaná ujednání, bude zachován s ohledem na záměr nesnižovat ochranu spotřebitele. Ke zvýšení ochrany spotřebitele by mělo dojít tím, že zneužívající ujednání, která nebudou sjednána individuálně, by měla podléhat veřejnoprávnímu dozoru a tedy i případným sankcím. Dále by měl být stanoven výčet ujednání, jež budou vždy považována za zneužívající. Výčet bude odpovídat zmíněné směrnici.

Dále by měla být upravena výkladová pravidla použitelná v případě spotřebitelských smluv (§ 1812 odst. 1 OZ) a zakázána ujednání odchylující se od ustanovení zákona stanovených na ochranu spotřebitele (§ 1812 odst. 2 OZ).

Dále by měla být upravena problematika **obecných požadavků na předsmluvní informace**, nyní obsažená v § 1811 odst. 2 OZ. Zpřesněn by měl být rozsah působnosti ustanovení, aby byly respektovány výjimky stanovené směrnicí 2011/83/EU včetně vyloučení finančních služeb (nyní v § 1840 OZ bez výjimky pro finanční služby). Současně by měl být upraven také tzv. setrvačný prodej.

Rovněž by měla být zakotvena úprava **smluv uzavíraných mimo obchodní prostory a smluv uzavíraných na dálku, včetně smluv o finančních službách**. Shodně se stávající právní úpravou budou nejprve upraveny požadavky na předsmluvní informace, dále formální požadavky a odstoupení, to vše s potřebnými úpravami za účelem zajištění řádné transpozice směrnice 2011/83/EU. V souvislosti se smlouvami uzavíranými prostřednictvím telefonu se navrhuje využít diskrece umožněné směrnicí 2011/83/EU (čl. 8 odst. 6) a s ohledem na zájem na zvýšení ochrany spotřebitelů stanovit povinnost podnikatele potvrdit spotřebiteli nabídku na trvalém nosiči s tím, že smlouva bude uzavřena až v okamžiku, kdy spotřebitel nabídku podepíše nebo odešle přijetí nabídky v písemné formě.

Dále bude upraven tzv. **timeshare** neboli dočasné užívání ubytovacího zařízení a jiné rekreační služby (§ 1852 až 1867 OZ). Právní úprava občanského zákoníku bude převzata bez větších změn.

Dále se navrhuje upravit **tzv. spotřebitelskou kupní smlouvu**, nyní obsaženou v § 2158 až 2174 OZ. V této části by měla být obsažena také některá ustanovení, jež transponují směrnici 2011/83/EU a v současné právní úpravě absentují, která se vztahují na kupní smlouvy obecně. Stávající právní úprava spotřebitelské kupní smlouvy by měla být zpřesněna v tom smyslu, že budou jasně a srozumitelně na jednom místě upravena práva z  vadného plnění a stanovena jejich hierarchie. Upraveny by měly být také otázky dodání zboží, přechodu rizika ztráty nebo poškození zboží, souladu s kupní smlouvou, bezplatnosti uvedení zboží do souladu s kupní smlouvou, smluvní záruky a procesu reklamace (i ve smyslu § 19 ZOS).

V závěru bude obsažena právní úprava **zájezdu**, jež se nyní nachází v § 2521 až 2549 OZ. Její součástí bude rovněž úprava všech dalších specifik bezprostředně souvisejících se závazkem ze smlouvy o zájezdu, jejichž úprava by jinak náležela do občanského zákoníku (např. odchylky od obecné úpravy promlčení, odpovědnosti atd.). Právní úprava bude převzata ve znění změn navrhovaných v občanském zákoníku v souvislosti s novelizací zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

2.6.4 Odpovědnost za škodu způsobenou vadou výrobku

Právní úprava nyní obsažená v § 637, § 2939 až 2943 OZ bude převzata bez větších úprav.

2.6.5 Mimosoudní řešení spotřebitelských sporů

Bude zakotvena právní úprava mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Beze změn bude převzata ze zákona o ochraně spotřebitele. Poznatky z dosavadní aplikační praxe systému ADR jsou jednotlivými subjekty ADR pravidelně vyhodnocovány (a tyto poznatky jsou též zapracovávány do jejich výročních zpráv). Celkové vyhodnocení pak bude provedeno po 2 letech od nabytí účinnosti a na základě těchto poznatků budou analyzovány reálné možnosti optimalizace stávající právní úpravy.

2.6.6 Působnost veřejné správy

V rámci této části bude upravena žaloba na zdržení se protiprávního jednání (§ 25 ZOS), podněty orgánům veřejné správy v souvislosti s jejich dozorem nad ochranou zájmů spotřebitelů (§ 26 ZOS) a  jmenování subjektů mimosoudního řešení spotřebitelských sporů.

2.6.7 Dozor a opatření

Tato část bude upravovat dozor v oblasti ochrany spotřebitele. V této části bude stanovena příslušnost dozorových orgánů, jež bude založena na principu dělby na základě specializace, tak jako dosud (srov. § 23 ZOS). Dále zde budou vymezeny skutkové podstaty přestupků v případě porušení konkrétních povinností uvedených v tomto zákoně a sankce, které za ně lze uložit.

2.6.8 Zmocňovací ustanovení

Tato část bude obsahovat zmocnění k vydání prováděcích právních předpisů.

2.6.9 Společná, přechodná a závěrečná ustanovení

Závěrečná část bude obsahovat společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

**3 Způsob promítnutí věcného řešení do právního řádu**

**3.1 Návrh na zrušení a změnu právních předpisů**

Navrhovaný zákon o ochraně spotřebitele bude vytvořen převážně sloučením právní úpravy nyní obsažené v zákoně o ochraně spotřebitele a v občanském zákoníku. Toto řešení si vyžádá zrušení příslušných ustanovení v těchto zákonech, které zůstanou i po účinnosti nového zákona o ochraně spotřebitele zachovány. V rámci nové právní úpravy dojde k určitým změnám obsahu přenesené stávající úpravy, a to v rozsahu a způsobem, jak vyplynulo z hodnocení dopadů regulace. Některá ustanovení budou v právním řádu obsažena nově. Konečně, některé změny si vyžádá systematika nového zákona.

3.1.1 Zákon o ochraně spotřebitele

V rámci právní úpravy obsažené nyní v zákoně o ochraně spotřebitele by měla být převzata téměř celá právní úprava, s výjimkou ustanovení týkajících se:

- kontroly na podnět majitele práva duševního vlastnictví (§ 8a ZOS);

- povinnosti provozovatele tržiště nebo tržnic (§ 14a ZOS);

- informační databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele (část pátá ZOS);

- ekoznačky (§ 18b ZOS);

- nápravných prostředků (opatření), (§ 21, 23a ZOS).

Ke zdůvodnění tohoto rozsahu srov. **závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace RIA** (kapitola 2.3).

Ustanovení, jejichž obsah bude převzat do nového zákona o ochraně spotřebitele, budou ve stávajícím zákoně o ochraně spotřebitele zrušena.

3.1.2 Občanský zákoník

Z oblastí obsažených v současnosti v občanském zákoníku bude převzata právní úprava, která představuje obecnou, horizontální úpravu. Jde o úpravu:

- obecných informačních povinností (§ 1811 OZ);

- zneužívajících ujednání (§ 1812 až 1815 OZ);

- smluv uzavíraných mimo obchodní prostory a distančních smluv, včetně distančních smluv o finančních službách (§ 1816 až 1851 OZ);

- timeshare a souvisejících produktů (§ 1852 až 1867 OZ);

- elektronického obchodu (§ 1826 a 1827 OZ);

- prodeje zboží v obchodě (§ 2158 až 2174 OZ);

- zájezdu (§ 2521 až 2549 OZ a související ustanovení);

- odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku (§ 637, § 2939 až 2943 OZ).

Definice spotřebitele bude v občanském zákoníku zachována.

**3.2 Soulad s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii**

3.2.1 Soulad s ústavním pořádkem

Navrhované řešení je v souladu s ústavním pořádkem.

Sama ochrana spotřebitele nemá sice ústavněprávní rozměr, Ústavní soud však tuto problematiku silně akcentuje a v mezních případech nachází přesahy do ústavního pořádku. Takto např. označil za nesouladnou s ústavním pořádkem koncepci relativní neplatnosti spotřebitelských smluv, konkrétně s principy rovnosti, přiměřenosti a právní jistoty, tedy koncepci porušující závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních smluv (čl. 1 odst. 1, odst. 2 Ústavy a čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), která je neslučitelná s podstatou a účelem takové právní úpravy, jež má být projevem zásady ochrany fakticky slabší smluvní strany (spotřebitele), v soukromém právu korigující uplatnění zásady autonomie vůle.[[8]](#footnote-8)

3.2.2 Soulad s mezinárodními smlouvami

Navrhované řešení se bezprostředně nedotýká problematiky, která by byla upravena některou mezinárodní smlouvou, nepočítáme-li zakládací smlouvy Evropské unie (k souladu s právem Evropské unie viz bod 3.2.3).

3.2.3 Soulad se závazky plynoucími z členství v Evropské unii

Navrhované řešení je v souladu s právem Evropské unie. Jedním z hlavních cílů věcného záměru je odstranění stávajících nedostatků v transpozici unijních směrnic. Celková koncepce by také měla přispět k usnadnění transpozice a implementace závazků vyplývajících z členství v Evropské unii v  budoucnu, zejména zajistit možnost hladkého zapracování unijních směrnic do právního řádu.

**4 Dopady navrhované právní úprav**y

V souladu s článkem 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády obsahuje věcný záměr pouze stručná shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace. Podrobné zhodnocení je obsaženo v **závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)**.

**4.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Okruh kontrolních orgánů i podstatná část jejich stávající působnosti by měla zůstat zachována (srov. § 23 ZOS). Přidáním některých nových kompetencí by nemělo dojít k zásadní změně rozsahu jejich působnosti. Proto by kontrolní orgány nadále měly mít plnění svých povinností zajištěné rozpočtovými prostředky pro příslušný kalendářní rok.

Nově navrhované kompetence se budou týkat v menším či větším rozsahu v zásadě všech dozorových orgánů. Nově se navrhuje stanovit nové kompetence v cca 4 oblastech, které souvisí především s  problematikou poskytování informací o výrobku nebo službě, resp. informací poskytovaných před uzavřením smlouvy a také oblast dodržování zákazu použití nepřiměřených podmínek ve smlouvě.

Lze mít za to, že rozsah těchto nových kompetencí nebude mít v zásadě podstatné dopady na státní rozpočet.

**4.2 Dopady na územní samosprávné celky**

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na územní a samosprávné celky.

**4.3 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky**

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR. Kvalitní a  vyvážená ochrana spotřebitele je nicméně významným faktorem pro fungování trhu.

**4.4 Sociální dopady**

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední sociální dopady, nicméně jedním z jeho hlavních cílů je zvýšit ochranu spotřebitele a vymahatelnost jeho práv, což by mělo mít pozitivní sociální dopad.

**4.5 Dopady na podnikatelské prostředí**

Navrhovaná právní úprava má dopad na podnikatelské prostředí. Pozitivní dopad má náprava chyb, nejasností a  nepřesností stávající právní úpravy, která vyvolává určité náklady na své adresáty. Negativní dopad může představovat zavedení veřejnoprávních sankcí za dodržování soukromoprávních povinností vůči spotřebitelům, které dosud nejsou veřejnoprávním dozorem pokryty (zejména postih používání zneužívajících klauzulí a informační povinnost nyní stanovená občanským zákoníkem). Nutnost takového postupu je však dána požadavky práva Evropské unie a její jasné definování může předejít případům nekalého jednání mezi podnikateli.

**4.6 Dopady na spotřebitele**

Oblast ochrany spotřebitele je hlavním předmětem zamýšlené regulace. Nová úprava by měla přinést vyšší míru ochrany spotřebitele, posílení právní jistoty na straně spotřebitelů i podnikatelů, lepší vymahatelnost práv, měla by být přehlednější a uživatelsky přívětivější.

**4.7 Dopady na životní prostředí**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady na životní prostředí.

**4.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a rovnosti mužů a žen.

**4.9 Dopady na ochranu soukromí a osobních údajů**

Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů. Nezakládá povinnosti ohledně poskytování a sběru osobních údajů. Nevznikají žádné nové uzly, ve kterých existuje nebo vzniká potenciálně nebezpečí neoprávněného přístupu nebo zneužití osobních údajů.

**4.10 Dopady na výkon státní statistické služby**

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na výkon státní statistické služby.

**4.11 Zhodnocení korupčních rizik**

Navrhovanou právní úpravou se počet ani stávající věcná působnost příslušných kontrolních orgánů měnit nebude. Dojde pouze k rozšíření dozorovaných právních vztahů o ty, které jsou v současné době upraveny v občanském zákoníku (část čtvrtá, díl 4 – ustanovení o závazcích uzavíraných se spotřebitelem).

Navrhovanou úpravou se nebude měnit rozsah ani výše sankcí. V případech, kdy rozhodování o  zjištěném přestupku umožňuje správní uvážení, vyhodnocuje příslušný dozorový orgán rozsah a  nebezpečnost deliktního jednání, dopad ukládané sankce k poměrům příslušného podnikatele (zda se jedná o živnostníka či obchodní řetězec apod.), jakož i k dalším souvisejícím skutečnostem. Rozhodnutí o přestupku jsou v souladu s obecnými pravidly a judikaturou správních soudů řádně odůvodněna a jsou přezkoumatelná.

O své kontrolní činnosti, jakož i o pravomocně rozhodnutých řízeních informují dozorové orgány na svých webových stránkách, čímž je zajištěna transparentnost jejich činnosti. Informace o konkrétních kauzách či jiných skutečnostech souvisejících s výkonem kontrolní činnosti poskytují jednotlivým žadatelům informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

**4.12 Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na bezpečnost a obranu státu.

1. Viz čl. 169 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. [↑](#footnote-ref-1)
2. Viz čl. 12 Smlouvy o fungování EU. [↑](#footnote-ref-2)
3. Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 342/09. [↑](#footnote-ref-3)
4. V podrobnostech k vývoji v dávnější historii viz Historie ochrany práv kupujících, Výňatek ze sborníku vydaného Českou obchodní inspekcí v roce 2003 k 50. výročí její existence, dostupné z [www.coi.cz](http://www.coi.cz). [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2015) 635 final. [↑](#footnote-ref-5)
6. COM(2015) 634 final. [↑](#footnote-ref-6)
7. K pravidelnému vyhodnocování systému se Ministerstvo průmyslu a ochodu zavázalo v důvodové zprávě k návrhu zákona, kterým se mění zákon 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, bod 6 „Přezkum účinnosti regulace“, strana 32 a násl.. [↑](#footnote-ref-7)
8. Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 1/10. [↑](#footnote-ref-8)