



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.10.2012

C(2012) 7023 final

Vážená paní předsedkyně,

děkuji Vám za zaslání textu usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k návrhu nařízení o společné evropské právní úpravě prodeje [KOM(2011) 635 v konečném znění].

Poslanecká sněmovna ve svém usnesení oceňuje snahy Evropské komise o vytvoření lepších podmínek pro fungování vnitřního trhu a o zkvalitnění evropské normotvorby v oblasti prodeje. Domnívá se však, že Evropská komise nezávažila stanoviska členských států k jednotlivým variantám obsaženým v zelené knize, že článek 114 není pro návrh vhodným právním základem a že zvolený nástroj není v souladu se zásadou subsidiarity. Poslanecká sněmovna se také obává, že návrh dále umocní složitost systému.

Komisi těší, že Poslanecká sněmovna ocenila její snahy zlepšit podmínky pro bezproblémové fungování vnitřního trhu, a je přesvědčena, že návrh nařízení o společné evropské právní úpravě prodeje by k dosažení tohoto cíle mohl přispět.

1. Zvážení stanovisek členských států

Poslanecká sněmovna má za to, že nebyly dostatečně respektovány příspěvky členských států do konzultace zelené knihy o možnostech politiky pro pokrok směrem k evropskému smluvnímu právu pro spotřebitele a podniky [KOM(2010) 348 v konečném znění].

Komise tento názor nesdílí. Všechny předložené příspěvky, zejména pak příspěvky členských států a vnitrostátních parlamentů, které jich zaslaly celkem 29, Komise důsledně prostudovala. Pokud jde o potřebu opatření a o možné varianty, stanoviska byla značně nejednotná. Některé vlády (např. České republiky, Spojeného království, Francie a Kypru) a parlamenty (např. obě komory českého parlamentu, dánský parlament a dolní parlamentní komora ve Spojeném království) myšlenku nepovinného smluvního práva jednoznačně zamítly. Některé z vlád a parlamentů se k této věci nechtěly vyjadřovat, protože nevěděly, jakou by nepovinné evropské smluvní právo mělo podobu. Poměrně velký počet vlád (např. Německa, Nizozemska, Polska, Lucemburska, Bulharska, Řecka a Litvy) a vnitrostátních parlamentů (např. německá Spolková rada a portugalský parlament) však nepovinnému smluvnímu právu vyjádřil podporu, v některých případech jakožto druhému kroku, jenž by následoval po přijetí souboru modelových pravidel. Některé členské státy jako Estonsko a Rumunsko by dokonce upřednostňovaly určitou formu evropského smluvního kodexu, ale byly by ochotny podpořit i nepovinnou společnou evropskou právní úpravu prodeje.

Vážená paní

Miroslava NĚMCOVÁ

Předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Sněmovní 4

118 26 PRAHA 1

Hodnocení dopadu navíc ukázalo, že koexistence 27 různých vnitrostátních systémů smluvního práva ovlivňuje přeshraniční obchod a že nezávazným opatřením, kupříkladu souborem modelových pravidel či pouhým doporučením, by se problém neodstranil. V úvahu v zásadě připadala dvě nezávazná opatření, a to soubor modelových pravidel a doporučení Komise. Soubor modelových pravidel ve formě dokumentu Komise, nebo ve formě interinstitucionální dohody by se použil pro změnu stávajících odvětvových předpisů nebo pro přípravu odvětvových předpisů budoucích. Pozitivní dopad této varianty na podniky a spotřebitele by tudíž byl nepřímý a nebyl by pocíťován okamžitě, jelikož jednání o nové legislativě či o novelách legislativy již existující by si vyžádala určitý čas. Náklady plynoucí ze současných 27 různých vnitrostátních systémů smluvního práva by se neodstranily. Doporučení Komise by bylo účinné pouze tehdy, pokud by společnou evropskou právní úpravu prodeje přijalo několik členských států v úplnosti a beze změn původní verze připojené k takovému doporučení. Takový výsledek je však vysoce nepravděpodobný. Tato varianta by kromě toho nepomohla obchodníkům v případě smluv mezi podnikem a spotřebitelem, protože by museli pátrat, zda členské státy ve společné evropské právní úpravě prodeje neprovedly změny týkající se kogentních pravidel pro ochranu spotřebitele, a pokud ano, kde. To by znamenalo, že by nemohli spotřebitelům prodávat přes hranice na základě jedné jediné právní úpravy, a vznikaly by jim tak transakční náklady. Tato varianta by tudíž překážky pro přeshraniční obchod odstranila jen v omezené míře.

Z tohoto důvodu se Komise rozhodla předložit návrh nařízení o (nepovinné) společné evropské právní úpravě prodeje. Společná evropská právní úprava prodeje by navíc překonáním překážek spojených se smluvním právem přinesla nové příležitosti pro růst a v obchodu by pomohla využívat potenciál, který dosud ležel ladem. To by mohlo být zajímavé zvláště pro Českou republiku, která čelí období hospodářské stagnace.

2. Právní základ a zásada subsidiarity

Na rozdíl od Poslanecké sněmovny je Komise přesvědčena, že článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) je pro návrh v jeho stávající podobě správným právním základem. Podle čl. 114 odst. 1 SFEU mohou Evropský parlament a Rada přijímat opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Zákonodárci Unie se mohou k článku 114 SFEU uchýlit tam, kde rozdíly ve vnitrostátních pravidlech mohou být na překážku základním svobodám, a mohou tudíž mít přímý dopad na bezproblémové fungování vnitřního trhu nebo výrazně narušovat hospodářskou soutěž¹. K uvedenému ustanovení lze přistoupit, i pokud je cílem předejít vzniku takových překážek pro obchod v důsledku rozdílného vývoje vnitrostátních právních předpisů. Vznik takových překážek však musí být pravděpodobný a předmětné opatření musí být koncipováno tak, aby jim předcházelo².

Preambuli našeho návrhu a jeho důvodovou zprávou prolínají dvě argumentační linie. Za první, ve spotřebitelských smlouvách představují rozdíly ve vnitrostátních kogentních pravidlech právní a praktické překážky pro volný pohyb zboží. Za druhé, rozdíly v hmotném právu, jak co se týče smluv mezi podniky, tak smluv mezi podnikem a spotřebitelem (dokonce i rozdíly v pravidlech, od kterých se strany mohou odchýlit), představují hospodářské překážky ve formě transakčních nákladů, které mají nepřiměřeně negativní dopad na malé a střední podniky. Návrh tyto překážky značně omezí tím, že stranám dovolí využívat jediný právní nástroj bez ohledu na členské státy, do jakých vyvážejí.

¹ Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, Sb. rozh. 2006, s. I-11573, bod 37; Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil 2000, s. I-8419, body 84 a 106.

² Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil 2000, s. I-8419, bod 38.

Co se týče možnosti přijmout opatření za účelem „sblížení“ vnitrostátních právních předpisů, článek 114 SFEU neznamená, že opatření na něm založené musí formálně měnit znění vnitrostátních právních předpisů, protože jak rozhodl Soudní dvůr, výraz „opatření za účelem sblížení“ svěřuje zákonodárcům Unie určitý prostor pro uvážení, jaká technika sblížení bude nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku³. Nařízení o společné evropské právní úpravě prodeje sblíží tím, že stanoví „druhý režim právní úpravy prodeje“ – zavedením společné evropské právní úpravy prodeje by se totiž změnil dosah vnitrostátních právních předpisů. Strany musí mít možnost se na výběru režimu právoplatně dohodnout. Členské státy nesmí ve svých právních rádech bránit tomu, aby tento výběr nabyl účinnosti v platném právním systému, nebo takové nabytí účinnosti ztěžovat.

V neposlední řadě je také třeba zvážit i tento argument: pokud by návrh usiloval o nahrazení vnitrostátního smluvního práva společnou evropskou právní úpravou prodeje, jež by platila bez ohledu na přání stran, namísto aby ji pro strany pouze stanovil jako možnost, zcela jistě by měnil stávající vnitrostátní předpisy, a tudíž by se považoval za opatření za účelem sblížení. Pokud by však bylo možné za „sblížení“ považovat pouze ta opatření EU, která do pravomocí členských států zasahují oštreji, a pokud by tak pouze taková opatření mohla vycházet z právního základu (článek 114 SFEU) vyžadujícího jen kvalifikovanou většinu, bylo by to paradoxní a v rozporu se základními principy Smluv.

Komise navíc zastává názor, že článek 352 SFEU není pro návrh správným právním základem. Článek 352 SFEU je v prvé řadě „zbytkovým“ právním základem, který lze použít pro opatření, pouze pokud tvůrcům právních předpisů Unie neposkytuje pravomoc přijmout opatření žádné jiné ustanovení Smlouvy. Jak je vysvětleno výše, podmínky článku 114 SFEU splněny jsou.

Pojetí současného návrhu se navíc liší od situace, která vedla k rozsudku ve věci evropské družstevní společnosti⁴. V onom případě Soudní dvůr Evropské unie potvrdil, že článek 352 SFEU (bývalý článek 308 ES) je jakožto právní základ pro nařízení o statutu evropské družstevní společnosti správný, jelikož uvedené opatření vytváří novou nadnárodní právní formu jakožto doplněk k družstevním společnostem podle vnitrostátního práva. Výsledkem je mimo jiné možnost přemístit sídlo takové společnosti z jednoho členského státu do druhého, aniž by toto přemístění vedlo ke zrušení nebo k vytvoření nové právnické osoby. Na rozdíl od rozsudku ve věci evropské družstevní společnosti není společná evropská právní úprava prodeje spojena s novou právní formou, protože strany si nevybírají nebo nevytvářejí novou „evropskou kupní smlouvu“, jež by se konceptuálně lišila od kupní smlouvy vnitrostátní. Existující vnitrostátní smluvní pravidla jsou společnou evropskou právní úpravou prodeje pouze doplněna.

V této souvislosti stojí za připomenutí argument Rady ve věci evropské družstevní společnosti. Rada se u Soudního dvora hájila tím, že opatření přijaté podle článku 114 SFEU (bývalého článku 95 ES) musí vést k výsledku, kterého by mohlo být dosaženo současným přijetím totožných právních předpisů v každém členském státě. V předmětném případě by členské státy (alespoň teoreticky) mohly vytvořit společnou evropskou právní úpravu prodeje jakožto druhý režim v každém členském státě společně a ve stejný čas, což nebyl případ otázky vytvoření nové právní formy v právu společnosti nebo v oblasti duševního vlastnictví.

³ Spojené království v. Parlament a Rada, C-66/04, bod 45.

⁴ Parlament v. Rada, C-436/03, Sb. rozh. 2006, s. I-3733.

I se zásadou subsidiarity je nařízení v souladu. Cíle v podobě vytvoření totožného souboru právních předpisů v oblasti prodeje, který by mohli využívat podniky a spotřebitelé u přeshraničních smluv bez ohledu na zemi určení, by se teoreticky mohlo dosáhnout současnými a společnými legislativními kroky na úrovni členských států. Z praktického hlediska by se však tohoto cíle na vnitrostátní úrovni dosáhnout nedalo, a lépe a efektivněji tudíž může být cíl splněn legislativními kroky na úrovni Unie. Proto nařízení není se zásadou subsidiarity v rozporu, ba co víc, lze ho chápat jako nástroj, který je s touto zásadou obzvláště slučitelný, neboť se nedotýká občanského práva členských států ani způsobu, jímž je uplatňováno.

Komise se neubírá cestou rozsáhlé harmonizace, jak se Poslanecká sněmovna obává. Nařízení naopak s mimořádnou pozorností přihlíží k zásadě proporcionality. Za prvé, působnost nařízení je omezena na oblasti, kde jsou problémy nejnaléhavější, jmenovitě pak na oblasti přeshraničních kupních smluv a smluv, jejichž stranami jsou malé a střední podniky. Za druhé, nařízení si žádným způsobem nevyhrazuje přednostní právo na oblast, v rámci níž mohou přijímat opatření zákonodárci členských států, jelikož mimo druhý režim právní úpravy prodeje, který předmětné nařízení zavádí, mohou vnitrostátní zákonodárci v oblasti právní úpravy prodeje dále jednat a mohou dokonce stanovovat kogentní pravidla. Nařízení nenavrhuje ani žádnou úplnou harmonizaci, jež by nahradila vnitrostátní právní předpisy a pro strany zavedla předpisy nové bez ohledu na to, zda chtějí vyvážet. Předložený návrh spíše nabízí nepovinný nástroj, který si strany v případě přání mohou zvolit. Celkově to znamená, že zásahy do vnitrostátního práva jsou omezeny na minimum.

3. Potřeba návrhu nařízení o společné evropské právní úpravě prodeje

Poslanecká sněmovna se domnívá, že důvody, proč se spotřebitelé a podniky přeshraničním transakcím vyhýbají, nesouvisí s rozdíly ve vnitrostátní právní úpravě prodeje, ale s praktickými problémy, jako jsou například různé jazyky, obecná nedůvěra k transakcím na dálku nebo preference kamenných prodejen či domácího zboží.

Že takové praktické překážky pro přeshraniční obchod existují, Komise nikdy nepopírala a podobnými překážkami se zabývá. Nedávno například předložila návrh směrnice o alternativním řešení sporů, jež by spotřebitelům usnadnila a zlevnila hledání nápravy. Přítomnost jiných překážek však neznamená, že by se Komise neměla zabývat bariérami, jež souvisí se smluvním právem. Z hodnocení dopadu vyplynulo, že potíže pramenící z koexistence 27 různých vnitrostátních systémů smluvního práva podniky od provádění přeshraničních transakcí skutečně odrazují a mají větší vliv než jiné faktory, jako jsou například rozdílné jazyky či vzdálenost. Komise provedla dva průzkumy Eurobarometr – jeden se zaměřoval na obchodování mezi podniky a spotřebiteli a druhý na obchodování mezi podniky navzájem. Otázky se soustředily na deset největších překážek pro obchod uvnitř Unie. Šest z nich se týkalo praktických problémů, například různosti jazyků či kultur nebo problémů s daňovými pravidly. Čtyři otázky se zaměřily na problémy, které mohou vyvstat v důsledku existence 27 různých systémů smluvního práva, například na problémy s přizpůsobením se různým pravidlům pro ochranu spotřebitele v cizím smluvním právu a s jejich dodržováním, na problémy s hledáním informací o ustanoveních cizího smluvního práva a na problémy s řešením přeshraničních sporů a se získáváním právního poradenství v oblasti cizího smluvního práva. Potíže spojené s rozdílností smluvního práva se v případě smluv mezi podniky a spotřebiteli umístily na prvním, třetím, šestém a sedmém místě a v případě smluv mezi podniky pak na místě třetím, pátém, šestém a sedmém.

Tyto překážky mají nejtěžší dopad na malé a střední podniky (zejména na malé podniky a mikropodniky), protože náklady na proniknutí na četné zahraniční trhy jsou v porovnání s jejich obratem obzvláště vysoké. Transakční náklady na vývoz do jednoho jiného členského státu mohou v případě mikroobchodníka činit až 7 % jeho ročního obrátu a při vývozu do čtyř členských států by mohly narůst až na 26 %. Vezmeme-li v úvahu, že v EU představují mikropodniky 92 % a malé a střední podniky 99 % všech firem, transakční náklady spojené se smluvním právem ztěžují situaci velkému počtu obchodníků. Vzhledem k tomu, že české hospodářství je z velké části postaveno na malých a středních podnicích (99,8 % všech firem), společná evropská právní úprava prodeje by mohla být pro Českou republiku skutečným přínosem.

Počet českých podniků, které uvedly, že by si kvůli potížím s rozdílnými režimy smluvního práva zvolily evropské smluvní právo, převýšil unijní průměr: pro své přeshraniční smlouvy se spotřebitelé by si společné evropské smluvní právo vybralo 73 % českých maloobchodníků (průměr EU: 71 %). Stejně odpovědělo i 77 % podniků prodávajících jiným obchodníkům (průměr EU: 70 %). Celkem 42 % českých maloobchodníků by rozšířilo vývoz o jeden až dva další členské státy, 30 % o tři až pět a 12 % o šest a více. Pokud jde o české podniky uzavírající smlouvy s jinými podniky, 39 % z nich by rozšířilo vývoz o jeden až dva další členské státy, 30 % o tři až pět a 12 % o šest a více. Tato čísla dokládají zájem českých podniků a opět poukazují na potenciál, který jim opatření může nabídnout. Za těmito výsledky by mohla stát skutečnost, že pro české hospodářství je příznačné vysoké zastoupení malých a středních podniků, které při přeshraničním obchodování v zásadě čelí větším problémům.

Ze zavedení společné evropské právní úpravy prodeje by mohli profitovat i spotřebitelé: 50 % českých spotřebitelů v současné době uvádí, že nejistota, co se týče jejich práv, je odrazuje od nakupování v jiných členských státech. I toto číslo se nachází nad průměrem EU ve výši 44 %. Přestože o nakupování přes internet v jiném státě EU by v případě uplatňování jednotných evropských pravidel uvažovala třetina spotřebitelů, dnes jich takto nakupuje jen 7 %. Jejich nejistota často pramení z toho, že spotřebitelé přesně nevědí, jak mohou postupovat v případě problémů, a jaká mají práva, pokud nakupují v jiné zemi. Na druhé straně spotřebitelé, kteří nejistotu nepocítují a aktivně vyhledávají produkty po celé EU (zejména na internetu), se mnohdy setkávají s tím, že jim obchodník prodej nebo dodávku zamítne. Za jeden rok získaly tuto zkušenost přinejmenším 3 miliony spotřebitelů. V praxi jsou pokusy o nákup produktů přes internet v přeshraničním kontextu častěji spíše neúspěšné a mnohdy končí zklamáním v podobě zprávy o nedostupnosti daného výrobku pro zemi spotřebitelova bydliště. Ze studie, v rámci níž se fiktivní zákazníci snažili provést téměř 11 000 zkušebních transakcí, vyplynulo, že přeshraniční nákup produktů by v 61 % případů selhal. Čeští spotřebitelé jsou na tom ještě hůře – neuspěli by totiž v 63 % případů.

Spotřebitelé by rovněž mohli mít prospěch z širšího výběru výrobků za nižší ceny. Podle studie, ve které fiktivní zákazníci nakupovali 100 oblíbených produktů nabízených na internetu, nebylo 41 % z těchto výrobků v České republice na internetu dostupných. Průzkum také ukázal, že pokud by čeští spotřebitelé měli možnost přeshraničního nákupu, u 44 % hledaných výrobků by ušetřili přinejmenším 10 %.

4. Nedostatečná transparentnost

Poslanecká sněmovna ve svém usnesení argumentuje, že přijetím nařízení by mohlo dojít k ještě většímu zneprůhlednění už dnes tak složitých pravidel pro spotřebitele. Toto riziko však Komise důsledně zvažila a v návrhu jej náležitě ošetřila. Aby se zajistilo, že spotřebitelé

budou schopni informované volby, návrh stanoví, že spotřebitel bude muset k použití společné evropské právní úpravy prodeje vydat zvláštní výslovný souhlas, a to až po obdržení standardního informačního oznámení, v němž budou popsána jeho hlavní práva podle této úpravy. V současné době se do obchodních podmínek zpravidla zapracovává ustanovení o volbě rozhodného práva.

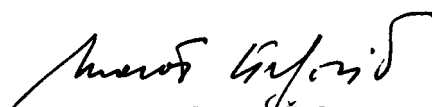
Obavy, pokud jde o zvýšení složitosti, nejsou opodstatněné. Již dnes může být situace pro spotřebitele zmatečná, protože spotřebitelé se setkávají s různými pravidly podle toho, u koho nakupují a kde se nachází dodavatel, a nemají skutečnou možnost volby rozhodného práva. Jedná se o jeden z problémů, který se tento návrh snaží řešit. Při použití společné evropské právní úpravy prodeje by měli spotřebitelé jistotu, že budou mít tatáž práva bez ohledu na to, zda patří k obchodníkovi cílové skupině, a bez ohledu na to, kde se obchodník nachází. Měli by navíc i jistotu, že je v těchto právech zaručena vysoká úroveň ochrany spotřebitele srovnatelná s ochranou nabízenou právními předpisy jejich členských států či dokonce vyšší. Společná evropská právní úprava prodeje by byla pro spotřebitele přínosná také z ekonomického hlediska: vzhledem k tomu, že by usnadnila přeshraniční obchod, podniky by prodávaly své výrobky i v členských státech, kde dříve nepůsobily. Spotřebitelé by následně profitovali z širšího výběru při nižších cenách.

Poslanecká sněmovna dodává, že zajištění stejné úrovně ochrany spotřebitelů ve všech členských státech si klade za cíl i nedávno přijatá směrnice o právech spotřebitelů. Co se týče působnosti dotčené směrnice, má Poslanecká sněmovna zajisté pravdu. Tato směrnice se však zabývá pouze povinnostmi poskytovat informace před uzavřením smlouvy a právem odstoupit od smlouvy. Mnoho záležitostí, které jsou z hlediska přeshraničního obchodu relevantní, například opravné prostředky nebo kontrola nepřiměřených smluvních podmínek, v ní však není ošetřeno, stejně tak jako se v ní neřeší ani jiné otázky, jež nespádají do „acquis communautaire“, například uzavírání právoplatných smluv nebo prekluzivní lhůty. Směrnice o právech spotřebitelů tak neharmonizuje dlouhou řadu důležitých aspektů a neodstraňuje překážky související se smluvním právem.

Co se týče obav související s nutností posuzovat některé záležitosti, na něž se společná evropská právní úprava prodeje nevztahuje, podle rozhodného hmotného práva, Komise je názoru, že návrh je samostatným souborem pravidel a obsahuje právní řešení pro převážnou většinu problémů, které budou z hlediska přeshraničních transakcí pravděpodobně relevantní. Skutečnost, že některá témata zůstávají mimo působnost návrhu, lze vysvětlit buď tím, že daná pravidla se v přeshraničních kupních smlouvách zřejmě nebudou často vyskytovat (např. pravidla pro započítávání pohledávek), nebo tím, že jde o pravidla pro členské státy natolik citlivá, že by jejich sbližování na úrovni EU nemuselo být v souladu se zásadou proporcionality (např. pravidla týkající se neetických či nezákonných kontaktů a způsobilosti nezletilých). Nepovinnost společné evropské právní úpravy prodeje však v každém případě znamená, že ji budou využívat pouze ty strany, které v navrhovaném předpisu spatřují hospodářský přínos.

Doufám, že se mi v této odpovědi podařilo uspokojivě rozptýlit obavy, jež Poslanecká sněmovna PČR vyjádřila ve svém usnesení.

S úctou


Maroš Šefčovič
místopředseda