



V Praze 8. 11. 2016
Čj. 1352/16

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Návrh zákona upravuje zejména oblasti zjištění totožnosti prodávajícího např. při nakupování prostřednictvím e-shopů a dalších typů elektronického nakupování, kontrolních nákupů, krycích prostředků a dokladů a přístupu do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná soba nebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly.

Návrh zákona předkládá Ministerstvo průmyslu a obchodu na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2016. Navrhovaný termín nabytí účinnosti je 1. červenec 2017.

II. Připomínky a návrhy změn:

Jako **problém** předkladatel uvádí „*nutnost zajistit účinný dozor v oblasti spotřebitelské legislativy...*“ Jde především o čtyři oblasti:

Problém identifikace prodávajícího, který o sobě neuvádí všechny zákonem stanovené údaje, a nelze jej tak kontaktovat – typicky v prostředí elektronického nakupování např. v e-shopech

1. Nemožnost provedení kontrol v případech, kdy prodávající bezprostředně po zahájení kontroly ukryjí své zboží a opustí stánek – nejčastěji na tržnicích a tržištích
2. Zajištění anonymity a ochrany osobních údajů inspektorů České obchodní inspekce (dále i „ČOI“) – např. při kontrolách obchodních praktik předváděcích prodejních akcí a uzavírání smluv v autobazarech
3. Neochota vrácení peněz po uskutečnění kontrolního nákupu poté, co jej inspektoři nepoškozený vrátili kontrolované osobě

Předkladatel uvedené problémy srozumitelně slovně popisuje, z textu je zřejmé, jaké situace, chování, případně prostředí jsou pro ně charakteristické.



Předkladatel nevynechává rozsah problémů ani četnost či pravděpodobnost výskytu konkrétních problémových situací. V části, která se věnuje popisu stávajícího právního stavu, předkladatel uvádí některé číselné údaje, a to i v tabulkách v členění podle územního členění, případně podle konkrétních let. Data svým charakterem odpovídají dokumentu typu výroční zprávy (např. počty kontrol zaměřených na internetové obchodování, nebo počty kontrol převáděcích prodejních akcí), neprokazují však závažnost a míru uvedených problémů.

Pro ilustraci lze uvést, že např. u problému identifikace prodávajícího závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace neuvádí, v kolika případech nebylo možné prodávajícího identifikovat, o jak závažná pochybení se jednalo, jaký s tím souvisel nebo souvisí dopad na spotřebitele apod. Tento zásadní nedostatek je společný všem popisovaným problémům. Bez doplnění konkrétních údajů, empirických dat nebo ilustračních případů včetně průkazných číselných údajů není možné objektivně posoudit závažnost problémů a nutnost navrhované legislativní úpravy. Komise pro hodnocení dopadů regulace předpokládá, že předkladatel takovými daty disponuje, a to např. z dozorové činnosti ČOI. Hodnoty by bylo vhodné doplnit buď v celkových hodnotách za konkrétní období, nebo uvést kvantitativní charakteristiky přesně specifikovaného vzorku.

Pro úplnost komise uvádí, že předkladatel na str. 10 závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace uvádí údaje ze Statistické ročenky ČR 2014, např. objemy nákupů formou internetového obchodu a vyhledávání informací o zboží a službách na internetu. Z textu není zřejmé, z jakého důvodu předkladatel nepoužil data z roku 2015. Právě u oblasti internetového obchodu se mohou starší data od novějších lišit výrazným způsobem.

Popis existujícího právního stavu v dané oblasti obsahuje výčet legislativních změn v období let 2010-2016 a seznam připravované legislativy. Konkrétní analýza existujícího právního stavu ve vztahu k identifikovaným problémům je nahrazena souhrnem slovního popisu problémů. Předkladatel uvádí např. na str. 19 k problému kontrolních nákupů, že *„...stávající praxe ČOI zejm. při vrácení zboží z kontrolního nákupu vykazuje značné problémy...“*, podrobnější zdůvodnění v závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace nelze dohledat, chybí konkrétní data např. o počtu nákupů celkem a jejich celkové finanční hodnotě, z toho o počtu problémových nákupů, u kterých nedošlo k vrácení peněz a jejich celkové finanční hodnotě.

Identifikace dotčených subjektů zahrnuje ČOI, podnikatele, spotřebitele. U podnikatelů předkladatel uvádí kromě jiného, že předkládaná regulace *„...v zásadě neukládá – oproti stávající právní úpravě – žádné nové povinnosti...“*

Z textu není možné zjistit, z jakého důvodu předkladatel navrhované změny hodnotí tímto způsobem, když návrh zákona např. v ustanovení § 5 odst. 5 ukládá kontrolovaným osobám povinnost vrátit ČOI zaplacenou cenu a ustanovením § 6 stanoví oprávnění inspektorů zjednat si v souvislosti s výkonem kontroly přístup do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor včetně otevření uzavřených prostor, a to i bez přítomnosti vlastníka nebo kontrolované osoby.

Předkladatel mezi dotčené subjekty nezahrnul Ministerstvo vnitra, kterého by se pravděpodobně dotkla problematika krycích dokladů.

Popis cílového stavu je vyjádřen obecně jako *„...do stávající právní úpravy zpracovat poznatky dosavadní aplikační praxe...“* bez konkrétního popisu stavu, kterého by předkladatel chtěl dosáhnout u identifikovaných problémů (kontrolní nákupy, identifikace prodávajícího atd.), a bez stanovení kvantifikovatelných indikátorů, na základě kterých by bylo možné hodnotit odstranění problémů, *„na které inspektoři při své každodenní práci narážejí“* a zvýšení *„účinnosti dozoru prováděného ČOI“*, na které předkladatel výslovně poukazuje. Z textu není možné zjistit, jakým způsobem by se zvýšení účinnosti měřilo a vyhodnocovalo. Samotný předpoklad zvýšení účinnosti není doložen žádnými relevantními daty, argumenty, studiemi ani úvahami.

Vyhodnocení rizik, které by mělo patřit ke klíčovým částem hodnocení dopadů regulace, uvádí: „*Pokud by nebyl navrhovaný zákon přijat, budou přetrvávat některé nejasnosti či nepřesnosti identifikované ve stávající právní úpravě, zejm. pokud jde o působnost a některé pravomoci ČOI. Tento stav by mohl mít nepříznivý vliv na výkon kontrolní činnosti ČOI a schopnost plnit závazky plynoucí ČR z členství v EU.*“ Vzhledem k absenci konkrétní analýzy současného stavu ve vztahu k identifikovaným problémům nejsou tato tvrzení podložena žádnými konkrétními daty, empirickými údaji ani jinými podklady. Předkladatel neprovedl analýzu rizik.

V rámci **návrhu variant řešení** předkladatel uvádí nulovou variantu – stávající stav, variantu 1 – nový zákon a variantu 2 – novelizaci stávající právní úpravy (na str. 21, 25 a 26), následně varianty bez vysvětlení přečíslovává na variantu 1 – zachování současného stavu, variantu 2 – přijetí nové právní úpravy, kterou dělí na dvě části – variantu 2 ba) – přijetí nového zákona a variantu 2bb) – novelizace stávající právní úpravy (str. 27, 28 a další).

Pro konkrétní problémy předkladatel uvádí vždy jen jednu variantu řešení, žádné jiné nezvažuje ani neuvádí. U problému „*nedohledatelnost majitelů e-shopů*“ je uvedeno, že popsané řešení se jeví jako jediné, u ostatních tří problémů tato formulace uvedena není a nelze vyloučit možná další řešení.

Předkladatel při přípravě návrhu zákona spolupracoval s pracovníky ČOI a problematiku konzultoval se zástupci spotřebitelských organizací, dále se zástupci Ministerstva vnitra, Policií ČR a Bezpečnostní informační službou ČR. Komise pro hodnocení dopadů regulace provedení konzultací oceňuje, ale zároveň konstatuje, že konzultace nemohou nahradit analýzu současného stavu zaměřenou na identifikované problémy.

Náklady a přínosy jsou popsány verbálně, velmi stručně a neurčitě, např. „*umožní provádění efektivní kontroly na tržištích a tržnicích*“, „*posílí postavení poctivých podnikatelů, neboť eliminuje konkurenční výhody, jež získávají nepoctiví podnikatelé*“. Použité formulace nejsou podloženy žádným kvalifikovaným odhadem fungování navrhovaných variant ve vztahu k současné situaci, předkladatel neprovedl žádnou kvalitativní ani kvantitativní analýzu, kterou by mohl pro vyhodnocení nákladů a přínosů použít.

Předkladatel neidentifikoval žádné náklady kromě nákladů na zavedení krycích dokladů v řádu jednotek tisíců Kč. U problému kontrolních nákupů předkladatel uvádí, že „*nebyly identifikovány žádné náklady, jak na straně ČOI, tak na straně kontrolovaných osob.*“ Z textu není možné zjistit, z jakého důvodu předkladatel hodnotí náklady tímto způsobem, když, jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 5 odst. 5 ukládá kontrolovaným osobám povinnost vrátit ČOI zaplacenou cenu.

Předkladatel se nezabýval otázkou možného nárůstu soudních sporů a souvisejících dopadů např. u kontrolních nákupů a vracení peněz a kontroly uzavřených prostor bez přítomnosti vlastníka nebo kontrolované osoby.

Hodnotící kritérium není stanoveno. Předkladatel vybíral mezi zachováním stávajícího stavu, přijetím nového zákona a novelizací stávající právní úpravy. **Věcná řešení problémů variantně nebyla rozebrána.**

Přezkum účinnosti regulace je uveden obecně s odvoláním na přípravu modernizace ČOI s tím, že „*účinnost navržené regulace bude pravidelně vyhodnocována v rámci plnění materiálu Priority spotřebitelské politiky*“.

Předkladatel nestanovil žádná kritéria přezkumu účinnosti, nevymezil data, která by pro toto hodnocení měla být sledována, ani časový horizont pro vyhodnocení účinnosti regulace. Bez provedení kvantitativní analýzy současného stavu vztážené k identifikovaným problémům nebude moci být ex-post vyhodnocení dopadů provedeno.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace doporučuje dopracovat zprávu z hodnocení dopadů regulace ve smyslu výše uvedených připomínek, zejména:

- doplnit relevantní kvantitativní analýzu současného stavu ve vztahu ke všem jednotlivým identifikovaným problémům tak, aby data prokazovala závažnost nebo míru uvedených problémů,
- doložit analýzu existujícího právního stavu ve vztahu k identifikovaným problémům, tedy doplnit k slovnímu popisu konkrétní data, kvalifikované odhady apod.,
- doplnit hodnocení dopadů na dotčené subjekty – podnikatele z pohledu nově zaváděné povinnosti vrátit ČOI zaplacenou cenu u kontrolních nákupů při vrácení předmětu kontrolního nákupu,
- doplnit hodnocení dopadů na dotčené subjekty – podnikatele v návaznosti na ustanovení § 6, které stanoví oprávnění inspektorů zjednat si v souvislosti s výkonem kontroly přístup do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor včetně otevření uzavřených prostor, a to i bez přítomnosti vlastníka nebo kontrolované osoby,
- doplnit variantní řešení z věcného hlediska k jednotlivým identifikovaným problémům, případně uvést argumenty, na základě kterých došel předkladatel k závěru, že pro řešení konkrétního problému existuje jen jediné věcné řešení,
- analyzovat otázku možného nárůstu soudních sporů a souvisejících dopadů u problému kontrolních nákupů a vrácení peněz a kontroly uzavřených prostor bez přítomnosti vlastníka nebo kontrolované osoby,
- stanovit kritéria přezkumu účinnosti a data, která by pro toto hodnocení měla být sledována,
- zdůvodnit předpoklad zvýšení „účinnosti dozoru prováděného ČOI“ a doložit jej relevantními daty, argumenty, studii apod.

Vypracovala:
Mgr. Martina Vránová

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise