



NÁZEV MATERIÁLU	Stanovisko Svazu průmyslu a dopravy ČR k Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů
Č. J.	93/2019
DATUM ZPRACOVÁNÍ	15. října 2019
KONTAKTNÍ OSOBA	Ing. Bohuslav Čížek, PhD. MBA
TELEFON	225 279 203
E-MAIL	bcizek@spcr.cz

Svaz průmyslu a dopravy České republiky (dále jen SP ČR) k předloženému návrhu sděluje na základě ohlasů z členské základny tyto kompromisní připomínky:

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Návrh si podle předkladatele klade za hlavní cíl „*transpozic[i] směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci. Změny je [dle předkladatele] třeba provést v oblasti uzavírání dodavatelských smluv, deklarování nekalých obchodních praktik při prodeji zemědělských a potravinářských výrobků a v okruhu dotčených subjektů.*“ SP ČR se domnívá, že předložený návrh tento cíl přesahuje a lze hovořit i o „goldplatingu“, a také o nevhodném předjímání samostatné evropské úpravy. Toto členové SP ČR pociťují mj. ve vztahu k vymezení jednotlivých konkrétních skutkových podstat zneužití významné tržní síly nebo k navrhované úpravě týkající se dvojí kvality potravin, jejíž regulace je v současnosti v legislativním procesu Evropské unie¹ a jejíž transpozice z pohledu českého práva podle názoru SP ČR patří do zákona o ochraně spotřebitele, nikoliv do zákona o významné tržní síle (dále jen „ZVTS“).

V neposlední řadě SP ČR obecně požaduje, aby předkladatel provedl kontrolu důvodové zprávy a kromě odstranění jazykových nedostatků ji uvedl do souladu s textem samotného návrhu, neboť na mnoha místech text důvodové zprávy zřejmě „zaostal“ za vývojem legislativního textu před předložením do meziresortního připomínkového řízení (např. je zavádějící text k § 3a odst. 1 ZVTS, odlišení, zda jde o transpoziční či národní úpravu jednotlivých skutkových podstat v § 4 odst. 2 ZVTS nebo vysvětlení pojmu „jiné plnění“ v § 4 odst. 2 písm. d) ZVTS, dále chybí řádný popis vztahu generální klauzule zneužití významné tržní síly v § 4 odst. 1 ZVTS a jednotlivých skutkových podstat obsažených v demonstrativním výčtu v § 4 odst. 2 ZVTS aj.).

¹ Návrh směrnice EP a Rady, kterou se mění směrnice Rady 93/13/ES ze dne 5. dubna 1993, směrnice EP a Rady 98/6/ES, směrnice EP a Rady 2005/29/ES a směrnice EP a Rady 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů EU na ochranu spotřebitele.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

k § 3a odst. 1 ZVTS – navrhuje navržený text doplnit takto:

„Smlouva mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem musí být sjednána písemně před zahájením dodávek potravin nebo poskytováním služeb, a to alespoň jako rámcová smlouva, a musí obsahovat:“

Odůvodnění:

SP ČR se domnívá, že předložený návrh nerespektuje ekonomické zákonitosti a ekonomickou realitu, čímž může poškodit jak dodavatele, tak odběratele a v důsledku toho i spotřebitele.

Navržené znění je v rozporu s důvodovou zprávou, ve které se uvádí, že *„Písemná smlouva mezi odběratelem s významnou tržní silou a druhou smluvní stranou musí být sjednána ještě před tím, než dojde k zahájení dodávek zboží nebo poskytování služeb. Tento požadavek obsahuje povinnost mít sjednanou alespoň rámcovou smlouvu.“*

Smlouva v parametrech navrhovaných v připomínkovaném § 3a ZVTS však není smlouvou rámcovou. Pokud by za daných podmínek měl být sjednán pouze základní rámec spolupráce a ostatní podmínky by byly dohodnuty, jako je tomu v dosavadní praxi, potom by bylo možné tuto připomínku vnímat jako určité zpřesnění. V opačném případě, když by toto zpřesnění nebylo provedeno, by předkladatelem navržená změna § 3a znamenala další zvýšení právní nejistoty. Výše uvedené lze ilustrovat praxí, kdy uzavírání smluv mezi dodavateli a odběrateli zpravidla probíhá tak, že je nejprve uzavřena dohoda o rámcových podmínkách. Ty podmínky, které nejsou součástí rámcové dohody (např. množství dodaného/odebraného zboží), jsou pak pro jednotlivé dodávky dojednány na základě písemné objednávky odběratele, kterou dodavatel potvrdí.

Z těchto důvodů se navrhuje, aby povinnost sjednání písemné smlouvy bylo možno splnit sjednáním smlouvy rámcové.

Tato připomínka je zásadní.

k § 3a odst. 1. písm. e) ZVTS – navrhuje vypustit

Odůvodnění:

Navržené ustanovení je obsoletní, protože jde o základní princip smluvního práva, a je absurdní sankcionovat smluvní stranu za to, že princip vyplývající z povahy smluvního vztahu nebyl sjednán ve smlouvě. Právo smluvních stran v průběhu trvání smluvního vztahu vyvolat jednání o úpravě smluvních vztahů, které zohledňují cenu nebo způsob jejího stanovení, je samozřejmě neomezitelné a vyplývá z práva soukromého, ale i z ústavně garantované obecné volnosti jednání. Možnost renegociace je kdykoli dána. Dále je takové ustanovení v rozporu s možností sjednat si garantovanou platnost kupní ceny na 3 měsíce. Navrhuje se proto tuto náležitost smlouvy vypustit jako

nadbytečnou, neboť nepřináší ani neomezuje (nemůže omezit) práva, která by dosud smluvní strany neměly.

Tato připomínka je zásadní.

k § 4 odst. 1 ZVTS

Navrhujeme text doplnit takto: „(1) Zneužitím významné tržní síly je **pouze** takové jednání odběratele s významnou tržní silou vůči dodavateli, kterým si vynutí bez spravedlivého důvodu výhodu. Zneužití významné tržní síly je zakázáno.“

Současně požadujeme doplnit důvodovou zprávu o jasné vysvětlení, že definice zneužití významné tržní síly nově obsažená v § 4 odst. 1 ZVTS představuje tzv. generální klauzuli, a že tedy veškerá konkrétní jednání naplňující skutkové podstaty zneužití významné tržní síly obsažené v demonstrativním výčtu odst. 2² musejí současně splňovat obecné podmínky obsažené v odst. 1.

Odůvodnění:

Ačkoliv je požadavek na naplnění obecné skutkové podstaty v každém případě zneužití významné tržní síly předpokládáno důvodovou zprávou k návrhu (srov. str. 8 důvodové zprávy, v náznaku i str. 11 k novelizaci § 4 odst. 4 ZVTS nebo implicitně na téže straně k novelizaci § 4 odst. 1 písm. g)), z textu návrhu není tato skutečnost jednoznačně patrná, což může činit výkladové obtíže. Je proto třeba upřesnit generální klauzuli zneužití významné tržní síly tak, že bude postaveno najisto, že pro spáchání přestupku zneužití významné tržní síly musí být vždy naplněny znaky obecné skutkové podstaty dle § 4 odst. 1 ZVTS.

Současně je potřebné v tomto smyslu upravit důvodovou zprávu, tedy že na straně jedné je zneužitím významné tržní síly některé z jednání výslovně vyjmenovaných v § 4 odst. 2² ZVTS jen za předpokladu, že šlo o jednání odběratele s významnou tržní silou vůči odběrateli, kterým si takový odběratel vynutil vůči dodavateli bez spravedlivého důvodu výhodu, a na straně druhé že výčet konkrétních skutkových podstat není úplný a tedy i jednání tam výslovně neuvedené může být zakázaným zneužitím významné tržní síly, splňuje-li předpoklady odst. 1.

Tyto připomínky jsou zásadní.

k § 4 odst. 2 písm. d) ZVTS – navrhujeme text upravit a doplnit takto:

„(d) uplatňování nebo získávání jakékoliv platby ~~nebo jiného plnění~~, jejichž ~~jejíž~~ výše, předmět a rozsah poskytovaného protiplnění nebyly písemně sjednány před dodáním potravin nebo poskytnutím služeb, ke kterým se platba ~~nebo jiné plnění~~ vztahuje,“

² popř. novém odst. 3, jak navrhujeme níže.

Odůvodnění:

Z návrhu není zřejmé, co se rozumí pojmem „jiné plnění“, a to zejména, zda jde o jiné platby, jak uvádí důvodová zpráva na str. 11 či i jakékoliv nepeněžitě plnění. Dané ustanovení je tedy neurčité a může způsobovat značné výkladové obtíže.

Tato připomínka je zásadní.

k § 4 odst. 2 písm. h) ZVTS – navrhujeme text upravit takto:

*„h) požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli ~~bez existence jeho zavinění~~ **bez objektivní odpovědnosti dodavatele**, nebo požadování náhrady za odškodnění spotřebitelů v souvislosti s prodejem potravin po dodavateli ~~bez existence jeho zavinění~~ **bez objektivní odpovědnosti dodavatele**,“*

Odůvodnění:

Toto ustanovení zakazuje odběrateli požadovat náhrady za odškodnění spotřebitelů v souvislosti s prodejem potravin po dodavateli bez existence jeho zavinění. V konkrétním případě se může například stát, že v důsledku vad potravin dojde k poškození zdraví či dokonce k úmrtí zákazníků. V takovém případě bude odběratel z důvodu objektivní odpovědnosti nucen uhradit zákazníkům náhradu škody. Zároveň ale nebude oprávněn požadovat (ani částečnou) náhradu po dodavateli závadných potravin, pokud neprokáže jeho zavinění. Nebude tedy postačovat prokázat, že dodavatel dodal potraviny již vadnou, ale bude nutné prokázat zavinění dodavatele (tedy přinejmenším nevědomou nedbalost), což bude samozřejmě mnohem komplikovanější. Veškerá odpovědnost tedy bude fakticky přenesena na odběratele. Ten totiž nedisponuje žádnými nástroji, jak zavinění dodavatele prokázat, vyjma důkazu o dodání zboží z jeho strany. Přitom pokud ani dodavatel vadu zboží nezpůsobil (a rozhodně tedy není u něj naplněna podmínka zavinění), má možnost regrese žádat náhradu škody po svém dodavateli (není-li přímým původcem/výrobcem dotčeného zboží).

Původní ustanovení je napadnuto ústavní žalobou. Z ústavních hledisek nemůže obstát ani původní skutková podstata zakazující dotčeným odběratelům „*požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění*“, ani navrhované doplnění. Správní delikty (dnes přestupky) právnických a podnikajících fyzických osob jsou totiž postaveny na principu objektivní odpovědnosti. Zavinění pachatele se u nich tedy vůbec neposuzuje (srov. §§ 20 a 22 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů). Přestupky na úseku výroby a distribuce potravin přitom nejsou výjimkou, jak dokládá zejm. § 17 a násl. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – srov. např. v odst. 1 písm. a) § 17 cit. zákona: „*Provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. a) nedodrží smyslové, fyzikální, chemické nebo mikrobiologické požadavky na jakost potravin*,“. Stejně tak odpovědnost odběratele vůči spotřebitelům je postavena na objektivním principu. V praxi zároveň často dochází k případům, kdy se po proběhnutí kontrole za nedostatečnou kvalitu potravin ukládá sankce maloobchodníkovi, v jehož obchodě se dotčená potravina prodává a v němž byla

zkontrolována, zatímco příslušná vada vznikla již v provozu dodavatele této potraviny. Je přitom ve zjevném rozporu s právem dotčeného maloobchodníka na svobodné podnikání, aby v takovém případě nemohl smlouvou nebo prostřednictvím uplatnění nároku na náhradu újmy přenést uloženou sankci na dodavatele, který dodáním nekvalitní potraviny porušil své nejen smluvní, ale i zákonné povinnosti, a to jen z toho důvodu, že nebude možné prokázat, že dodavatel příslušnou vadu způsobil svou nedbalostí nebo svým úmyslem. Příslušné správní předpisy s institutem zavinění vůbec neoperují a jednoduše tedy nedává smysl, aby se na něj vázala dotčená zvláštní skutková podstata uvedeného deliktu (přestupku).

Obdobně lze tuto argumentaci vztáhnout i k navrhovanému doplnění. Toto ustanovení tedy nespĺňuje především podmínku, že povinnosti lze ukládat pouze při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), jelikož nepřípustně zkracuje subjekty povinné dle ZVTS na jejich majetku a rovněž na jejich právu podnikat. Účelem změny je, aby bylo možné po dodavatelích požadovat uvedené náhrady a nešlo o zneužití významné tržní síly.

Lze uzavřít, že v předložené podobě návrh popírá základní principy spravedlnosti v právním státě. Není důvodné pro tyto případy vylučovat ani omezovat odpovědnost dodavatele, a to zvlášť v případech, kdy se může jednat o zdraví zákazníků nebo dokonce o jejich život.

Příklad: V případě otravy zákazníka salmonelou by odběratel musel zákazníka odškodnit na základě objektivní odpovědnosti, ale aby mohl chtít náhradu po dodavateli, musel by prokázat, že přítomnost salmonely byla ve výrobku dodavatele v důsledku jeho nedbalosti nebo jeho úmyslného jednání (pokud by prokázal, že prováděl předepsané testy potravin, potom by odběratel mohl požadovat náhradu jen velmi těžko). Je třeba, aby při sankcích SZPI a dalších orgánů byla k dispozici metodika při správním trestání a existovala jasná pravidla pro přenos pokuty na dodavatele.

Ze shora uvedených důvodů se navrhuje změna a doplnění, jak bylo uvedeno.

Tato připomínka je zásadní.

k § 4 odst. 2 písm. l) ZVTS – navrhujeme text upravit takto:

*„l) požadování platby za zhoršení jakosti potraviny nebo ztrátu potraviny, k nimž dojde poté, co na odběratele přešlo vlastnické právo k potraviny, jež nebylo způsobeno ~~zaviněním~~ **porušením povinností** dodavatele,“*

Odůvodnění:

Navržené ustanovení obsahuje další případ disproporce v rozsahu odpovědnosti dodavatele a odběratele (viz též připomínka k § 4 odst. 2. písm. h) ZVTS). Z uvedených důvodů se navrhuje změna a doplnění připomínkovaného znění návrhu, jak byla uvedena shora.

Tato připomínka je zásadní.

K § 4 odst. 2 písm. o) - r) a t) ZVTS – navrhujeme vypustit a nahradit novým odst. 3 tohoto znění

„(3) Zneužitím významné tržní síly jsou dále tyto obchodní praktiky, ledaže byly již dříve jasně a jednoznačně sjednány ve smlouvě o dodávkách nebo v následné dohodě mezi dodavatelem a odběratelem:

a) sjednávání nebo uplatňování plateb, jimiž je podmíněno skladování nebo vystavení potravin, jejich zařazení do nabídky nebo jejich dodání na trh,

b) sjednávání nebo uplatňování náhrady nákladů na slevy na potraviny prodávané v rámci mimořádné prodejní akce,

c) sjednávání nebo uplatňování plateb za reklamu na potraviny provedenou odběratelem,

d) sjednávání nebo uplatňování plateb za úpravu prodejních prostor odběratele pro prodej potravin, nebo

e) sjednávání nebo uplatňování množstevních slev nebo obdobných ujednání na dodávané potraviny.“

Odůvodnění:

Návrh je v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci (dále jen „Směrnice“), kterou má transponovat, když obsahuje plošný zákaz praktik, které nejsou Směrnicí zakázány, pokud jsou mezi odběratelem a dodavatelem dostatečně určité předem sjednány (srov. čl. 3 odst. 2 Směrnice ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. f) tamtéž). Tyto praktiky dle čl. 3 odst. 2 Směrnice jsou navíc považovány za prospěšné, jak plyne např. ze str. 14-15 důvodové zprávy ke Směrnicí. Rovněž důvodová zpráva k návrhu na str. 11 uvádí, že: **„Při rozhodování o tom, zda je konkrétní obchodní praktika považována za nekalou, je důležité snížit riziko omezení používání spravedlivých a užitek přinášejících dohod sjednaných mezi stranami.“** Plošné zakazování prospěšných praktik může vést k omezení efektivity potravinového řetězce a k umenšení jeho celkových příjmů, a tedy i příjmů pro dodavatele.

Bod 27. návrhu rovněž nelze považovat za přípustnou přísnější národní úpravu, neboť tu lze v intencích zejména čl. 9 odst. 1 Směrnice přijmout pouze co do boje „proti nekalým obchodním praktikám“. Nekalými ovšem praktiky vypočtené v čl. 3 odst. 2 Směrnice bez dalšího nejsou.

Konkrétně například návrh v rozporu se svou důvodovou zprávou (srov. zejm. str. 12) zakazuje platby za reklamu prováděnou pro dodavatele odběratelem (nově navrhovaný § 4 odst. 2 písm. q) ZVTS). Ve světle Směrnice nepřípustný plošný zákaz zalistovacích poplatků dle § 4 odst. 2 písm. f) ZVTS je nadto doplněním nového písmene o) *de facto* zdvojen, a to také v rozporu se zněním důvodové zprávy k návrhu (srov. zejm. str. 12). Dále jsou v rozporu se Směrnicí plošně zakázány platby za úpravy prodejních prostor odběratele (§ 4 odst. 2 písm. q) návrhu).

Zařazení těchto zvláštních skutkových podstat v předkládaném znění je navíc problematické i z legislativně-technického hlediska, neboť i při naplnění této zvláštní skutkové podstaty by spíše nedošlo k naplnění obecné skutkové podstaty dle § 4 odst. 1 návrhu, neboť nelze například předem

písemně sjednané propagační služby za přiměřenou úplatou považovat za jednání, kterým by si odběratel s významnou tržní silou vynutil bez spravedlivého důvodu výhodu. Vybrané zvláštní skutkové podstaty dle bodu 27. je tedy třeba přinejmenším specifikovat tak, aby z větší části nepopisovaly právně nezávadné jednání, neboť to je k újmě právní jistoty adresáta dotčené právní normy a může to zvyšovat nadbytečné (transakční) náklady při její aplikaci a vymáhání.

Tato připomínka je zásadní.

k §4a ZVTS (a veškeré navazující změny) - navrhuje vypustit

Odůvodnění:

Rozšíření ZVTS o regulaci údajné dvojí kvality potravin v EU formou nové regulace dodavatelů není koncepční. Toto ustanovení patří do zákona o ochraně spotřebitele, popř. do zákona o potravinách.

Regulace dle dosavadního znění ZVTS, jakož i regulace dle návrhem transponované Směrnice, má za cíl především ochranu dodavatelů. V tomto ohledu se nejeví jako koncepční předkladatelem navrhované rozšíření působnosti ZVTS též na dodavatele, které by mělo údajně odstranit tzv. „problém dvojí kvality potravin“.

Cílem regulace dvojí kvality potravin je předně ochrana spotřebitelů před zbožím nižší kvality, které se vydává za zboží totožné se zbožím vyšší kvality prodávaným (pod stejnou značkou a obalem) v jiné zemi členského státu Evropské unie. Regulace dvojí kvality potravin je v současnosti v legislativním procesu Evropské unie, přičemž dané ustanovení v aktuální podobě³ zakazuje „*jakékoliv uvádění zboží na trh v jednom členském státě jako zboží totožného se stejným zbožím uváděným na trh v jiných členských státech, ačkoliv takové zboží má podstatně odlišné složení nebo znaky, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními faktory*“.

Ustanovení § 4a návrhu jde tedy výrazně nad rámec ustanovení, které má být přijato na unijní úrovni a nad rámec toho, co je nezbytné k naplnění cílů ochrany spotřebitele. Směrnice 2005/29/ES, do které má být citované ustanovení přidáno, je přitom postavena na principu tzv. úplné harmonizace (srov. čl. 19 a odst. 14 preambule této směrnice), kdy členské státy v rámci svého vnitrostátního práva nesmí v žádném případě ponechat v platnosti ani zavádět ustanovení odchylná, včetně více či méně přísných ustanovení, za účelem zajištění odlišné úrovně ochrany spotřebitele, pokud takovou možnost směrnice výslovně nepřipouští.

Koncepčně tak opatření týkající se dvojí kvality potravin patří do legislativy zabývající se ochranou spotřebitele popř. regulace potravinářství. Navíc není zřejmé, na jaké dodavatele se vlastně nové omezení má vztahovat, a to zejména z teritoriálního hlediska (srov. § 9 odst. 1 a 2 ZVTS ve znění návrhu). V neposlední řadě je potřeba zdůraznit, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže není dozorovým orgánem ochrany spotřebitele, a tudíž nemá k výkonu dozoru v této oblasti vhodné pravomoci.

Tato připomínka je zásadní.

³ Srovnej čl. 6 odst. 2 návrhu odkazovaného v pozn. pod čarou 1, ve znění obsaženém v legislativním usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. dubna 2019, COM(2018)0185-C8-0143/2018-2018/0090(COD).