



Zmocnění zakázat nařízením obce podomní prodej zboží a služeb v oblasti energetiky

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000
Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní
správy v energetických odvětvích a o změně
některých zákonů (energetický zákon), ve znění
pozdějších předpisů (sněmovní tisk 651),
s právem EU



Informační podklad č. 0651
leden 2020
autor: Miroslav Jakab

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Zmocnění zakázat nařízením obce podomní prodej zboží a služeb v oblasti energetiky	Typ řady: online
Autor: Jakab, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0651	První vydání řady: říjen 1998
Datum: leden 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
energetický zákon; obchodní prostory; svoboda usazování; svoboda podnikání; podomní prodej; LZPEU;	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny,
Listina; Listina základních práv	Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 651), s právem EU

Úvod:

V minulosti bylo některými odborníky dovozováno, že obec může v rámci tzv. tržního řádu podle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, nařízením obce zakázat podomní prodej zboží či poskytování služeb i pro činnosti, které nespádají do působnosti tohoto zákona.¹ Tento právní názor byl ovšem odmítnut Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 3. srpna 2017.² Navrhovaná úprava představuje stručnou novelu zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona (dále jen „EZ“), která by, v reakci na výše uvedené, obce explicitně zmocnila k regulaci prodeje zboží nebo poskytování služeb mimo obchodní prostory držitele licence podle tohoto zákona, a to formou nařízení obce.

Stanovisko Pl:

Navrhovaná úprava přímo navazuje na ustanovení § 11a EZ, které do českého právního řádu transponuje čl. 3 odst. 7 směrnice č. 2009/72³ a čl. 3 odst. 3 směrnice č. 2009/73.⁴ Tato ustanovení sekundárního práva EU zavazují členské státy k přijetí vhodných opatření na ochranu konečných spotřebitelů a zabezpečení vysoké úrovně ochrany spotřebitele. Explicitní zakotvení možnosti regulovat obchodní praktiky držitelů licence podle EZ se tak zdá být v souladu s požadavky těchto směrnic. Nutno ale upozornit, že se posuzovaná úprava dotýká dalších dvou směrnic. Dále bude hodnocen soulad s nimi a Listinou základních práv EU.

Směrnice č. 2005/29

Směrnice č. 2005/29, o nekalých obchodních praktikách (dále jen „SOP“),⁵ za obchodní praktiky vůči spotřebiteli považuje mj. jednání nebo chování související s propagací, prodejem, nebo dodáním produktu spotřebiteli (čl. 2 písm. d) SOP). SOP zakazuje omezení svobody poskytování služeb nebo volného pohybu zboží z důvodů spadajících do její působnosti (čl. 4 SOP) a jako celek byla Soudním dvorem (dále jen „SD“) označena za úplnou harmonizaci,⁶ tedy předpis zavádějící pravidla, od kterých se nelze odchýlit. Z působnosti směrnice jsou vyloučena pravidla upravující zvláštní podmínky pro usazování (čl. 3 odst. 8 SOP).

¹ Srov. HORZINKOVÁ, Eva. *Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem*. 13. aktualiz. a dopl. vyd. podle stavu k 30.9.2012. Praha: Linde, 2013. ISBN 978-80-86131-97-9.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, sp. zn. 9 As 174/2016.

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES, Úř. věst. L 211, 14.8.2009, s. 55–93.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES, Úř. věst. L 211, 14.8.2009, s. 94–136.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004, Úř. věst. L 149, 11.6.2005, s. 22–39.

⁶ Spojené věci C-261/07 a C-299/07, *VTB-VAB NV v Total Belgium, and Galatea BVBA v Sanoma Magazines Belgium NV*, ECLI:EU:C:2009:244, paragraph 52.

Podle judikatury SD vnitrostátní opatření zakazující některé případy podomního prodeje spadají pod obchodní praktiky čl. 2 písm. d) SD.⁷ Je tedy ke zvážení, zda i navrhovaná úprava nepředstavuje zakázanou úpravu nad rámec SOP. Tak by tomu mohlo být v rozsahu, ve kterém navrhovaná úprava neomezuje podmínky pro usazování. Z formulace „podmínky pro usazování“ namísto „svoboda usazování“ se zdá, že směrnice ze své působnosti vyjímá v první řadě pravidla týkající se samotného přístupu na trh, typicky ve formě určitého oprávnění. Toto lze srovnat s jinými podmínkami výkonu činnosti, které někteří autoři odlišují od předchozí kategorie.⁸ Lze namítat, že jelikož se navrhovaná úprava vztahuje na držitele licence podle EZ (osoby usazené) a sama nemůže mít velký vliv na přeshraniční pohyb zboží nebo služeb, kde lze očekávat nejvyšší nároky na právní jistotu garantovanou úplnou harmonizací, zdá se být svoboda usazování jako taková nejzásadnějším kritériem pro vynětí z působnosti, a to i ve světle chybějící zmínky o svobodě usazování v čl. 4 SOP. Možné uplatnění výjimky z působnosti SOP by ovšem bylo otázkou nesnadného teleologického výkladu.

Pokud se SOP na navrhovanou úpravu vztáhne, otázka jejího souladu s ní není zcela přímočará. Ve výše citovaném rozhodnutí SD porušila Belgie právo EU tím, že nad rámec SOP zákonem explicitně zakázala podomní prodej, jehož celková hodnota překročí 250 EUR. Navrhovaná úprava nepředstavuje takovýto explicitní zákaz, nařízení obce vydaná na jejím základě by ovšem mohla být protiprávní v rozsahu, ve kterém zakazují obchodní praktiky, které nejsou v rozporu se SOP. Zde lze odlišit nekalé praktiky uvedené v taxativním výčtu v Příloze I SOP od ostatních nekalých obchodních praktik. Prve uvedené praktiky budou vždy protiprávní: je-li možné vymezit takovouto praktiku jako formu prodeje, lze ji jistě zakázat.⁹ Pokud však praktiku nelze podřadit pod položky Přílohy I SOP, je třeba ji posoudit individuálně.¹⁰ V režimu SOP by tak navrhovaná úprava kladla vyšší nároky na její eurokonformní aplikaci.

Směrnice č. 2011/83

Druhým potenciálně relevantním předpisem je směrnice č. 2011/83, o právech spotřebitelů (dále jen „SPS“).¹¹ Ta se v otázkách postavení spotřebitele vztáhne i na zvláštní odvětví upravená v EZ v rozsahu, v jakém není v rozporu se specifickou unijní odvětvovou úpravou (čl. 3 odst. 2 SPS). Zavádí přitom v zásadě rovněž úplnou harmonizaci: nelze se od ní odchýlit ani ve prospěch ani v neprospěch ochrany spotřebitele (čl. 4 SPS). Zdá se ovšem, že možnost regulace prodeje mimo obchodní prostory jakožto určitého způsobu výkonu podnikatelské činnosti nespadá do působnosti SPS, která upravuje smlouvy uzavírané mezi obchodníky a spotřebiteli jako takové (čl. 3 odst. 1 SPS), již však mlčí k podmínkám výkonu podnikatelské činnosti obchodníků v jednotlivých odvětvích. Lze tedy mít za to, že unijní právo samo neobsahuje konkrétní úpravu

⁷ Věc C-421/12, *Komise v Belgie*, ECLI:EU:C:2014:2064, bod 71.

⁸ PETRLÍK, David. *Vnitřní trh v judikatuře Evropského soudního dvora (2004-2015)*. Praha: Leges, 2016. Teoretik, s. 985. ISBN 978-80-7502-138-0.

⁹ K tomu srov. (v kontextu konečného rozhodnutí pouze hypotetickou) analýzu generálního advokáta Michala Bobka ve věci C-393/17, *Kirschstein*, ECLI:EU:C:2018:918, body 140 až 151.

¹⁰ Jak namítá Evropská komise ve věci C-421/12, *Komise v Belgie*, ECLI:EU:C:2014:2064, bod 68.

¹¹ Směrnice 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, Úř. věst. L 304, 22.11.2011, s. 64–88. Ke vztahu k této směrnici srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 131/2015 Sb., novelizujícímu mj. § 11a EZ.

této problematiky, která by *de facto* zbavovala členské státy možnosti upravit ji autonomně ve svých právních řádech.¹²

Soulad s Listinou základních práv Evropské unie

Navrhovatelé hodnotí soulad navrhované úpravy s čl. 23 české Listiny základních práv a svobod. Obdobně se na navrhovanou úpravu vztáhne i unijní úprava obsažená v Listině základních práv EU (dále jen „LZPEU“), kterou jsou členské státy vázány jen, když uplatňují právo EU (čl. 51 odst. 1 LZPEU). Uplatňováním práva EU zde lze rozumět přinejmenším (1.) provádění konkrétní povinnosti plynoucí z práva EU a (2.) úpravu, která představuje přípustnou výjimku z obecného zákazu plynoucího z práva EU (např. přiměřené omezení volného pohybu pracovníků).¹³ Jelikož navrhovaná úprava navazuje na povinnost zaručení vysokého standardu ochrany spotřebitele vyžadovaného unijní sektorovou regulací, jde o první zmíněný případ uplatňování práva EU a LZPEU se na ni vztáhne.

Podle čl. 16 LZPEU se svoboda podnikání uznává v souladu s právem EU a vnitrostátními zákony a zvyklostmi. Vztahuje se mj. na svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost.¹⁴ Podle čl. 52 odst. 1 LZPEU musí být každé omezení výkonu práv a svobod stanoveno zákonem, respektovat podstatu těchto práv a svobod a být při dodržení zásady proporcionality vhodná a nezbytná k dosažení mj. obecného cíle uznaného Uníí. SD však připouští vzhledem k její povaze široké zásahy do svobody podnikání ze strany státní moci.¹⁵

Navrhovaná úprava omezuje svobodu držitelů licence podle EZ vykonávat obchodní činnost, ale respektuje podstatu jejich svobody podnikání, neboť nebrání výkonu podnikatelské činnosti držitelů licence podle EZ jako takové, jen omezuje způsob nabízení služeb/zboží. Ochrana spotřebitele představuje cíl obecného zájmu uznaný Uníí¹⁶ a omezení prodeje mimo obchodní prostory k ní zřejmě přispívá. Není přitom jasné, že by existovalo stejně efektivní mírnější opatření sledující stejný cíl. Konečně otázka přiměřenosti ve smyslu vyvážení požadavků plynoucích z ochrany spotřebitele na straně jedné a svobody podnikání na straně druhé sice představuje citlivou otázku, ale i s ohledem na širokou diskreci přiznanou zákonodárci unijními soudy v této oblasti se nezdá, že by navrhovaná úprava vylučovala spravedlivou rovnováhu mezi oběma hodnotami. Navrhovaná úprava tak není v rozporu s právem EU garantovanou svobodou podnikání.

Závěr:

Navrhovaná úprava by mohla v rozsahu, ve kterém se na ni vztáhne směrnice č. 2005/29, klást vyšší nároky na její eurokonformní aplikaci.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

¹² Srov. stanovisko generálního advokáta Michala Bobka ve věci C-310/16, *Dzivev*, ECLI:EU:C:2018:623, body 72 a 74.

¹³ LENAERTS, Koen. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review* [online]. 2012, 8(3), 375-403 [cit. 2019-11-21]. ISSN 15740196.

¹⁴ Věc C-4/73, *Nold*, ECLI:EU:C:1974:51, bod 14.

¹⁵ Věc C-283/11, *Sky Österreich*, ECLI:EU:C:2013:28, bod 45.

¹⁶ Srov. čl. 38 LZPEU.