



Ve Štrasburku dne 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

„Směrem k evropskému horizontálnímu rámci pro kolektivní právní ochranu“

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

„Směrem k evropskému horizontálnímu rámci pro kolektivní právní ochranu“

1. Úvod

1.1. Cíle sdělení

V ekonomicky složité době mohou vhodné právní prostředí a účinné systémy soudnictví zásadním způsobem přispět k cíli Evropské unie, kterým je dosažení konkurenceschopného růstu. Hlavním politickým cílem EU, jak zdůrazňují strategie Evropa 2020 a Akt o jednotném trhu, je zůstat konkurenceschopnou na globální úrovni a mít otevřený a fungující jednotný trh. V této souvislosti mají zásadní důležitost právní jistota a spolehlivé právní prostředí.

Cílem politiky EU v oblasti spravedlnosti je vytvořit skutečný prostor svobody, bezpečnosti a práva, který slouží občanům a podnikům¹. Občané i podniky by měli být schopni domoci se účinné právní ochrany, a to zejména v přeshraničních věcech a ve věcech, kde došlo k porušení práv přiznaných jim právem Evropské unie. To může vyžadovat řešení v procesním právu, která se budou zakládat na právu EU. Aktivita dosud realizovaná v oblasti procesního práva přinesly řadu řešení, která napomáhají účinné právní ochraně: evropské řízení o drobných nárocích² je zjednodušeným a nenákladným evropským občanskoprávním řízením, které usnadňuje uplatňování spotřebitelských nároků vyplývajících z přeshraničního prodeje. Řízení o evropském platebním rozkazu³ přispívá k rychlému přeshraničnímu vymáhání pohledávek, což podnikům usnadňuje jejich správu. Směrnice o mediaci⁴, která je použitelná na všechny přeshraniční občanskoprávní spory, propaguje alternativní řešení sporů, jež šetří náklady a námahu a redukuje čas nutný pro přeshraniční soudní řízení. V oblasti ochrany spotřebitele⁵ jdou nedávno přijatá směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů⁶ spolu s nařízením o online řešení spotřebitelských sporů⁷ ještě dále a po členských

¹ Viz Sdělení Komise „Akční plán provádění Stockholmského programu“ KOM (2010) 171 20.4.2010. Viz Stockholmský program — otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, přijatý Evropskou radou dne 9. prosince 2009, Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s.1.

² Nařízení (ES) č. 861/2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích, Úř. věst. L 199, 31.7.2007.

³ Nařízení (ES) č. 1896/2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu, Úř. věst. L 399, 30.12.2006.

⁴ Směrnice 2008/52/ES o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 136, 24.5.2008.

⁵ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru – „Strategie spotřebitelské politiky EU 2007–2013 – Posílit postavení spotřebitelů, zvýšit jejich blahobyt a účinně je chránit“, KOM(2007)99 v konečném znění, {SEK(2007)321}, {SEK(2007)322}, {SEK(2007)323}, 13.3.2007 a Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Evropský program pro spotřebitele – zvýšení důvěry a podpora růstu“, COM(2012)225 final, {SWD(2012)132 final}, 22.5.2012.

⁶ P7_TA(2013)0066 Alternativní řešení spotřebitelských sporů, Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů PE487.749 Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. března 2013 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o alternativním řešení sporů u spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů) (COM(2011)0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065 Online řešení spotřebitelských sporů, Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů PE487.749 Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. března 2013 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o online řešení spotřebitelských sporů (nařízení o online řešení spotřebitelských sporů) (COM(2011)0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)) (řádný legislativní postup: první čtení).

státech vyžadují zajistit, aby smluvní spory mezi spotřebitelem a obchodníkem vyplývající z prodeje zboží nebo poskytování služeb mohly být předkládány subjektu pro alternativní řešení sporů.

Uvedené právní nástroje spolu s dalšími nástroji, které tvoří *acquis* Evropské unie v oblasti spravedlnosti a ochrany spotřebitele, reagují na velmi konkrétní a dobře rozpoznané potřeby občanů a podniků. V souladu se zásadou subsidiarity rovněž ponechávají prostor pro vnitrostátní soudní řešení a systémy právní ochrany.

Jedním z prostředků, který již několik let orgány EU analyzují, je kolektivní právní ochrana. Analyzují se zkušenosti, které několik členských států získalo s tímto prostředkem, pokud jde o jeho schopnost přispět k rozvoji evropského prostoru práva, k zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele a k lepšímu prosazování práva EU obecně (včetně pravidel EU v oblasti hospodářské soutěže) při současné podpoře hospodářského růstu a usnadňování přístupu ke spravedlnosti. Komise mezi lety 2010 a 2012 tuto analýzu dále prohlubovala s cílem odpovědět na tři základní otázky:

- 1) který problém není dosud uspokojivě řešen stávajícími nástroji;
- 2) může tento problém vyřešit zvláštní právní nástroj, např. případný evropský prostředek kolektivní právní ochrany?
- 3) jak lze takový prostředek uvést do souladu s požadavkem ustanovení čl. 67 odst. 1 SFEU, podle kterého Unie při vytváření evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva musí respektovat různé právní systémy a tradice členských států, a to zejména v oblastech (jako je procesní právo), které jsou řádně zavedeny na vnitrostátní úrovni, přičemž na úrovni EU představují spíše novinku.

Podle názoru Komise musí být každý prostředek soudní ochrany přiměřený a účinný a přinášet vyvážená řešení, která podporují evropský růst a zároveň zajišťují účinný přístup ke spravedlnosti. Nesmí tedy pobízet ke zneužívání soudních sporů nebo mít účinky, které bez ohledu na výsledek řízení poškozují žalované. Příklady takových škodlivých účinků lze pozorovat zejména u žalob „*class actions*“ známých ve Spojených státech. Evropský přístup ke kolektivní právní ochraně se musí řádně zamyslet na tím, jak těmto negativním účinkům předcházet a vytvořit proti nim odpovídající pojistky.

V roce 2011 provedla Komise horizontální veřejnou konzultaci s názvem „Směrem k soudržnému evropskému přístupu k hromadné žalobě“. Jejím cílem bylo mimo jiné identifikovat společné právní zásady kolektivní právní ochrany a prozkoumat, nakolik lze tyto společné právní zásady zasadit do právního systému EU a do právních řádů 27 členských států EU. Konzultace rovněž prozkoumala oblasti, ve kterých různé formy kolektivní právní ochrany mohou pomoci k lepšímu prosazování právních předpisů EU nebo k ochraně práv evropských občanů a podniků.

Evropský parlament se rozhodl přispět do evropské debaty a přijal usnesení, které je založeno na jeho vlastní komplexní zprávě o kolektivní právní ochraně⁸.

Toto sdělení popisuje hlavní názory vyjádřené ve veřejné konzultaci a představuje stanovisko Komise k některým ústředním otázkám kolektivní právní ochrany. Sdělení doprovází doporučení Komise, které vybízí všechny členské státy Evropské unie k tomu, aby zavedly vnitrostátní systémy kolektivní právní ochrany založené na řadě společných evropských zásad. Toto doporučení se zasazuje o horizontální přístup a jeho obsah je tedy rovněž použitelný na právo hospodářské soutěže, což je oblast, pro kterou zvláštní pravidla – z

⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. února 2012 „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění“.

důvodu specifčnosti práva hospodářské soutěže – byla začleněna do návrhu směrnice o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie v oblasti hospodářské soutěže⁹. Zatímco doporučení vybízí všechny členské státy k tomu, aby se držely zásad v něm uvedených, navrhovaná směrnice jim ponechává volnost, pokud jde o zavedení kolektivních žalob v souvislosti s prosazováním práva hospodářské soutěže soukromoprávními prostředky¹⁰.

1.2. Co je to kolektivní právní ochrana?

Kolektivní právní ochrana je procesní prostředek, které umožňuje, aby se z důvodu hospodárnosti řízení nebo účinného výkonu práv vícero podobných právních nároků spojilo v jedinou soudní žalobu. Kolektivní právní ochrana usnadňuje přístup ke spravedlnosti zejména v případech, kdy je individuální škoda tak nízká, že potenciální žalobci jsou toho názoru, že se jim nevyplatí uplatňovat svůj individuální nárok. Zvyšuje rovněž vyjednávací sílu potenciálních žalobců a přispívá k účinnému výkonu spravedlnosti, neboť zamezuje četným řízením o nárocích vyplývajících ze stejného protiprávního jednání.

V závislosti na druhu nároku může mít kolektivní právní ochrana formu *žaloby na zdržení se jednání*, která usiluje o zastavení nezákonné praxe, nebo *žaloby na náhradu škody*, která usiluje o získání náhrady vzniklé škody. Toto sdělení a doporučení Komise, které ho doprovází, se zabývají oběma formami kolektivní právní ochrany, aniž by zasahovaly do jiných žalob zdržovacích, jež členské státy již zavedly na základě práva Unie.

Je důležité mít na paměti, že žaloby zdržovací či žaloby na náhradu škody z důvodu údajného porušení různých práv nebo za účelem zastavení nezákonné praxe jsou spory občanského práva mezi dvěma soukromými stranami¹¹, a to i když jedna z nich je stranou „kolektivní“, tj. jde například o skupinu žalobců. Až soudní rozhodnutí¹² v dané věci¹³ konstatuje existenci případného porušení práv s následným zákazem nebo přiznáním náhrady škody. V souladu se zásadou právního státu se tedy nemá za to, že strana žalovaná v občanskoprávním sporu jednala nezákonně nebo porušila nějaká práva, dokud tuto skutečnost nekonstatuje soud¹⁴.

1.3. Současný stav kolektivní právní ochrany v Evropské unii

Právní předpisy EU a mezinárodní úmluvy ratifikované EU požadují po členských státech, aby v určitých oblastech zavedly kolektivní žalobu *na zdržení se jednání*. V oblasti práva na ochranu spotřebitele jsou díky směrnici o žalobách na zdržení se jednání¹⁵ příslušné orgány pro ochranu spotřebitele a organizace spotřebitelů oprávněny zahájit řízení u soudu nebo

⁹ [ADD reference COM(2013)XXX when known]

¹⁰ Komise nahlíží na horizontální doporučení a odvětvovou směrnici jako na balíček, který ve svém celku odráží vyvážený přístup záměrně zvolený Komisí. Jelikož se podle Smluv liší postupy přijímání u obou opatření, podstatná změna v tomto vyváženém přístupu by znamenala, že Komise musí znovu zvážit svůj návrh.

¹¹ V případech, kdy orgán veřejné moci nevykonává svou veřejnoprávní pravomoc, ale jedná v rámci občanského práva, může být v soukromoprávních sporech žalobcem i žalovaným.

¹² Nejedná-li se o „navazující“ žalobu na náhradu škody, u které se vyžaduje, aby by existenci protiprávního jednání nejdříve konstatoval příslušný orgán veřejné moci, např. úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

¹³ Předtím než soud rozhodne, že škoda byla způsobena konkrétním porušením právních předpisů, proto není v souvislosti se soukromoprávními kolektivními žalobami vhodné hovořit o „oběti“, „škodě“ nebo „deliktu“.

¹⁴ Výzkum provedený v Německu ukázal, že přibližně 60 % žalob (zdržovacích) podaných orgány či subjekty na ochranu spotřebitele bylo v posuzované době ve svém výsledku úspěšných. Toto procento je vysoké, protože žalobci si vybírají případy pečlivě. Nicméně ve 40 % věcí soud neshledal, že došlo k protiprávnímu jednání. Viz Meller-Hannich: *Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente*, 2010.

¹⁵ Směrnice 2009/22/ES, Úř. věst. L 110, 1.5.2009, s. 30.

orgánu veřejné moci ve všech členských státech a žádat o zákaz praktik, které porušují vnitrostátní či unijní pravidla na ochranu spotřebitele. V oblasti práva na ochranu životního prostředí Aarhuská úmluva vyžaduje po členských státech, aby zajistily přístup ke spravedlnosti, pokud jde o nesplnění povinností v oblasti norem ochrany životního prostředí¹⁶. Ve všech členských státech jsou tudíž řízení, která umožňují, aby žalující strana, jednající kolektivně nebo reprezentativně, žádala o zákaz určitého jednání s cílem zastavit nezákonné praktiky.

V řadě členských států byla zavedena řízení pro uplatnění kolektivních nároků na *náhradu škody* v důsledku vnitrostátního vývoje politiky v oblasti spravedlnosti. Na úrovni EU však dosud neexistují nástroje upravující prostředky kolektivní právní ochrany týkající se náhrady škody. Stávající prostředky, kterými může skupina jednotlivců poškozených nezákonnými obchodními praktikami uplatňovat nárok na náhradu škody, se mezi členskými státy značně liší¹⁷. Hlavní rozdíly se týkají jejich působnosti, dostupnosti pro zastupující organizace nebo jednotlivce coby žalobce, jejich dostupnosti pro podniky, a to zejména malé a střední podniky, způsobu, jak se ustavuje skupina žalobců („opt-in“ nebo „opt-out“), jak je žaloba financována a jak se rozděluje přiznaná náhrada škody.

Komise se několik let zabývala vývojem evropských norem pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se náhrady škody v oblasti práva na ochranu hospodářské soutěže a spotřebitele. V roce 2005 přijala zelenou knihu žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel¹⁸ a v roce 2008¹⁹ bílou knihu zabývající se myšlenkou vytvořit z kolektivní právní ochrany další nástroj prosazování pravidel EU v oblasti hospodářské soutěže, který by používaly soukromé osoby. V roce 2008 Komise rovněž zveřejnila zelenou knihu o kolektivním odškodnění spotřebitelů²⁰.

Zúčastněné osoby poukazovaly na nesoulad mezi různými iniciativami Komise ohledně kolektivní právní ochrany, což je dokladem toho, že je třeba vytvořit soudržnější systém. Kolektivní právní ochrana je procesní nástroj, který může být relevantní i pro politiky EU v jiných oblastech, než je hospodářská soutěž a ochrana spotřebitele. Příkladem mohou být finanční služby, ochrana životního prostředí, ochrana údajů²¹ nebo zákaz diskriminace. Komise proto považuje za nutné, aby na základě veřejné konzultace z roku 2011²² byla prohloubena soudržnost politik a byl přijat horizontální přístup.

¹⁶ To členské státy provedly tím, že přiznaly nevládním organizacím aktivní legitimaci pro podání žaloby proti rozhodnutím správních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí.

¹⁷ Viz např. studie z roku 2008 „*Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*“ zadaná Evropskou komisí, která je k dispozici na http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ KOM(2005) 672, 19.12.2005.

¹⁹ KOM(2008) 165, 2.4.2008.

²⁰ KOM(2008) 794, 27.11.2008.

²¹ Druh prostředku reprezentativní kolektivní právní ochrany představila Komise ve svém návrhu nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně údajů). V tomto případě o soudní ochranu při narušení ochrany údajů mohou žádat všechny subjekty, organizace nebo sdružení, jejichž cílem je chránit práva a zájmy subjektů údajů v souvislosti s ochranou jejich osobních údajů, pokud jednájí jménem jednoho či více subjektů údajů (viz COM(2012)11, 25.1.2012, čl. 73 odst. 2 a článek 76). V těchto případech je tedy žaloba podána jménem zastupovaného subjektu údajů a pouze v rozsahu, v jakém je samotný subjekt údajů oprávněn podat žalobu.

²² KOM(2010) 135, 31.3.2010.

2. HLAVNÍ VÝSLEDKY VEŘEJNÉ KONZULTACE

2.1. Příspěvky zúčastněných osob

Veřejná konzultace Komise o kolektivní právní ochraně se setkala se značnou odezvou: zúčastněné osoby zaslaly 310 odpovědí a na 300 osob se zúčastnilo veřejného slyšení, které se konalo dne 5. dubna 2011. Mimoto veřejnost zaslala přes 19 000 odpovědí ve formě hromadný emailů²³. Kvalita většiny příspěvků dokládá, že tato tematika je důležitá a je o ni značný zájem. Z příspěvků Komise získala informace o různých názorech zúčastněných osob a tyto informace upozornily na otázky, které jsou kontroverzní i které jsou více konsensuální.

Občané/spotřebitelé a podniky zastávají primárně rozdílné názory na přínosy pro prosazování práva EU, které mohou přinést nové prostředky kolektivní právní ochrany: spotřebitelé jsou obecně ve prospěch zavedení nových prostředků, zatímco podniky jsou obecně proti jejich zavedení. Akademické kruhy obecně podporují jejich zavedení. Názory právníků na tuto otázku se rozcházejí, avšak skeptiků či nesouhlasících je více než souhlasících.

Stanoviska členských států²⁴, které odpověděly na konzultaci, se rovněž rozcházel od podpory závazných pravidel EU upravujících kolektivní právní ochranu ke značnému skepticizmu.

Některé členské státy by uvažovaly o závazných pravidlech EU pouze v souvislosti s některými specifickými oblastmi politiky nebo otázkami (Dánsko – u přeshraniční kolektivní právní ochrany, Nizozemsko – u aspektů mezinárodní práva soukromého kolektivní právní ochrany, Švédsko – v oblastech politiky s harmonizovanými hmotnými pravidly, např. u hospodářské soutěže, Spojené království – v oblasti hospodářské soutěže; Lotyšsko by uvažovalo o souboru závazných minimálních požadavků v oblasti ochrany spotřebitele a hospodářské soutěže v přeshraničních věcech).

Několik příspěvatelů zastupujících různé kategorie zúčastněných osob zastávalo názor, že kolektivní právní ochrana ve formě prosazování práv soukromoprávními prostředky by obecně měla být nezávislá na veřejnoprávních subjektech, avšak s nutnou existencí určité koordinace mezi prosazováním práva soukromoprávními prostředky a veřejnoprávním prosazováním; ve skutečnosti by se měly navzájem doplňovat. Někteří příspěvatelé tvrdili, že kolektivní právní ochrana by měla být k dispozici až po veřejnoprávním prosazování, jako tzv. „navazující“ žaloba.

Většina zúčastněných osob souhlasí s tím, že je vhodné vytvořit společné zásady kolektivní právní ochrany na úrovni EU. Tyto zásady by však měly být v souladu s právním systémem EU a právními řády 27 členských států a čerpat z praktických zkušeností se systémy kolektivní právní ochrany, které již v několika členských státech fungují. Podle mnoha zúčastněných osob by zásady měly zaručovat účinná řízení, bránit pokusům o zneužívání soudních sporů, vybízet ke smírnému řešení kolektivních sporů a vytvářet mechanismus pro přeshraniční výkon rozhodnutí.

Pokud jde o účinnost a pojistky, mnoho zúčastněných osob souhlasilo s těmito základními parametry systému kolektivní právní ochrany: jakýkoliv systém kolektivní právní ochrany by zaprvé a především měl být schopný účinně řešit velký počet individuálních nároků, které se zabývají stejnými nebo podobnými otázkami a týkají se jediného údajného porušení práv přiznaných právem EU. Měl by být schopen přinést právně jisté a spravedlivé výsledky v přiměřeném časovém horizontu a současně respektovat práva všech účastníků řízení.

²³ Veskrze šlo o jednotné odpovědi od francouzských a německých občanů.

²⁴ Ve veřejné konzultaci odpovědělo 15 členských států (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

Současně by měl obsahovat pojistky proti zneužívání soudních sporů a neměl by z ekonomického hlediska pobízet k uplatňování spekulativních nároků. Při veřejné konzultaci, která posuzovala konkrétní stavební prvky potřebné k zajištění účinnosti a vytvoření pojistek, se potvrdilo, že se prostředky kolektivní právní ochrany mezi členskými státy značně liší. Liší se v druhu dostupné kolektivní žaloby a v hlavních rysech dané žaloby, jako je přípustnost, aktivní legitimace, použití systému *opt-in* nebo *opt-out*, role soudce v kolektivním řízení a v požadavcích na informování potenciálních žalobců o kolektivní žalobě. Každý prostředek kolektivní právní ochrany navíc funguje v širším kontextu pravidel obecného občanského a procesního práva, pravidel upravujících právnické profese a dalších relevantních pravidel, které se mezi členskými státy rovněž liší. Vzhledem k této rozmanitosti zastávají přirozeně zúčastněné osoby značně odlišné názory na otázku, zda lze některý vnitrostátní systém kolektivní právní ochrany – nebo jeho rysy – použít jako vzor pro formulaci unijních norem stanovujících účinnost a pojistky.

2.2. Případné výhody a nevýhody kolektivní právní ochrany podle veřejné konzultace

Různé zúčastněné osoby poukazyvaly na inherentní výhody a nevýhody prostředků kolektivní právní ochrany. Na tyto potenciální výhody a nevýhody je třeba nahlížet v kontextu hodnot a politik Evropské unie, zejména těch vyjádřených ve Smlouvách a právních předpisech. Pokud budou vhodně provedeny společné zásady, podle kterých se má dle doporučení Komise postupovat, lze tyto výhody realizovat a nevýhody eliminovat.

2.2.1. Výhody: přístup ke spravedlnosti a lepší prosazování práva

Podle čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Účinnost prostředků nápravy je odvislá od různých faktorů, mezi něž patří i praktická dostupnost nápravy v rámci právního systému.

Evropská rada ve Stockholmském programu zdůraznila, že přístup ke spravedlnosti v evropském soudním prostoru musí být usnadněn, a to zejména v přeshraničních řízeních. Jednou z překážek přístupu ke spravedlnosti mohou být náklady soudního řízení. V případě, že větší počet osob tvrdí, že byly poškozeny údajným porušením práv přiznaných právem EU, avšak potenciální ztráta každého z nich je malá ve srovnání s potenciálními náklady jednotlivého žalobce, umožní spojení podobných nároků v rámci kolektivní právní ochrany, aby osoby uplatňující nárok na náhradu škody sdílely náklady, a tudíž dojde ke snížení finanční zátěže jednotlivých žalobců. Možnost podat žalobu kolektivně vybídne více osob, které byly potenciálně poškozeny k tomu, aby uplatňovaly svá práva na náhradu škody²⁵. Dostupnost kolektivní žaloby ve vnitrostátních právních systémech — spolu s dostupností metod smírného řešení kolektivních sporů — mohou tudíž přispět ke zlepšení přístupu ke spravedlnosti.

Navíc pokud by mohli potenciální žalobci účinněji uplatňovat svá práva přiznaná jim právem EU vůči možným pachatelům deliktů, přispělo by to k celkovému zlepšení prosazování práva EU. V oblastech politiky, kde příslušné orgány veřejné moci mají pravomoc prosazovat tato pravidla ve veřejném zájmu, se veřejnoprávní prosazování práv a prosazování práva soukromoprávní prostředky navzájem doplňuje: cílem prvního je protiprávnímu jednání předcházet, odhalovat jej a odrazovat od něj, zatímco to druhé usiluje o to, aby poškozeným osobám byla nahrazena škoda. V oblastech politiky, kde není důrazné veřejnoprávní

²⁵ Podle průzkumu Eurobarometr z roku 2011 uvedlo 79 % dotázaných ve 27 členských státech, že by ochotněji bránili svá práva u soudu, pokud by se mohli připojit ke kolektivní žalobě. Bleskový průzkum Eurobarometr o názorech spotřebitelů na přeshraniční obchody a ochraně spotřebitelů z března 2011.

prosazování práva, může prosazování práva soukromoprávními prostředky plnit vedle funkce odškodňovací či preventivní i funkci odstrašující.

2.2.2. *Nevýhoda: nebezpečí zneužívání soudních sporů*

Hlavní obavou v souvislosti se zavedením prostředků kolektivní právní ochrany je, že budou pobízet ke zneužívání soudních sporů nebo budou mít jiný negativní vliv na hospodářskou aktivitu podniků EU²⁶. Za zneužívání soudních sporů lze považovat případy, kdy se spory zaměřují na podniky dodržující právní předpisy s cílem poškodit jejich pověst nebo s cílem způsobit jim bezdůvodnou finanční zátěž.

Existuje nebezpečí, že pouhé tvrzení o údajném porušení práva může negativně poškodit pověst žalovaného u jeho stávajících nebo potenciálních klientů. Žalovaní, kteří dodržují právní předpisy, mohou být připraveni urovnat případný spor pouze pro to, aby tím zabránili vzniku škody nebo minimalizovali její výši. V komplexních věcech mohou navíc náklady na právní zastoupení představovat značně vysoké výdaje, a to zejména pro menší hospodářské subjekty.

Kolektivní právní ochrana v právním systému USA ve formě skupinových žalob tzv. „*class actions*“ je nejznámější prostředkem kolektivní právní ochrany, ale rovněž i ilustrací zranitelnosti systému, pokud jde o možné zneužívání soudních sporů. Některé prvky právního systému USA učinily z těchto *class actions* velmi mocný nástroj, který je noční můrou žalovaných, a to především obchodních a průmyslových podniků. Tyto žaloby lze totiž využít jako mocný nástroj při vyjednávání o smírném urovnání sporu, který však nemusí mít nutně právní základ. Mezi tyto prvky patří například podílové odměny vázané na výsledek ve věci za právní zastoupení nebo postupy pro zpřístupňování dokumentů, které umožňují „rybářské výpravy“. Dalším důležitým rysem právního systému USA je možnost žádat o náhradu škody s penální funkcí, což zvyšuje hospodářské zájmy, které jsou v sázce při této žalobě. Skutečnost, že *class actions* v USA jsou ve většině případů ze zákona řízeny „opt-out“, problém ještě prohlubuje: zástupci skupiny (*class*) mohou podat žalobu jménem celé skupiny potenciálně dotčených žalobců, aniž by je museli výslovně žádat o účastenství. V poslední době Nejvyšší soud Spojených států začal postupně omezovat dostupnost *class actions* vzhledem k negativním hospodářským a právním účinkům tohoto systému, který není chráněn před zneužitím formou bezdůvodných žalob.

2.3. **Usnesení Evropského parlamentu z roku 2012**

Usnesení Evropského parlamentu „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění“ ze dne 2. února 2012²⁷ dobře zohledňuje značně rozcházející se stanoviska zúčastněných osob k otázce kolektivní právní ochrany.

Evropský parlament uvítal úsilí, které Komise věnuje vytvoření soudržného evropského přístupu ke kolektivní právní ochraně, a zdůraznil, že „oběti protiprávních praktik – občané i společnosti – musí být schopny požadovat náhradu škody za individuální ztrátu či škodu, již utrpěly, zejména v případě rozptýlených škod, kde riziko nákladů nemusí být přiměřené vzniklým škodám“²⁸. Navíc zdůraznil „možné výhody hromadných soudních žalob, pokud jde o nižší náklady a větší právní jistotu žalujících i žalovaných stran, a rovněž i pro systém soudnictví, protože zamezují současnému vedení několika soudních sporů u žalob podobného druhu“²⁹.

²⁶ Názor, který vyjádřila většina zúčastněných osob a zejména podnikatelé.

²⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. února 2012 „Směrem k soudržnému evropskému přístupu ke kolektivnímu odškodnění“ (2011/2089(INI)).

²⁸ Bod 1 usnesení.

²⁹ Bod 5 usnesení.

Parlament však rovněž vyzval Komisi, aby před přijetím jakéhokoliv regulačního opatření v této oblasti nejprve důkladně posoudila jeho dopady³⁰. Podle Evropského parlamentu je na Komisi, aby prokázala ve svém posouzení dopadu, „že je třeba v souladu se zásadou subsidiarity přijmout opatření na úrovni EU s cílem zlepšit současný regulační rámec EU tak, aby oběti porušení práva EU byly odškodněny za utrpěné škody, a tak přispět k důvěře spotřebitelů a hladšímu fungování vnitřního trhu“. Evropský parlament rovněž připomíná, „že v současnosti přijímají vnitrostátní právní předpisy upravující pravidla pro vytyčení výše náhrady škody, kterou lze poskytnout, pouze členské státy“³¹. Evropský parlament dále vyzval Komisi, „aby důkladně přezkoumala vhodnost právního základu pro jakákoli opatření v oblasti kolektivního odškodnění“³².

Evropský parlament svou výzvu uzavřel žádostí, aby „v případě, že po podrobném uvážení bude rozhodnuto, že unijní systém kolektivního odškodnění je potřebný a žádoucí, měly všechny návrhy v oblasti kolektivního odškodnění podobu **horizontálního rámce**, který bude zahrnovat společný soubor zásad a který v EU zajistí jednotný přístup ke spravedlnosti prostřednictvím kolektivního odškodnění, přičemž se bude zaměřovat zejména, ale ne výlučně, na řešení porušení práv spotřebitelů“³³. Evropský parlament rovněž zdůraznil, „že je třeba vzít v úvahu právní tradice a právní řády jednotlivých členských států a posílit koordinaci osvědčených postupů mezi členskými státy“³⁴.

Pokud jde o oblast působnosti možného horizontálního rámce pro kolektivní právní ochranu Evropský parlament shledává, že opatření EU by přinesla největší užitek v přehraničních věcech a ve věcech souvisejících s porušením práva EU.

Evropský parlament se rovněž domnívá, že by se obecně na kolektivní žaloby měla vztahovat evropská pravidla mezinárodního práva soukromého; samotný horizontální rámec by měl stanovit pravidla zamezující spekulativní volbě soudní příslušnosti. Evropský parlament rovněž poukázal na potřebu přezkoumat kolizní normy.

Evropský parlament navíc zmiňuje několik otázek souvisejících se zvláštními rysy kolektivní právní ochrany. Podporuje zásadu „opt-in“ jako jediný vhodný evropský přístup ke kolektivní právní ochraně. Aktivní legitimace by měla být dána zastupujícím organizacím, které by se měly pro ni kvalifikovat předem. Měla by být jasně zakázána náhrada škody s penální funkcí a jednotlivci by měli získat plnou náhradu škody, jakmile soud rozhodne o oprávněnosti jejich nároků.

Evropský parlament zdůrazňuje, že jedním ze způsobů, jak bojovat proti zneužívání soudních sporů, je vyloučit některé prvky z působnosti horizontálního rámce, jde zejména o náhradu škody s penální funkcí, financování kolektivní právní ochrany třetími stranami a podílové odměny vázané na výsledek ve věci. Za jednu z hlavních pojištěk proti zneužívání soudních sporů uvádí Evropský parlament zásadu „kdo prohrál, platí“, která obvykle převažuje v občanskoprávních sporech a která by se měla rovněž použít v kolektivních věcech. Evropský parlament se nepřiklání k tomu zavést podmínky či pokyny pro soukromé financování žalob na náhradu škody na úrovni EU.

³⁰ Bod 4 usnesení.

³¹ Bod 7 usnesení.

³² Bod 8 usnesení.

³³ Bod 15 usnesení.

³⁴ Bod 16 usnesení.

3. ASPEKTY EVROPSKÉHO HORIZONTÁLNÍHO RÁMCE PRO KOLEKTIVNÍ PRÁVNÍ OCHRANU

Díky podrobné analýze argumentů představených ve veřejné konzultaci a zejména stanoviska Evropského parlamentu a díky odborným poznatkům, které Komise shromáždila během svých aktivit v oblasti ochrany spotřebitele a hospodářské soutěže, je možné identifikovat hlavní otázky, jež je nutné v evropském horizontálním rámci pro kolektivní právní ochranu řešit soudržným způsobem.

Zejména není pochyb o tom, že jakýkoliv evropský přístup by měl:

- být schopen účinně řešit velký počet individuálních nároků na náhradu škody, a tím přispívat k hospodárnosti řízení,
- být schopen přinést právně jisté a spravedlivé výsledky v přiměřeném časovém horizontu při současném respektování práv všech účastníků řízení,
- robustními překážkami zamezovat zneužívání soudních sporů a
- ekonomicky nepobízet k podávání spekulativních žalob.

3.1. Vztah mezi veřejnoprávním prosazováním a soukromoprávní kolektivní právní ochranou — náhrada škody jako cíl kolektivní žaloby

Mezi zúčastněnými osobami panuje shoda na tom, že prosazování práva soukromoprávní cestou a veřejnoprávní prosazování práva jsou dva různé prostředky, které obvykle sledují různé cíle. Zatímco hlavním úkolem veřejnoprávního prosazování práva je uplatňovat právo EU ve veřejném zájmu a postihovat pachatele protiprávního jednání s cílem potrestat je a odradit je od páchání protiprávního jednání v budoucnosti, soukromoprávní kolektivní právní ochrana se primárně považuje za nástroj, který obětem protiprávního jednání umožňuje domoci se spravedlnosti a — pokud jde o prostředek kolektivní právní ochrany týkající se náhrady škody — rovněž i možnost uplatňovat nárok na náhradu vzniklé škody. V tomto smyslu se má za to, že se veřejnoprávní prosazování práva a soukromoprávní kolektivní právní ochrana navzájem doplňují.

Kolektivní žaloby na náhradu škody by měly usilovat o zajištění náhrady škody, která byla podle soudu způsobena protiprávním jednáním. Pokud jde o potrestání a odrazení, tak to by mělo být naplní veřejnoprávního prosazování práva. Není nutné, aby iniciativy EU týkající se kolektivní právní ochrany šly nad rámec cíle kompenzace škody: náhrada škody s penální funkcí by tudíž neměla být součástí evropského systému kolektivní právní ochrany.

3.2. Přípustnost kolektivní právní ochrany

Podmínky přípustnosti kolektivních žalob se v členských státech liší v závislosti na konkrétním druhu prostředku kolektivní právní ochrany. Základní podmínky jsou typicky stanoveny v právních předpisech upravujících daný druh kolektivní žaloby. Existují rovněž systémy, které otázku přípustnosti ponechávají na úvaze soudu. Míra, v jakém je ponecháno na úvaze soudu, aby rozhodl o podmínkách přípustnosti, se mezi členskými státy liší, a to i pokud jsou právní podmínky přípustnosti zakotveny v právních předpisech.

Některé kolektivní žaloby lze použít pro všechny druhy občanskoprávních nároků na náhradu škody; jiné lze použít pouze pro nároky týkající se náhrady škody způsobené údajným porušením specifických právních pravidel: např. pravidel na ochranu spotřebitele, ochranu životního prostředí, ochranu investic, hospodářské soutěže atd. Existují rovněž systémy, ve

kterých jsou konkrétní druhy kolektivní žaloby přípustné až poté, co orgán veřejné moci konstatoval, že došlo k porušení příslušných pravidel: jde o tzv. navazující žaloby³⁵.

Je třeba zajistit, aby kolektivní žaloby na náhradu škody bylo možné podat pouze při splnění určitých podmínek přípustnosti. V každém případě by soud měl rozhodovat o přípustnosti konkrétní kolektivní žaloby na samém počátku řízení.

3.3. Aktivní legitimace

Aktivní legitimace k podání kolektivní žaloby závisí v členských státech na konkrétním druhu prostředku kolektivní právní ochrany. U některých druhů kolektivních žalob, jako jsou skupinové žaloby, kde žalobu mohou společně podat ti, kdo tvrdí, že jim vznikla škoda, je otázka aktivní legitimace vcelku jasná. V souvislosti s reprezentativními žalobami je však třeba otázku aktivní legitimace vymežit. Reprezentativní žaloba na náhradu škody je žaloba, kterou jménem definované skupiny fyzických nebo právnických osob tvrdících, že jim byla způsobena škoda stejným údajným protiprávním jednáním, podává zastupující subjekt (což v některých systémech může být rovněž orgán veřejné moci). Jednotlivé osoby nejsou účastníky řízení; na straně žalobce vystupuje pouze zastupující subjekt. Je třeba proto zajistit, aby zastupující subjekt jednal opravdu v nejlepší zájmu zastupované skupiny, a nikoliv pro své vlastní ziskové důvody. Komise věří, že v případě evropského horizontálního rámce pro kolektivní právní ochranu je žádoucí, aby ve všech členských státech byly kolektivní žaloby dostupné fyzickým a právnickým osobám jako prostředek, kterým se lze kolektivně domáhat zdržení se jednáním či náhrady škody za újmu způsobenou porušením práv přiznaných těmto osobám právem EU.

Pokud jde o kvalifikační kritéria pro zastupující subjekty, které nejsou orgány veřejné moci, existují různé přístupy. Jedním z možných přístupů je ponechat na soudu, aby v každém jednotlivém případě ověřil, zda zastupující subjekt vyhovuje danému účelu (certifikace *ad hoc*). Dalším přístupem je stanovit určitá kvalifikační kritéria zákonem, a tudíž vymežit aktivní legitimaci předem. Soud by poté mohl ověřovat, zda jsou tato kvalifikační kritéria splněna, případně lze zavést povolovací systém, kdy za ověření, zda jsou kvalifikační kritéria splněna, odpovídá orgán veřejné moci. Situace hromadné škody mohou přesahovat hranice, zejména pak v kontextu dalšího rozvoje digitálního jednotného trhu, a proto zastupující subjekty z jiných členských států, než je ten, ve kterém je podána kolektivní žaloba, by měly mít možnost nadále plnit svou roli.

Zatímco jsou některé zúčastněné osoby (zejména podniky) velmi nakloněny tomu, aby aktivní legitimace k podání reprezentativní žaloby byla přiznána pouze kvalifikovaným subjektům, jež splňují výslovně stanovená kritéria, jiné zúčastněné osoby jsou proti tomu vymežit aktivní legitimaci zákonem a argumentují tím, že by takový postup mohl zbytečně omezit dostupnost soudního ochrany ve věci náhrady škody pro všechny ty, kterým potenciálně vznikla škoda. Komise považuje za žádoucí, aby se podmínky pro aktivní legitimaci u reprezentativních žalob vymežily v doporučení Komise³⁶.

3.4. „Opt-in“ versus „opt-out“

Existují dva základní přístupy k tomu, jak vytvářet zastupovanou skupinu: „opt-in“, kdy skupina zahrnuje pouze ty fyzické či právnické osoby, které si aktivně zvolily, že budou součástí zastupované skupiny, a „opt-out“, kdy skupinu tvoří všichni ti, kteří patří k definované skupině a kteří tvrdí, že byli poškozeni stejným nebo podobným protiprávním jednáním, pokud si aktivně nezvolí, že nechťejí být součástí dané skupiny. V modelu „opt-in“

³⁵ Např. navazující reprezentativní žaloba na náhradu škody ve Spojeném království týkající se porušení práva hospodářské soutěže, které bylo konstatováno příslušnými orgány.

³⁶ Viz body 6 až 9 doporučení Komise.

je rozsudek závazný pro ty, kteří si zvolili být součástí skupiny, zatímco všichni ostatní potenciálně poškození stejným nebo podobným protiprávním jednáním mohou uplatňovat nárok na náhradu škody individuálně. Naproti tomu v modelu „opt-out“ je rozsudek závazný pro všechny, kteří náleží k vymezené skupině s výjimkou těch, kteří výslovně uvedli, že nechtějí být součástí skupiny. Model „opt-in“ používá většina členských států, ve kterých existuje kolektivní právní ochrana. Model „opt-out“ se používá v Portugalsku, Bulharsku a Nizozemsku (u kolektivních smírů) a rovněž v Dánsku v jasně vymezených věcech ochrany spotřebitele řešených pomocí reprezentativní žaloby³⁷.

Značný počet zúčastněných osob, zejména podniků, důrazně odmítá model „opt-out“ a namítá, že tento model je náchylnější ke zneužití a může být v některých členských státech protiústavní nebo přinejmenším v rozporu s právními tradicemi. Na druhou stranu některé organizace na ochranu spotřebitele argumentují tím, že systémy s modelem „opt-in“ nemusí zajišťovat účinný přístup ke spravedlnosti pro všechny spotřebitele, kteří byli poškozeni³⁸. Podle jejich názoru je proto žádoucí, aby varianta „opt-out“ byla k dispozici, a to přinejmenším jako možnost ve vhodných případech a pouze při svolení soudu.

Podle názoru Komise je třeba zajistit jednoznačné vymezení zastupované skupiny, aby soud mohl vést řízení způsobem, který je v souladu s právy všech účastníků řízení, zejména s právy na obranu.

Systém „opt-in“ respektuje právo osoby rozhodnout si o své účasti. Je v něm tudíž lépe zachována autonomie vůle stran, pokud jde o volbu, zda se soudního sporu účastnit, či nikoliv. V tomto systému se snadněji určuje hodnota kolektivního sporu, jelikož ji tvoří souhrn všech individuálních nároků. Soud je v lepším postavení pro rozhodování o věci samé i o přípustnosti kolektivní žaloby. Systém „opt-in“ rovněž zaručuje, že rozsudky nebudou závazné pro další potenciálně způsobilé žalobce, kteří se k řízení nepřipojili.

V systému „opt-out“ vyvstávají zásadnější otázky, pokud jde o svobodu potenciálních žalobců rozhodnout se, zda se chtějí zúčastnit soudního sporu. Právo na účinnou právní ochranu nelze vykládat způsobem, který brání jednotlivcům učinit (informovaná) rozhodnutí o tom, zda chtějí uplatnit nárok na náhradu škody, či nikoliv. Systém „opt-out“ navíc nemusí být v souladu s ústředním cílem kolektivní právní ochrany, kterým je získat náhradu vzniklé škody, neboť dané osoby nejsou identifikovány, a tudíž se mezi ně nerozděluje přiznaná náhrada.

Komise proto ve svém doporučení zastává stanovisko, že v rámci evropského horizontálního rámce pro kolektivní právní ochranu by měla být strana žalující vytvářena na základě metody „opt-in“ a že jakékoliv výjimky z této zásady, ať již na základě zákona nebo rozhodnutí soudu, by měly být zcela odůvodněny řádným výkonem spravedlnosti.

3.5. Účinné poskytování informací případným žalobcům

Je zásadní zajistit účinné informování o kolektivní žalobě, aby se ti, kteří tvrdí, že byli poškození stejným nebo podobným protiprávním jednáním, dozvěděli o tom, že existuje možnost připojit se k reprezentativní žalobě nebo skupinové žalobě, a tudíž mohli využít tohoto prostředku pro přístup ke spravedlnosti. Na druhou stranu nelze přehlížet skutečnost, že

³⁷ Jsou dvě výhody systému „opt-out“, které objasňují, proč jej některé členské státy zavedly: zaprvé usnadňuje přístup ke spravedlnosti ve věcech, ve kterých je individuální škoda tak malá, že někteří potenciální žalobci by se neodhodlali k účasti na řízení. Za druhé řízení „opt-out“ dávají více jistoty žalovaným, neboť rozsudek bude závazný pro všechny, vyjma těch, kteří si zvolili, že nechtějí být součástí skupiny.

³⁸ Organizace pro ochranu spotřebitele ze Spojeného království s názvem Which? poukazuje na své zkušenosti ve věci Replica Football Shirts, kde kolektivní žaloba „opt-in“ (navazující žaloba na náhradu škody v oblasti hospodářské soutěže) v konečném důsledku zajistila náhradu škody pouze mizivému procentu poškozených osob, pokud jde o zmiňované rozhodnutí příslušného orgánu.

propagace záměru podat kolektivní žalobu (např. v televizi nebo letáky) může poškodit dobrou pověst žalovaného, což může negativně ovlivnit na jeho hospodářskou situaci.

Zúčastněné osoby se shodují na tom, že je důležité, aby existovala pravidla ukládajících zastupujícímu subjektu povinnost účinně informovat potenciální členy zastupované skupiny. Mnoho zúčastněných osob navrhovalo, aby soud hrál aktivní roli při kontrole plnění této podmínky.

U všech druhů kolektivní žaloby by případná pravidla pro poskytování informací potenciálním žalobcům měla vyvažovat zájmy svobody projevu a práva na přístup k informacím s ochranou dobré pověsti žalovaného. Při zajišťování této rovnováhy budou hrát důležitou roli načasování a podmínky poskytování informací.

3.6. Vzájemný mezi kolektivní právní ochranou a veřejnoprávním prosazováním práva ve specifických oblastech politiky

Pokud jde o oblasti politiky EU, ve kterých hraje veřejnoprávní prosazování práva zásadní roli — jako je hospodářská soutěž, životní prostředí, ochrana osobních údajů nebo finanční služby — většina zúčastněných osob shledává, že je nutná existence specifických pravidel regulujících vzájemný vztah mezi prosazováním práva soukromoprávními prostředky a veřejnoprávním prosazováním práva a že je zejména nutné chránit účinnost veřejnoprávního prosazování práva³⁹.

Kolektivní žaloby na náhradu škody v regulovaných oblastech politiky typicky navazují na rozhodnutí přijatá orgány veřejné moci, která konstatují, že došlo k protiprávním jednání, a která jsou často závazná pro občanské soudy, u nichž se podává kolektivní žaloba na náhradu škody. Například v oblasti hospodářské soutěže nařízení (ES) č. 1/2003 stanoví, že pokud vnitrostátní soudy rozhodují o otázkách týkajících se antimonopolních pravidel EU, které jsou již předmětem rozhodnutí Komise, nemohou rozhodnout v rozporu s rozhodnutím přijatým Komisí.

V těchto případech se navazující žaloby v zásadě týkají otázek, zda protiprávní jednání způsobilo škodu, a pokud ano, komu, případně jaká je její výše.

Je nutné zajistit, aby nebyla ohrožena účinnost veřejnoprávního prosazování práva v důsledku kolektivních žalob na náhradu škody nebo žalob, které jsou k soudu podány v době, kdy probíhá vyšetřování orgánu veřejné moci. To může typicky vyžadovat pravidla regulující přístup žalobců k dokumentům získaným nebo vyhotovených orgánem veřejné moci v průběhu vyšetřování, nebo zvláštní pravidla pro promlčení umožňující potenciálním žalobcům, aby posečkali s podáním kolektivní žaloby do doby, než orgán veřejné moci přijme rozhodnutí ve věci protiprávního jednání. Tato pravidla nejen že chrání veřejnoprávní prosazování práva, ale taktéž usnadňují účinnou a účelnou právní ochranu pomocí kolektivních žalob na náhradu škody. Žalobci se v navazující žalobě mohou ve značné míře spoléhat na výsledky veřejnoprávního prosazování práva, a tudíž zamezit „opětovnému“ soudnímu přezkumu určité otázky. Patříčný ohled je třeba věnovat zvláštnostem kolektivních žalob na náhradu škody v oblastech politiky, ve kterých hraje veřejnoprávní prosazování práva zásadní roli, s cílem dosáhnout dvojího cíle, tj. ochránit účinnost veřejnoprávního

³⁹ V oblasti hospodářské soutěže zdůrazňovalo mnoho zúčastněných osob, že je potřeba chránit účinnost programů shovívavosti, které Komise a národní orgány pro ochranu hospodářské soutěže používají při prosazování pravidel EU zakazujícím kartely. Další otázky často zmiňované v tomto ohledu se týkají závazného účinku rozhodnutí o protiprávním jednání, která jsou přijata vnitrostátními orgány pro ochranu hospodářské soutěže, pro navazující kolektivní žaloby na náhradu škody a stanovení zvláštní promlčecích lhůt pro podání takových následných žalob.

prosazování práva a usnadnit účinnou kolektivní právní ochranu, zejména ve formě navazujících kolektivních žalob.

3.7. Účinný výkon u přeshraničních kolektivních žalob prostřednictvím pravidel mezinárodního práva soukromého

Aby se zamezilo spekulativní volbě soudní příslušnosti, vyžadují obecné zásady evropského mezinárodního práva soukromého, aby kolektivní spor s přeshraničním prvkem projednával soud příslušný na základě evropských pravidel příslušnosti, včetně těch, která upravují volbu soudu. Pravidla týkající se evropského občanského procesního práva a použitelného práva by měla v praxi fungovat účelně, aby se zajistila řádná koordinace vnitrostátních řízení v přeshraničních věcech kolektivní právní ochrany.

U pravidel pro určení příslušnosti řada zúčastněných osob vyžadovala, aby byla kolektivní řízení specificky řešena na evropské úrovni. U žádoucích hraničních určovateli se však názory rozcházejí. První skupina zúčastněných osob se zasazovala o nové pravidlo přiznávající příslušnost v událostech hromadné škody soudu, v jehož obvodu má bydliště většina údajně poškozených osob, nebo o rozšíření příslušnosti u spotřebitelských smluv na zastupující subjekty, které uplatňují kolektivní nárok. Druhá skupina namítá, že nejvhodnější je příslušnost v místě bydliště žalovaného, neboť ji lze snadno zjistit a zajišťuje právní jistotu. Třetí skupina navrhuje vytvořit v rámci Soudního dvora Evropské unie zvláštní soudní senát pro přeshraniční kolektivní žaloby.

V tomto ohledu má Komise za to, že by se mělo plně využít stávajících pravidel nařízení (ES) č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech („nařízení Brusel I“)⁴⁰. Ve světle dalších zkušeností z přeshraničních věcí by měla zpráva o uplatňování nařízení Brusel I obsahovat téma účinného výkonu u přeshraničních kolektivních žalob.

Konečně některé zúčastněné osoby poukázaly na problém, že podle stávajících kolizních norem EU⁴¹ by soud, ke kterému je předložen kolektivní spor týkající se žalobců z několika členských států, musel někdy použít několik různých právních úprav na podstatu nároku. Obecné pravidlo ve věcech deliktů je, že právo použitelné na závazky z deliktů je právo země, ve které došlo k události, jež způsobila vznik škody. Ve věcech deliktů týkajících se odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku se právo určuje podle obvyklého bydliště osoby, které vznikla škoda. Ve věcech nekalé soutěže je právem použitelným právo země, kde jsou nebo pravděpodobně budou dotčeny soutěžní vztahy nebo kolektivní zájmy spotřebitelů. Mohou nepochybně nastat situace, kdy kolizní pravidla mohou činit přeshraniční soudní řízení složité, a to zejména musí-li soud použít několik právních úprav náhrady škody pro jednotlivé skupiny osob, kterým vznikla škody. Komise však dosud není přesvědčena o tom, že je vhodné zavádět zvláštní pravidlo pro kolektivní nároky, které by vyžadovalo, aby soud použil na konkrétní věc jediné právo. To by mohlo vést k nejistotě v případech, kdy toto právo není právem země osoby, která se domáhá náhrady škody.

3.8. Dostupnost smírného řešení kolektivního sporu

Zúčastněné osoby souhlasí s tím, že smírné řešení sporů může stranám nabídnout rychlé, nenákladné a jednoduché způsoby, jak svůj spor vyřešit. Smírné urovnávání sporů může rovněž omezit potřebu domáhání se soudní ochrany. Účastníci kolektivních řízení by proto

⁴⁰ Ve znění nařízení (ES) č. 1215/2012, které se použije ode dne 10. ledna 2015. Úř. věst. L 351, 20.12.2012.

⁴¹ Nařízení (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I), Úř. věst. L 177, 4.7.2008, a (ES) č. 864/2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II), Úř. věst. L 199, 31.7.2007.

měli mít možnost vyšetřit své spory mimosoudně kolektivně, a to buď za intervence třetí osoby (např. rozhodčím řízením či mediací), nebo bez takové intervence (např. smírem).

Velká většina zúčastněných osob, včetně malých a středních podniků, zastává názor, že smírné řešení kolektivních sporů by nemělo být povinným prvním krokem před podáním žaloby. Tento přístup by totiž mohl zapříčinit zbytečné náklady či odklady a v některých situacích by dokonce mohl vést k oslabení základního práva na přístup ke spravedlnosti⁴². Smírné řešení kolektivních sporů by mělo tedy zůstat dobrovolným, nicméně patřičný ohled by se měl věnovat stávajícímu právu EU v oblasti alternativního řešení sporů. Soudci v řízení o kolektivní žalobě by však měli mít možnost vyzvat účastníky řízení k tomu, aby se pokusili urovnat svůj spor smírně⁴³.

U kolektivních věcí je velmi důležité, aby došlo k ověření zákonnosti výsledku smírného řešení kolektivního sporu a aby byl tento výsledek vykonatelný, neboť ne všichni členové skupiny, kteří tvrdí, že byli poškozeni údajnou nezákonnou praktikou, jsou vždy schopni bezprostředně participovat na smírném řešení kolektivního sporu. Proto by výsledek měly potvrzovat soudy. To je postup, který Komise doporučuje členským státům⁴⁴.

Komise tedy shledává, že mechanismus smírného řešení kolektivního sporu může hrát užitečnou doplňkovou úlohu. Komise zastává názor, že v návaznosti na již přijatá opatření, konkrétně na směrnici o mediaci, směrnici o alternativním řešení spotřebitelských sporů a nařízení o online řešení spotřebitelských sporů, je dalším užitečným krokem doporučit členským státům, aby vytvořily mechanismus smírného řešení kolektivních sporů⁴⁵.

3.9. Financování kolektivní žaloby

V případě kolektivní právní ochrany jsou obvykle náklady⁴⁶, které nesou účastníci občanskoprávního sporu, relativně vysoké, zejména uplatňuje-li nárok mnoho osob. Zatímco přístup ke spravedlnosti⁴⁷ by neměl být omezován nedostatkem finančních prostředků, neměly by mechanismy financování kolektivních žalob pobízet ke zneužívání soudních sporů.

3.9.1. Financování třetí stranou

Finanční podpora od soukromé třetí strany, která není účastníkem řízení, může mít různou podobu. Přímé financování kolektivních žalob třetí stranou, není-li řádně regulováno, se považuje za potenciální faktor, který pobízí ke zneužívání soudních sporů. Za více neutrální se považuje pojištění právní ochrany a určitý význam pro kolektivní žaloby může mít i pojištění „*after-the-event*“.

Podílové odměny vázané na výsledek ve věci nebo odměny odvislé od úspěchu ve věci, které pokrývají nejen náklady právního zastoupení, ale rovněž přípravné činnosti, shromažďování

⁴² Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie.

⁴³ Tak je tomu již u mediace v přeshraničních sporech, kde v souladu s článkem 5 směrnice 2008/52/ES o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech soud, u kterého je podána žaloba, může vyzvat strany, aby k urovnání sporu využily mediace.

⁴⁴ Viz bod 30 doporučení Komise. V přeshraničních občanských a obchodních sporech učiní podle směrnice 2008/52/ES dožádaný soud obsah dohody vyplývající z mediace vykonatelným, pokud to není v daném případě v rozporu s právem členského státu, v němž je žádost podávána, nebo pokud právo uvedeného členského státu neumožňuje jeho vykonatelnost.

⁴⁵ Viz body 27 až 30 doporučení Komise. Směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů nebrání členským státům v tom, aby udržovaly nebo zavedly řízení o alternativním řešení sporů, ve kterých se řeší společně stejné nebo podobné spory mezi obchodníkem a několika spotřebiteli, a tudíž umožňuje, aby byla vytvořena řízení o kolektivním alternativním řešení sporů.

⁴⁶ Mezi tyto náklady patří soudní poplatky, odměny právních zástupců, výlohy spojené s účastí na jednání, obecné výlohy na správu věci, náklady na znalecké posudky.

⁴⁷ Aby se vyloučily takovéto situace, měly by se vhodným způsobem použít vnitrostátní systémy právní pomoci.

důkazů a všeobecné vedení věci, představují *de facto* financování třetí stranou. Pestrá paleta řešení, které v této oblasti přijaly členské státy, jde od zákazu až k toleranci. Některé zúčastněné osoby mají za to, že zrušení podílových odměn vázaných na výsledek ve věci představuje důležitou pojistku, která chrání před zneužíváním soudních řízení, zatímco jiné nahlízejí na takto stanovené odměny jako na užitečnou metodu financování kolektivních žalob.

Financování třetí stranou je oblastí, kterou je třeba upravit tak, aby odpovídajícím způsobem sloužila stanovenému cíli, tj. aby financování zajišťovalo přístup ke spravedlnosti. Ve svém doporučení proto Komise zastává stanovisko, že by v této oblasti měly platit určité podmínky. Jinak hrozí nebezpečí, že nevhodně nastavený a netransparentní systém financování sporů třetí stranou bude pobízet ke zneužívání soudních sporů nebo k vedení soudních sporů, které jenom minimálně slouží nejlepším zájmům účastníků soudního sporu.

3.9.2. *Veřejné financování*

Některé zúčastněné osoby ve veřejné konzultaci, konkrétně šlo o organizace spotřebitelů a některé právníky, se vyslovily pro vytvoření veřejných fondů, ze kterých by byla poskytována finanční podpora potenciálním žalobcům ve věcech kolektivní právní ochrany.

Vzhledem k tomu, že kolektivní právní ochrana by byla řízením vycházejícím z občanskoprávního sporu mezi dvěma stranami, přestože jednu ze stran tvoří skupina žalobců, a odrazující účinek bude vedlejším produktem řízení, neshledává Komise za nutné doporučit, aby byla poskytována přímá podpora z veřejných zdrojů, neboť shledá-li soud, že vznikla škoda, obdrží poškozená strana její náhradu od strany, která spor prohrála, a to včetně náhrady nákladů řízení.

3.9.3. *Zásada „kdo prohrál, platí“*

Zásada, že strana, která spor prohrála, by měla nést náklady soudního řízení, je dobře zakotvena v evropské právní tradici, přestože se nenachází ve všech jurisdikcích Evropské unie a způsob, jakým se uplatňuje, se mezi jednotlivými jurisdikcemi liší.

Ve veřejné konzultaci všechny zúčastněné osoby souhlasily s použitím této zásady ve věcech kolektivní právní ochrany. Komise nepochybuje o tom, že by zásada „kdo prohrál, platí“ měla tvořit součást evropského přístupu ke kolektivní právní ochraně, a doporučuje tudíž u kolektivních žalob postupovat podle této zásady⁴⁸.

4. ZÁVĚR

Veřejná konzultace Komise v roce 2011, usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. února 2012 a analýzy Komise umožnily identifikovat konkrétní otázky, které je třeba při přípravě evropského horizontálního rámce pro kolektivní právní ochranu řešit. Coby hlavní závěr Komise shledává, že horizontální přístup je výhodný v zájmu fungování vnitřního trhu, aby se vyloučilo riziko nekoordinovaných odvětvových iniciativ EU a zajistilo nejhladšího propojení s vnitrostátními procesními pravidly.

S ohledem na složitost na straně jedné a na potřebu zajistit soudržný přístup ke kolektivní právní ochraně na straně druhé přijímá Komise na základě článku 292 SFEU souběžně s tímto sdělením doporučení, ve kterém navrhuje horizontální společné zásady kolektivní právní ochrany v Evropské unii pro všechny členské státy. Po přijetí a zveřejnění doporučení Komise by členské státy měly mít dva roky na to, aby provedly doporučené zásady ve svých vnitrostátních systémech kolektivní právní ochrany. Na základě praktických zkušeností s

⁴⁸ Viz bod 15 doporučení Komise.

doporučením Komise čtyři roky po jeho zveřejnění posoudí, zda je třeba navrhnout další legislativní opatření ke konsolidaci a zdokonalení horizontálního přístupu obsaženého v tomto sdělení a v doporučení. Komise zejména posoudí, jak je doporučení prováděno a jaký vliv má na přístup ke spravedlnosti, na právo na náhradu škody, na nutnost zamezit zneužívání soudních sporů a na fungování jednotného trhu, hospodářství Evropské unie a důvěru spotřebitelů.