



V Štrasburgu 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**„Smerom k európskemu horizontálnemu rámcu pre kolektívne uplatňovanie nárokov
na nápravu“**

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

„Smerom k európskemu horizontálnemu rámcu pre kolektívne uplatňovanie nárokov na nápravu“

1. ÚVOD

1.1. Ciele tohto oznámenia

V období komplikovanej hospodárskej situácie môžu solídne právne prostredie a účinné justičné systémy rozhodujúcim spôsobom prispieť k cieľu Európskej únie, ktorým je dosiahnutie konkurencieschopného rastu. Ako bolo zdôraznené v stratégii Európa 2020 a Akte o jednotnom trhu, hlavným politickým cieľom EÚ je udržať si konkurencieschopnosť na celosvetovej úrovni a mať otvorený a fungujúci jednotný trh. V tomto kontexte má zásadný význam právna istota a spoľahlivé právne prostredie.

Cieľom politiky EÚ v oblasti spravodlivosti je rozvíjať skutočný priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý slúži občanom a podnikom¹. Občania aj podniky by mali mať možnosť dosiahnuť účinnú nápravu, a to najmä v cezhraničných veciach a vo veciach, v ktorých došlo k porušeniu práv vyplývajúcich z práva Európskej únie. To si môže vyžadovať procesnoprávne riešenia, ktoré sa budú zakladať na práve EÚ. Práca, ktorá sa doteraz v oblasti procesného práva vykonala, priniesla rad riešení uľahčujúcich účinnú nápravu: Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu² je zjednodušené a nenákladné európske občianske súdne konanie, ktoré spotrebiteľom uľahčuje uplatňovanie nárokov vyplývajúcich z cezhraničného predaja. Európske konanie o platobnom rozkaze³ prispieva k rýchlemu cezhraničnému vymáhaniu dlhov, čo podnikom uľahčuje správu ich pohľadávok. Smernica o mediácii⁴, ktorá je uplatniteľná na všetky cezhraničné občianskoprávne spory, podporuje alternatívne riešenie sporov, ktorým sa šetria náklady a vynaložené úsilie a skracuje sa čas potrebný na cezhraničné súdne konanie. V oblasti ochrany spotrebiteľa⁵ nedávno prijatá smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov⁶ spolu s nariadením o riešení spotrebiteľských sporov online⁷ zachádzajú ešte ďalej

¹ Pozri oznámenie Komisie „Akčný plán na implementáciu Štokholmského programu“, KOM(2010) 171, 20.4.2010. Pozri „Štokholmský program — otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich“, ktorý prijala Európska rada 9. decembra 2009, Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010, s. 1.

² Nariadenie (ES) č. 861/2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu, Ú. v. EÚ L 199, 31.7.2007.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006, ktorým sa zavádza európske konanie o platobnom rozkaze, Ú. v. EÚ L 399, 30.12.2006.

⁴ Smernica 2008/52/ES o určitých aspektoch mediácie v občianskych a obchodných veciach, Ú. v. EÚ L 136, 24.5.2008.

⁵ Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru „Stratégia spotrebiteľskej politiky EÚ 2007 – 2013 – posilniť postavenie spotrebiteľov, zlepšiť ich spokojnosť, účinne ich chrániť“, KOM(2007) 99 v konečnom znení, {SEC(2007)321}, {SEC(2007)322}, {SEC(2007)323}, 13.3.2007, a oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Európsky program pre spotrebiteľov – Podpora dôvery a rastu“, COM(2012) 225final, {SWD(2012) 132 final}, 22.5.2012.

⁶ P7_TA(2013)0066 Alternatívne riešenie spotrebiteľských sporov, Výbor pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa PE487.749 Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 12. marca 2013 o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov, ktorou sa

tým, že vyžadujú, aby členské štáty zabezpečili, že zmluvné spory medzi spotrebiteľom a obchodníkom, ktoré vznikli pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb, sa môžu predložiť subjektu alternatívneho riešenia sporov.

Uvedené právne nástroje spolu s ďalšími nástrojmi, ktoré tvoria *acquis* Európskej únie v oblasti spravodlivosti a ochrany spotrebiteľa, reagujú na veľmi konkrétne a dobre identifikované potreby občanov a podnikov. V súlade so zásadou subsidiarity zároveň nechávajú priestor aj pre vnútroštátne súdne riešenia a systémy uplatňovania nárokov na nápravu.

Kolektívne uplatňovanie nárokov na nápravu je jeden z mechanizmov, ktorý inštitúcie EÚ na základe skúseností z viacerých členských štátov už niekoľko rokov analyzujú z hľadiska jeho schopnosti prispieť k rozvoju európskeho priestoru spravodlivosti s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa a zlepšenie presadzovania práva EÚ vo všeobecnosti (vrátane právnych predpisov EÚ na ochranu hospodárskej súťaže) pri súčasnej podpore hospodárskeho rastu a uľahčení prístupu k spravodlivosti. Komisia v rokoch 2010 až 2012 pokračovala v tejto analýze a prehlbovala ju s cieľom získať odpovede na tri základné otázky:

1. ktorý problém existujúce nástroje zatiaľ uspokojivo neriešia;
2. mohol by osobitný právny nástroj, ako je prípadný európsky mechanizmus kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu, tento problém vyriešiť?
3. ako by sa mohol zabezpečiť súlad takéhoto mechanizmu s požiadavkou článku 67 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého má Únia pri vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti rešpektovať rozličné právne systémy a tradície členských štátov, a to najmä v oblastiach (ako je procesné právo), v ktorých už na vnútroštátnej úrovni existujú zavedené pravidlá, zatiaľ čo na úrovni EÚ sú takéto pravidlá relatívne nové.

Podľa názoru Komisie je potrebné, aby každé opatrenie súdnej nápravy bolo primerané a účinné, prinášalo vyvážené riešenia podporujúce európsky rast a zároveň zabezpečovalo účinný prístup k spravodlivosti. Tieto opatrenia nesmú preto umožňovať zneužívanie súdnych sporov alebo mať škodlivé účinky na žalovaných, bez ohľadu na výsledok konania. Príklady takýchto škodlivých účinkov možno pozorovať najmä pri hromadných žalobách („*class actions*“) známych v Spojených štátoch amerických. V rámci európskeho prístupu ku kolektívnemu uplatňovaniu nárokov na nápravu je preto potrebné dôkladne premyslieť, ako by bolo možné predísť týmto negatívnym účinkom a vytvoriť proti nim primerané právne poistky.

V roku 2011 Komisia uskutočnila horizontálne verejné konzultácie o problematike zblížovania európskeho prístupu ku kolektívnemu uplatňovaniu nárokov na nápravu. Ich cieľom bolo okrem iného identifikovať spoločné právne zásady kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu a preskúmať, ako by bolo možné začleniť tieto spoločné zásady do právneho systému EÚ a do právnych poriadkov jej 27 členských štátov. V rámci konzultácií sa takisto preskúmali oblasti, v ktorých by rôzne formy kolektívneho uplatňovania nárokov na

mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov) [COM(2011)0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)].

⁷ P7_TA(2013)0065 Riešenie spotrebiteľských sporov online, Výbor pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa PE487.752 Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 12. marca 2013 o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o riešení spotrebiteľských sporov online (nariadenie o riešení spotrebiteľských sporov online) [COM(2011)0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)] (Riadny legislatívny postup: prvé čítanie).

nápravu mohli prispieť k lepšiemu presadzovaniu právnych predpisov EÚ alebo ochrane práv občanov a podnikov EÚ.

Európsky parlament s cieľom prispieť k európskej diskusii o tejto otázke prijal uznesenie založené na komplexnej iniciatívnej správe o kolektívnom uplatňovaní nárokov⁸.

V tomto oznámení sa uvádzajú hlavné názory vyjadrené vo verejných konzultáciách a prezentuje sa stanovisko Komisie k niektorým ústredným témam týkajúcim sa kolektívneho uplatňovania nárokov. Spolu s týmto oznámením sa predkladá odporúčanie Komisie, v ktorom sa odporúča, aby všetky členské štáty mali na vnútroštátnej úrovni zavedené systémy kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu, ktoré by boli založené na spoločných európskych zásadách. V odporúčaní sa podporuje horizontálny prístup, a jeho obsah sa preto vzťahuje aj na oblasť súťažného práva, teda oblasť, ktorej osobitné pravidlá boli z dôvodu jej špecifickosti zahrnuté do návrhu smernice o niektorých pravidlách upravujúcich žaloby podávané na základe vnútroštátneho práva s cieľom získať náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia predpisov členských štátov a Európskej únie na ochranu hospodárskej súťaže⁹. Zatiaľ čo v odporúčaní sa všetky členské štáty vyzývajú, aby dodržiavali v ňom uvedené zásady, navrhovaná smernica im ponecháva možnosť rozhodnúť sa, či zavedú konania na účely kolektívneho uplatňovania nárokov v kontexte presadzovania predpisov na ochranu hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami¹⁰.

1.2. Čo je kolektívne uplatňovanie nárokov?

Kolektívne uplatňovanie nárokov je procesnoprávny mechanizmus, ktorý umožňuje, aby sa z dôvodu zjednodušenia postupov a/alebo účinnosti presadzovania viaceru podobných právnych nárokov spojilo do jedného súdneho konania. Kolektívne uplatňovanie nárokov uľahčuje prístup k spravodlivosti najmä v prípadoch, keď je individuálna škoda taká nízka, že potenciálni žalobcovia by nepovažovali za zmysuplné uplatniť si individuálny nárok. Zvyšuje takisto vyjednávaciu silu potenciálnych žalobcov a prispieva k efektívnemu výkonu spravodlivosti tým, že zabraňuje početným konaniam o nárokoch vyplývajúcim z toho istého porušenia právnych predpisov.

V závislosti od druhu nároku môže mať kolektívne uplatňovanie nárokov formu uplatnenia nároku na vydanie *prikazu na zdržanie sa určitého konania*, ktorého cieľom je zastavenie protiprávneho konania, alebo formu uplatnenia nároku na *náhradu škody*, ktorej cieľom je získanie náhrady utrpenej škody. Toto oznámenie a odporúčanie Komisie, ktoré je jeho sprievodným dokumentom, sa zameriavajú na obe formy kolektívneho uplatňovania nárokov bez toho, aby zasahovali do iných prostriedkov uplatňovania si nároku na prikázanie zdržania sa určitého konania, ktoré už boli v členských štátoch na základe práva Únie zavedené.

Je skutočne dôležité uvedomovať si, že žaloby požadujúce prikázanie zdržania sa určitého konania alebo náhradu škody, ktoré vyplývajú z údajných porušení rôznych práv, alebo zastavenie protiprávneho konania sú občianskoprávne spory medzi dvomi súkromnými

⁸ Uznesenie Európskeho parlamentu z 2. februára 2012 o smerovaní k jednotnému európskemu prístupu v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu.

⁹ [VLOŽ odkaz COM(2013)XXX keď bude k dispozícii]

¹⁰ Komisia považuje uvedené horizontálne odporúčanie a smernicu vzťahujúcu sa na sektor za „balíček návrhov“, ktorý ako celok odráža vyvážený prístup, ktorý si Komisia zámerne zvolila. Vzhľadom na to, že postupy prijímania sú podľa zmlúv pri každom z týchto opatrení odlišné, pri významných zmenách v tomto vyváženom prístupe by bolo potrebné, aby Komisia opätovne zvážila svoj návrh.

stranami¹¹, a to aj v prípade, že jedna z týchto strán je „kolektívna“, napr. skupina žalobcov. Až súdne rozhodnutie¹² v predmetnej veci¹³ rozhoduje o existencii akéhokoľvek porušenia práv a vydání príkazu na zdržanie sa určitého konania alebo náhradu škody. V súlade so zásadou právneho štátu sa na odporcu (žalovaného) v občianskoprávnom spore nazerá tak, že konal nezákonne alebo porušil akékoľvek práva, len ak o tom rozhodne súd¹⁴.

1.3. Súčasný stav kolektívneho uplatňovania nárokov v Európskej únii

Právne predpisy EÚ a medzinárodné dohody ratifikované Európskou úniou vyžadujú od členských štátov, aby v niektorých oblastiach stanovili možnosť kolektívneho uplatňovania nárokov na *prikázanie zdržania sa určitého konania*. V oblasti práva spotrebiteľov majú oprávnené orgány na ochranu spotrebiteľa a organizácie spotrebiteľov v dôsledku smernice o súdnych príkazoch¹⁵ právomoc začať v ktoromkoľvek členskom štáte konanie pred súdom alebo na orgáne verejnej moci a požadovať zákaz praktík, ktoré porušujú vnútroštátne predpisy alebo predpisy EÚ v oblasti ochrany spotrebiteľa. V oblasti práva životného prostredia Aarhuský dohovor požaduje od členských štátov zabezpečenie prístupu k spravodlivosti, pokiaľ ide o porušovanie environmentálnych noriem¹⁶. Všetky členské štáty majú teda zavedené postupy, ktoré žalujúcim stranám, konajúcim kolektívne alebo v zastúpení, umožňujú požadovať prikázanie zdržania sa protiprávneho konania.

Vo viacerých členských štátoch boli zavedené aj postupy na uplatňovanie kolektívnych nárokov na *náhradu škody*, zatiaľ v dôsledku vnútroštátneho vývoja politiky v oblasti spravodlivosti. Nástroje na kolektívne uplatňovanie nárokov na náhradu škody doposiaľ na úrovni EÚ neexistujú. Existujúce mechanizmy, prostredníctvom ktorých môže skupina jednotlivcov poškodených nezákonnými obchodnými praktikami uplatňovať nárok na náhradu škody, sa v jednotlivých členských štátoch líšia¹⁷. Hlavné rozdiely medzi mechanizmami sa týkajú ich rozsahu pôsobnosti, dostupnosti pre zastupujúce organizácie alebo jednotlivcov ako žalobcov, dostupnosti pre podniky (najmä MSP), ako aj spôsobu, akým sa vytvára skupina žalobcov (zásada „opt-in“ alebo „opt-out“), akým sa žaloba financuje a akým sa rozdeľuje priznaná náhrada škody.

Komisia niekoľko rokov pracovala na vytvorení európskych noriem kolektívneho uplatňovania nárokov na náhradu škody v oblasti právnych predpisov na ochranu

¹¹ Aj orgán verejnej moci môže byť v súkromnoprávnych sporoch žalobcom alebo žalovaným, keď nevykonáva verejnú právomoc, ale koná v rámci občianskeho práva.

¹² Okrem prípadov, keď ide o „nadväznú“ žalobu o náhradu škody, ktorá požaduje, aby existenciu porušenia právnych predpisov najprv konštatoval príslušný orgán verejnej moci, ako je orgán na ochranu hospodárskej súťaže.

¹³ Z toho dôvodu nie je v súvislosti so súkromnoprávnymi kolektívnymi žalobami vhodné hovoriť o „poškodených osobách“, „škode“ alebo „porušení predpisov“ skôr, než súd rozhodne o tom, že škoda bola spôsobená predmetným porušením právnych predpisov.

¹⁴ Výskum uskutočnený v Nemecku ukázal, že približne 60 % (zdržovacích) žalôb podaných orgánmi alebo združeniami na ochranu spotrebiteľa bolo v posudzovanom období úspešných. Toto percento je vysoké, pretože žalobcovia si dôkladne vyberajú prípady. V 40 % prípadov však súd nezistil žiadne porušenie predpisov alebo protiprávne konanie. Pozri Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente, 2010.

¹⁵ Smernica 2009/22/ES, Ú. v. EÚ L 110, 1.5.2009, s. 30.

¹⁶ Členské štáty vykonali tento dohovor tým, že mimovládny organizáciám udelili aktívnu legitimáciu na napadnutie administratívnych rozhodnutí v oblasti životného prostredia pred súdmi.

¹⁷ Pozri napr. štúdiu „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union“ (Hodnotenie účinnosti a efektívnosti mechanizmov kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu v Európskej únii) z roku 2008, ktorú zadala Európska komisia a je k dispozícii na stránke http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

hospodárskej súťaže a na ochranu spotrebiteľa. V roku 2005 prijala zelenú knihu o žalobách o náhradu škody pre porušenie antitrustových pravidiel¹⁸ a v roku 2008 bielu knihu¹⁹, v ktorých preskúmala myšlienku začlenenia kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu ako ďalšieho nástroja na presadzovanie pravidiel EÚ v oblasti hospodárskej súťaže súkromnými stranami. V roku 2008 Komisia uverejnila aj zelenú knihu o kolektívnom uplatňovaní nárokov spotrebiteľov na nápravu²⁰.

Zainteresované strany upozornili na nezrovnalosti medzi rôznymi iniciatívami Komisie týkajúcimi sa kolektívneho uplatňovania nárokov, čo poukazuje na potrebu zavedenia súdržnejšieho systému v tejto oblasti. Kolektívne uplatňovanie nárokov je procesný nástroj, ktorý skutočne môže byť relevantný aj pre politiky EÚ v iných oblastiach než hospodárska súťaž a ochrana spotrebiteľa. Môže ísť napríklad o oblasť finančných služieb, ochrany životného prostredia, ochrany údajov²¹ alebo nediskriminácie. Komisia preto považuje za potrebné zvýšiť súdržnosť politiky a zaujať horizontálny prístup k problematike kolektívneho uplatňovania nárokov, a to na základe verejných konzultácií, ktoré sa uskutočnili v roku 2011²².

2. HLAVNÉ VÝSLEDKY VEREJNÝCH KONZULTÁCIÍ

2.1. Príspevky zúčastnených strán

Verejné konzultácie Komisie o kolektívnom uplatňovaní nárokov sa stretli s výraznou odozvou: zainteresované strany zaslali 310 odpovedí a na verejnom vypočutí, ktoré sa konalo 5. apríla 2011, sa zúčastnilo 300 osôb. Okrem toho bolo doručených približne 19 000 odpovedí od občanov vo forme hromadných listov²³. Kvalita väčšiny príspevkov dokazuje, že táto problematika je dôležitá a že o ňu existuje výrazný záujem. Komisia vďaka zaslaným príspevkom lepšie porozumela rôznym stanoviskám zainteresovaných strán, pričom sa ozrejmiло, ktoré otázky sú kontroverzné a v ktorých existuje väčšia zhoda.

Hlavným rozdielom, pokiaľ ide o názor na prínosy pre presadzovanie práva EÚ, ktoré by zavedenie nového mechanizmu kolektívneho uplatňovania nárokov mohlo priniesť, je rozdiel medzi názormi občanov/spotrebiteľov a podnikov: spotrebiteľia sú vo všeobecnosti za zavedenie nového mechanizmu, zatiaľ čo podniky sú vo všeobecnosti proti. Akademická obec je vo všeobecnosti za jeho zavedenie. Názory právnikov na túto otázku sa líšia, prevažujú však skeptické či nesúhlasné názory nad súhlasnými.

¹⁸ KOM(2005) 672, 19.12.2005.

¹⁹ KOM(2008) 165, 2.4.2008.

²⁰ KOM(2008) 794, 27.11.2008.

²¹ Formu kolektívneho uplatňovania nárokov v zastúpení Komisia navrhla vo svojom návrhu nariadenia o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). Podľa tohto návrhu každý orgán, organizácia či združenie, ktorých cieľom je ochrana práv a záujmov dotknutých osôb v súvislosti s ochranou ich osobných údajov, môže uplatniť právo na súdny prostriedok nápravy v súvislosti s porušením predpisov v oblasti ochrany údajov, ak koná v mene jedného alebo viacerých dotknutých osôb [pozri COM(2012)11, 25.1.2012, článok 73 ods. 2 a článok 76]. V týchto prípadoch sa teda žaloba podáva v mene zastupovanej dotknutej osoby a iba v takom rozsahu, v akom by bola samotná dotknutá osoba oprávnená žalobu podať.

²² KOM(2010) 135, 31.3.2010.

²³ V takmer všetkých prípadoch išlo o jednotné odpovede od francúzskych a nemeckých občanov.

Členské štáty²⁴, ktoré na verejné konzultácie odpovedali, takisto vyjadrili rozdielne názory, od podpory záväzných pravidiel EÚ v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov až po výrazný skepticizmus.

Niektoré členské štáty by uvažovali o záväzných pravidlách EÚ len v súvislosti s niektorými špecifickými oblasťami politiky alebo otázkami (Dánsko – pokiaľ ide o cezhraničné kolektívne uplatňovanie nárokov, Holandsko – pokiaľ ide o aspekty medzinárodného práva súkromného v rámci kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu, Švédsko – v oblastiach politiky so zosúladenými hmotnoprávnymi pravidlami, ako je hospodárska súťaž, Spojené kráľovstvo – v oblasti hospodárskej súťaže; Lotyšsko by uvažovalo o súbore záväzných minimálnych požiadaviek v cezhraničných veciach v oblasti spotrebiteľského práva a súťažného práva).

Niekoľko prispievateľov zastupujúcich rôzne kategórie zainteresovaných strán vyjadrilo názor, že kolektívne uplatňovanie nárokov ako forma presadzovania súkromnoprávnymi prostriedkami by vo všeobecnosti malo byť nezávislé od presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami, avšak určitá úroveň koordinácie medzi nimi je potrebná – v skutočnosti by sa mali navzájom dopĺňať. Niektorí prispievatelia argumentovali, že kolektívne uplatňovanie nárokov by malo byť dostupné až po presadzovaní verejnoprávnymi prostriedkami, ako „nadväzná“ žaloba.

Väčšina zainteresovaných strán súhlasí s tým, že stanovenie spoločných zásad kolektívneho uplatňovania nárokov na úrovni EÚ je žiaduce. Tieto zásady by však mali byť vhodným spôsobom začlenené do právneho systému EÚ a právnych poriadkov 27 členských štátov a mali by zohľadňovať praktické skúsenosti so systémami kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu, ktoré už v niektorých členských štátoch fungujú. Podľa mnohých zainteresovaných strán by tieto zásady mali zabezpečovať účinné konania, brániť zneužívaniu súdnych sporov, podporovať kolektívne konsenzuálne riešenie sporov a zabezpečovať mechanizmus cezhraničného výkonu rozsudkov.

Konkrétnejšie, mnoho zainteresovaných strán vyjadrilo súhlas s týmito základnými parametrami systému kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu, pokiaľ ide o účinnosť a právne poistky: každý mechanizmus kolektívneho uplatňovania nárokov by mal predovšetkým byť schopný účinne riešiť veľký počet individuálnych nárokov, ktoré sa zaoberajú rovnakou alebo podobnou otázkou a týkajú sa toho istého údajného porušenia práv vyplývajúcich z práva EÚ. Mal by umožňovať dospieť v primeranom časovom rámci k právne istým a spravodlivým výsledkom pri súčasnom rešpektovaní práv všetkých zúčastnených strán. Zároveň by mal obsahovať právne poistky proti zneužívaniu súdnych sporov a nemal by vytvárať žiadne hospodárske stimuly na uplatňovanie špekulatívnych nárokov. Pri preskúmaní konkrétnych stavebných prvkov, ktoré sú potrebné na zabezpečenie účinnosti a vytvorenie poistiek, verejné konzultácie potvrdili, že mechanizmy kolektívneho uplatňovania nárokov sa medzi jednotlivými členskými štátmi výrazne líšia. Tieto mechanizmy sa navzájom odlišujú druhom dostupnej kolektívnej žaloby a jej hlavnými charakteristikami, ako je prípustnosť, aktívna legitimácia, použitie systému „opt-in“ alebo „opt-out“, úloha sudcu v kolektívnom konaní a požiadavkami týkajúcimi sa informovania potenciálnych žalobcov o kolektívnej žalobe. Každý mechanizmus kolektívneho uplatňovania nárokov okrem toho funguje v širšom kontexte všeobecných pravidiel občianskeho a procesného práva, ktoré upravujú právnické profesie, a ďalších relevantných pravidiel, ktoré

²⁴ Na verejné konzultácie odpovedalo 15 členských štátov (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

sa takisto medzi členskými štátmi líšia. Vzhľadom na túto rozmanitosť je prirodzené, že zainteresované strany majú veľmi rôznorodé názory na otázku, či niektorý konkrétny vnútroštátny systém kolektívneho uplatňovania nárokov (alebo jeho charakteristiky) môže byť príkladom pre formuláciu celoeurópskych noriem týkajúcich sa účinnosti a právnych poistiek.

2.2. Možné výhody a nevýhody kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu podľa verejných konzultácií

Viacere zainteresované strany poukazovali v mnohých odpovediach na inherentné výhody a nevýhody mechanizmov kolektívneho uplatňovania nárokov. Na tieto potenciálne výhody a nevýhody je potrebné nazerať v kontexte hodnôt a politik Európskej únie, najmä tých, ktoré boli vyjadrené v zmluvách a právnych predpisoch. Využitie týchto výhod a zmiernenie nevýhod je možné dosiahnuť vhodnou implementáciou spoločných zásad uvedených v oznámení Komisie.

2.2.1. Výhody: prístup k spravodlivosti a účinnejšie presadzovanie

Podľa článku 47 ods. 1 Charty základných práv má každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom. Účinnosť prostriedkov nápravy závisí od rôznych faktorov vrátane praktickej dostupnosti daného prostriedku, ktorý právny systém poskytuje.

Európska rada v Štokholmskom programe zdôraznila, že prístup k spravodlivosti v európskom justičnom priestore sa musí uľahčiť, a to najmä pri cezhraničných konaniach. Jednou z prekážok prístupu k spravodlivosti môžu byť trovy súdneho konania. V prípadoch, v ktorých veľký počet osôb tvrdí, že boli poškodené údajným porušením práv zaručených právom EÚ, ale potenciálna strata každej z nich je malá v porovnaní s potenciálnymi nákladmi jednotlivého žalobcu, spojenie podobných nárokov do schémy kolektívneho uplatňovania nárokov umožní osobám žiadajúcim náhradu škody tieto trovy spoločne znášať, čím sa zníži finančná záťaž jednotlivých žalobcov. Možnosť uplatniť si nárok kolektívne motivuje viac osôb, ktoré boli potenciálne poškodené, aby uplatnili svoje právo na náhradu škody²⁵. Dostupnosť kolektívnej žaloby vo vnútroštátnych právnych systémoch – spolu s dostupnosťou metód kolektívneho riešenia sporov vzájomnou dohodou – môže preto prispieť k zlepšeniu prístupu k spravodlivosti.

Okrem toho, ak potenciálni žalobcovia môžu účinnejšie presadzovať svoje práva vyplývajúce z práva EÚ voči možným porušovateľom predpisov, prispieva to k celkovému zlepšeniu presadzovania práva EÚ. V oblastiach politiky, v ktorých určené orgány verejnej moci disponujú právomocou presadzovať pravidlá vo verejnom záujme, je presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami a súkromnoprávnymi prostriedkami vzájomne doplnkové: zatiaľ čo cieľom presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami je prevencia a odhaľovanie porušovania a odrádzanie od neho, cieľom presadzovania súkromnoprávnymi prostriedkami je zabezpečiť náhradu škody osobám poškodeným v dôsledku tohto porušovania. V oblastiach politiky, kde je presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami menej účinné, môžu kolektívne žaloby okrem funkcie odškodnenia alebo predchádzania plniť aj odrádzajúcu funkciu.

²⁵ Podľa prieskumu Eurobarometra z roku 2011 79 % respondentov z 27 členských krajín uviedlo, že by boli ochotnejší brániť svoje práva pred súdom, keby sa mohli spojiť s inými spotrebiteľmi. Bleskový prieskum Eurobarometra o postojoch spotrebiteľov k cezhraničnému obchodu a ochrane spotrebiteľa, marec 2011.

2.2.2. Nevýhody: riziko zneužívania súdnych sporov

Hlavné obavy, ktorými respondenti argumentovali proti zavedeniu mechanizmov kolektívneho uplatňovania nárokov, spočívali v tom, že tieto mechanizmy by mohli viesť k zneužívaniu súdnych sporov alebo k iným negatívnym vplyvom na hospodárske činnosti podnikov v EÚ²⁶. Za zneužívanie súdnych sporov možno považovať prípady, keď sa spory úmyselne zameriavajú na podniky dodržiavajúce právne predpisy s cieľom poškodiť ich dobré meno alebo spôsobiť im bezdôvodnú finančnú záťaž.

Existuje riziko, že samotné tvrdenie o údajnom porušení právnych predpisov by mohlo mať negatívny vplyv na to, ako žalovaného vnímajú jeho existujúci alebo potenciálni klienti. Žalovaní, ktorí dodržiavajú právne predpisy, preto môžu byť náchylní vec urovnať len preto, aby takémuto poškodeniu zabránili alebo ho aspoň minimalizovali. Náklady na právne zastúpenie v komplexných prípadoch okrem toho môžu predstavovať značné výdavky, najmä pre menšie hospodárske subjekty.

Hromadné žaloby v právnom systéme USA (tzv. „class actions“) sú najznámejším príkladom kolektívneho uplatňovania nárokov, zároveň však ilustrujú zraniteľnosť systému voči zneužívaniu súdnych konaní. V dôsledku niektorých prvkov právneho systému USA sa tieto žaloby stali obzvlášť silným nástrojom, ktorý vzbudzuje obavy žalovaných (najmä obchodných a priemyselných subjektov) vzhľadom na to, že sa dá využiť ako pôsobivý prostriedok pri vyjednávaní o urovaní sporu, a to aj napriek jeho možnej neopodstatnenosti. K týmto prvkom patria napr. odmeny advokátov závisiace od výšky vysúdenej sumy alebo postup sprístupňovania dokumentov, ktorý umožňuje náhodné získavanie kompromitujúcich informácií (tzv. „fishing expeditions“). Ďalším dôležitým prvkom právneho systému USA je možnosť žiadať o náhradu škody s represívnou funkciou, čím sa zvyšuje hmotný záujem žalujúcej strany na takýchto žalobách. K tomu ešte prispieva skutočnosť, že „class actions“ v USA sú vo väčšine prípadov právne postupy, pri ktorých sa žalujúci účastníci ustanovujú na základe zásady „opt-out“, čo znamená, že zástupca skupiny môže podať žalobu v mene celej skupiny potenciálne poškodených osôb bez toho, aby ich musel o účasť na žalobe výslovne požiadať. V poslednom období začal Najvyšší súd USA prostredníctvom svojich rozhodnutí postupne obmedzovať dostupnosť týchto hromadných žalôb, vzhľadom na škodlivé hospodárske a právne účinky systému, ktorý nie je chránený pred neopodstatnenými súdnymi spormi.

2.3. Uznesenie Európskeho parlamentu z roku 2012

V uznesení Európskeho parlamentu z 2. februára 2012²⁷ o smerovaní k jednotnému európskemu prístupu v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu sa venuje veľká pozornosť výrazne odlišným názorom zainteresovaných strán na otázku kolektívneho uplatňovania nárokov.

Európsky parlament víta prácu Komisie zameranú na jednotný európsky prístup v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu a zdôrazňuje, že „obete nezákonných praktík – občania aj spoločnosti – musia mať možnosť žiadať náhradu za svoju individuálnu stratu alebo škodu, a to najmä v prípade rozptýlených škôd, pri ktorých nemusí byť riziko nákladov úmerné utrpeným škodám“²⁸. Okrem toho vyzdvihuje „výhody, ktoré môžu priniesť

²⁶ Tento názor vyjadrila väčšina zainteresovaných strán, najmä podniky.

²⁷ Uznesenie Európskeho parlamentu z 2. februára 2012 o smerovaní k jednotnému európskemu prístupu v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu [2011/2089(INI)].

²⁸ Pozri bod 1 uznesenia.

kolektívne súdne žaloby, pokiaľ ide o zníženie nákladov a vyššiu právnu istotu žalobcov, žalovaných a rovnako aj súdneho systému tým, že sa zabráni súbežným súdnym sporom v prípade podobných žalôb²⁹.

Parlament však zároveň žiada Komisiu, aby pred prijatím akéhokoľvek regulačného opatrenia najprv dôkladne posúdila jeho vplyv³⁰. Podľa Európskeho parlamentu by Komisia mala v posúdení vplyvu preukázať, „že v súlade so zásadou subsidiarity je potrebné na úrovni EÚ prijať opatrenia na zlepšenie súčasného regulačného rámca, aby sa umožnilo získať odškodnenie za ujmu ľuďom, ktorí ju utrpeli porušením práva EÚ, a tak posilniť dôveru spotrebiteľov a prispieť k bezproblémovému fungovaniu vnútorného trhu“. Európsky parlament takisto pripomína, „že v súčasnosti prijímajú vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa stanovovania výšky náhrady, ktorú možno priznať, len členské štáty“³¹. Európsky parlament ďalej vyzýva Komisiu, „aby riadne preskúmala, čo je vhodným právnym základom pre prípadné opatrenia v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu“³².

Európsky parlament na záver žiada, aby „mal v prípade, že sa po detailnom posúdení rozhodne, že je potrebný a žiaduci systém kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu na úrovni Únie, prípadný návrh v oblasti kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu podobu **horizontálneho rámca**, ktorý by zahŕňal spoločný súbor zásad, poskytoval rovnaký prístup ku kolektívnemu uplatňovaniu nárokov na nápravu v EÚ a osobitne sa zaoberal všetkými porušeniami práv spotrebiteľov, nie však iba nimi“³³. Parlament takisto zdôraznil, že „je potrebné náležite zohľadniť rôzne právne tradície a právne poriadky, ktoré existujú v jednotlivých členských štátoch a posilniť koordináciu medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o najlepšie postupy“³⁴.

Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti horizontálneho rámca pre kolektívne uplatňovanie nárokov na náhradu, Európsky parlament sa domnieva, že opatrenia na úrovni EÚ by boli najväčším prínosom v cezhraničných veciach a vo veciach súvisiacich s porušením práva EÚ.

Parlament takisto zastáva názor, že na kolektívne žaloby vo všeobecnosti by sa malo vzťahovať medzinárodné právo súkromné, avšak v samotnom horizontálnom rámci by sa mali stanoviť pravidlá, ktorými by sa zabránilo špekuláciám so súdnou príslušnosťou. Poukazuje aj na potrebu preskúmania kolíznych noriem.

Európsky parlament ďalej upozorňuje na niekoľko otázok súvisiacich so špecifickými charakteristikami kolektívneho uplatňovania nárokov. Podporuje zásadu „opt-in“ ako jediný vhodný európsky prístup ku kolektívnemu uplatňovaniu nárokov. Aktívna legitimácia by sa mala udeliť vopred povereným zastupujúcim organizáciám. Náhrada škody s represívnou funkciou by mala byť jednoznačne zakázaná a po potvrdení súdu, že ich nároky sú oprávnené, by jednotlivci by mali získať plnú náhradu škody.

Zdôrazňuje, že jedným zo spôsobov, ako bojovať proti zneužívaniu súdnych sporov, je vylúčiť určité prvky z rozsahu pôsobnosti horizontálneho rámca. Ide najmä o náhradu škody s represívnou funkciou, financovanie kolektívneho uplatňovania nárokov tretími osobami a odmeny advokátov závisiace od výšky vysúdenej sumy. Za jednu z hlavných právnych

²⁹ Pozri bod 5 uznesenia.

³⁰ Pozri bod 4 uznesenia.

³¹ Pozri bod 7 uznesenia.

³² Pozri bod 8 uznesenia.

³³ Pozri bod 15 uznesenia.

³⁴ Pozri bod 16 uznesenia.

poistiek proti zneužívaniu súdnych sporov Európsky parlament pokladá zásadu „neúspešný účastník konania platí“, ktorá je obvyklá v občianskoprávných sporoch a ktorá by sa mala uplatňovať aj v kolektívnych veciach. Európsky parlament nepodporuje stanovenie podmienok alebo usmernení týkajúcich sa súkromného financovania žalôb o náhradu škody na úrovni EÚ.

3. ASPEKTY EURÓPSKEHO HORIZONTÁLNEHO RÁMCA PRE KOLEKTÍVNE UPLATŇOVANIE NÁROKOV NA NÁPRAVU

Dôkladná analýza názorov a argumentov vyjadrených v rámci verejných konzultácií a najmä stanoviska Európskeho parlamentu, spolu s odbornými poznatkami, ktoré Komisia zhromaždila pri predchádzajúcej práci v oblasti ochrany spotrebiteľa a hospodárskej súťaže, umožnila identifikovať hlavné otázky, ktoré je potrebné v európskom horizontálnom rámci pre kolektívne uplatňovanie nárokov súdržným spôsobom riešiť.

Je najmä nesporné, že akýkoľvek európsky prístup by mal:

- umožňovať účinne riešiť veľký počet individuálnych nárokov na náhradu škody, a tým prispievať k zjednodušeniu postupov,
- umožňovať dospieť v primeranom časovom rámci k právne istým a spravodlivým výsledkom pri súčasnom rešpektovaní práv všetkých zúčastnených strán,
- stanoviť solídne právne poistky proti zneužívaniu súdnych sporov a
- nemal by vytvárať hospodárske stimuly na uplatňovanie špekulatívnych nárokov.

3.1. Vzťah medzi presadzovaním verejnoprávnymi prostriedkami a súkromnoprávnym kolektívnym uplatňovaním nárokov – náhrada škody ako cieľ kolektívnej žaloby

Zainteresované strany sa zhodujú na tom, že presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami a súkromnoprávnymi prostriedkami sú dva odlišné prostriedky, ktoré by spravidla mali sledovať odlišné ciele. Zatiaľ čo hlavnou úlohou presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami je uplatňovať právo EÚ vo verejnom záujme a ukladať sankcie porušovateľom s cieľom potrestať ich a odradiť ich od dopustenia sa budúcich porušení, kolektívne uplatňovanie nárokov súkromnoprávnymi prostriedkami sa považuje predovšetkým za nástroj, ktorý osobám poškodeným týmito porušeniami poskytuje prístup k spravodlivosti a – pokiaľ ide o kolektívne uplatňovanie nárokov na náhradu škody – možnosť uplatniť si nárok na náhradu utrpenej škody. V tomto zmysle sa presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami a presadzovanie súkromnoprávnymi prostriedkami vzájomne dopĺňajú.

Cieľom kolektívnych žalôb o náhradu škody by malo byť zabezpečenie náhrady škody, ktorá bola podľa zistení spôsobená porušením právnych predpisov. Sankčnú funkciu a odrádzajúcu funkciu by malo zabezpečovať presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami. Nie je potrebné, aby iniciatívy EÚ týkajúce sa kolektívneho uplatňovania nárokov išli nad rámec potrebný na dosiahnutie cieľa náhrady škody: náhrada škody s represívnou funkciou by nemala byť súčasťou európskeho systému kolektívneho uplatňovania nárokov.

3.2. Prípustnosť kolektívneho uplatňovania nárokov

Podmienky prípustnosti kolektívnych žalôb sa v členských štátoch líšia v závislosti od konkrétneho druhu mechanizmu kolektívneho uplatňovania nárokov. Základné podmienky sú spravidla stanovené právnym predpisom upravujúcim príslušný druh kolektívnej žaloby. Existujú aj systémy, ktoré posúdenie prípustnosti ponechávajú na uvážení súdu. Miera, v akej je ponechané na uvážení súdu, aby rozhodol o podmienkach prípustnosti, je v jednotlivých členských štátoch rozdielna, a to aj v prípade, že sú tieto právne podmienky uzákonené v právnych predpisoch.

Niektoré kolektívne žaloby sú dostupné pri všetkých druhoch občianskoprávných žalôb o náhradu škody, iné sú dostupné len v prípade žalôb týkajúcich sa náhrady škody utrpenej v dôsledku údajného porušenia špecifických právnych predpisov, ako sú právne predpisy na ochranu spotrebiteľa, ochranu životného prostredia, ochranu investorov alebo právne predpisy v oblasti hospodárskej súťaže atď. Existujú aj systémy, v ktorých sú konkrétne druhy kolektívnych žalôb prípustné až potom, ako orgán verejnej moci konštatoval porušenie príslušných pravidiel: napr. kolektívne nadväzné žaloby³⁵.

Malo by sa zabezpečiť, aby kolektívne uplatňovanie nárokov na náhradu škody bolo možné len vtedy, keď sú splnené určité podmienky prípustnosti. V každom prípade by súd mal už v počiatočnej fáze konania rozhodnúť o prípustnosti konkrétnej kolektívnej žaloby.

3.3. Aktívna legitimácia na podanie žaloby

Aktívna legitimácia na podanie kolektívnej žaloby v členských štátoch závisí od konkrétneho druhu mechanizmu kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu. V prípade určitých druhov kolektívnych žalôb, ako sú napr. skupinové žaloby, kde môžu žalobu podať spoločne tie osoby, ktoré tvrdia, že utrpeli škodu, je otázka aktívnej legitimácie pomerne jasná. V prípade žalôb v zastúpení je otázku aktívnej legitimácie ešte potrebné ozrejmiť. Žaloba o náhradu škody v zastúpení je žaloba, ktorú podáva subjekt zastupujúci určité záujmy (v niektorých systémoch to môže byť aj orgán verejnej moci) v mene definovanej skupiny fyzických alebo právnických osôb, ktorí tvrdia, že utrpeli škodu v dôsledku toho istého údajného porušenia právnych predpisov. Tieto osoby nie sú účastníkmi konania – ako žalujúca strana vystupuje len subjekt zastupujúci určité záujmy. Malo by sa preto zabezpečiť, aby subjekt zastupujúci určité záujmy skutočne konal v najlepšom záujme zastupovanej skupiny, a nie v záujme vlastného zisku. Komisia zastáva názor, že je žiaduce, aby podľa európskeho horizontálneho rámca o kolektívnom uplatňovaní nárokov na náhradu boli kolektívne žaloby dostupné vo všetkých členských štátoch fyzickým alebo právnickým osobám ako prostriedok kolektívneho uplatňovania nárokov na prikázanie zdržania sa určitého konania alebo na náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia práv vyplývajúcich z práva Únie.

Pokiaľ ide o kvalifikačné kritériá subjektov zastupujúcich určité záujmy, ktoré nie sú orgánmi verejnej moci, existujú rôzne systémy. Jedným z možných prístupov je stanoviť, že súd je v každom prípade povinný overiť, či je subjekt zastupujúci určité záujmy vhodný na tento účel (poverenie *ad hoc*). Ďalším prístupom je stanoviť určité zákonné kvalifikačné kritériá, a tak vopred vymedziť aktívnu legitimáciu. Overenie súladu s týmito kvalifikačnými kritériami je potom možné zveriť súdu, alebo je možné zaviesť systém udeľovania povolení, pri ktorom je overovaním splnenia kvalifikačných kritérií poverený orgán verejnej moci. Prípady

³⁵ Napr. v Spojenom kráľovstve nadväzná žaloba v zastúpení o náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia predpisov na ochranu hospodárskej súťaže, ktoré bolo konštatované príslušnými orgánmi.

hromadnej škody môžu presahovať hranice, a to najmä v kontexte ďalšieho rozvoja digitálneho jednotného trhu. Subjekty zastupujúce určité záujmy s pôvodom v iných členských štátoch než je štát, v ktorom sa podáva žaloba, by preto mali mať možnosť plniť svoju úlohu aj v takýchto prípadoch.

Zatiaľ čo niektoré zainteresované strany, najmä podniky, rozhodne podporujú udeľovanie aktívnej legitimácie na podávanie žalôb v zastúpení len oprávneným subjektom, ktoré spĺňajú presne stanovené kritériá, iné zainteresované strany sú proti tomu, aby sa aktívna legitimácia stanovila v právnych predpisoch, čo odôvodňujú tým, že by to mohlo zbytočne obmedziť prístup osôb, ktoré údajne utrpeli škodu, k uplatňovaniu nárokov na jej náhradu. Komisia považuje za žiaduce, aby sa podmienky aktívnej legitimácie na účely podania žaloby v zastúpení vymedzili v odporúčaní Komisie³⁶.

3.4. Model „opt-in“ verzus model „opt-out“

Existujú dva základné prístupy k spôsobu, akým sa vytvára skupina zastupujúca určité záujmy: „opt-in“, pri ktorom táto skupina zahŕňa iba tie fyzické alebo právnické osoby, ktoré si aktívne zvolili stať sa jej súčasťou, a „opt-out“, pri ktorom sa skupina skladá zo všetkých osôb, ktoré patria k definovanej skupine a tvrdia, že boli poškodené rovnakým alebo podobným porušením právnych predpisov, pokiaľ si aktívne nezvolia byť jej súčasťou. V prípade modelu „opt-in“ je rozsudok záväzný pre tie osoby, ktoré si zvolili byť jej súčasťou, zatiaľ čo všetky ostatné osoby údajne poškodené v dôsledku rovnakého alebo podobného porušenia si môžu uplatniť nárok na náhradu škody individuálne. Naopak v modeli „opt-out“ je rozsudok záväzný pre všetky osoby, ktoré patria k definovanej skupine, okrem tých, ktoré si výslovne zvolili, že nechcú byť jej súčasťou. Model „opt-in“ používa väčšina členských štátov, v ktorých je ustanovená možnosť kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu. Model „opt-out“ sa používa v Portugalsku, Bulharsku a Holandsku (pri kolektívnom urovnaní), ako aj v Dánsku v jasne definovaných veciach ochrany spotrebiteľa podaných ako žaloby v zastúpení³⁷.

Významný počet zainteresovaných strán, najmä podnikov, dôrazne odmieta model „opt-out“, pričom argumentuje tým, že je náchylnejší na zneužitie a že v niektorých členských štátoch môže byť protiústavný alebo prinajmenšom nezlučiteľný s právnymi tradíciami. Na druhej strane, niektoré spotrebiteľské organizácie tvrdia, že systémy „opt-in“ nemusia zabezpečovať účinný prístup k spravodlivosti pre všetkých spotrebiteľov, ktorí utrpeli škodu³⁸. Podľa ich názoru je preto dostupnosť modelu „opt-out“ žiaduca prinajmenšom ako možnosť uplatniteľná vo vhodných prípadoch a podliehajúca schváleniu súdom.

Komisia zastáva názor, že je potrebné zabezpečiť jasné vymedzenie zastupovanej skupiny s cieľom umožniť súdu viesť konania spôsobom, ktorý je v súlade s právami všetkých strán a najmä s právom na obhajobu.

³⁶ Pozri body 6 – 9 odporúčania Komisie.

³⁷ Systém „opt-out“ má dve výhody, ktoré vysvetľujú, prečo ho niektoré členské štáty zaviedli: po prvé uľahčuje prístup k spravodlivosti v prípadoch, keď je keď je individuálna škoda taká nízka, že potenciálni žalobcovia by nepovažovali za zmysluplné uplatniť si individuálny nárok. Druhou výhodou je, že konanie „opt-out“ poskytuje žalovaným väčšiu istotu, pretože rozsudok je záväzný pre všetkých okrem tých, ktorí si zvolili, že nechcú byť súčasťou skupiny.

³⁸ Spotrebiteľská organizácia „Which?“ zo Spojeného kráľovstva poukazuje na svoje skúsenosti vo veci Replica Football Shirts, v ktorej kolektívna žaloba „opt-in“ (nadväzná žaloba o náhradu škody v oblasti hospodárskej súťaže) v konečnom dôsledku zabezpečila náhradu škody iba mizivému percentu poškodených osôb v zmysle rozhodnutia príslušného orgánu.

Systém „opt-in“ rešpektuje právo osoby rozhodnúť o svojej účasti. To znamená, že lepšie zachováva slobodnú vôľu strán vybrať si, či sa na súdnom spore chcú zúčastniť alebo nie. V tomto systéme sa ľahšie určuje hodnota kolektívneho sporu, keďže ju predstavuje súčet všetkých individuálnych nárokov. Súd má lepšie možnosti posúdiť tak skutkovú podstatu veci, ako aj prípustnosť kolektívnej žaloby. Systém „opt-in“ takisto zaručuje, že rozsudok nebude záväzný pre ďalších potenciálne legitimovaných žalobcov, ktorí sa ku kolektívnej žalobe nepripojili.

Zo systému „opt-out“ vyplývajú zásadnejšie otázky, pokiaľ ide o slobodu potenciálnych žalobcov rozhodnúť sa, či sa na danom spore chcú zúčastniť. Právo na účinný prostriedok nápravy nie je možné vykladať spôsobom, ktorý osobám bráni rozhodovať sa (na základe dostatočných informácií), či si želajú uplatniť si nárok na náhradu škody alebo nie. Systém „opt-out“ okrem toho nemusí byť v súlade s hlavným cieľom kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu, ktorým je získať náhradu utrpenej škody, vzhľadom na to, že osobám, ktoré neboli identifikované, sa táto náhrada neuhradí.

Komisia preto vo svojom odporúčaní vyjadruje názor, že v európskom horizontálnom rámci pre kolektívne uplatňovanie nárokov na nápravu by sa žalujúca strana mala vytvárať na základe metódy „opt-in“ a že akékoľvek výnimky z tejto zásady poskytnuté zákonom alebo na základe súdneho príkazu by mali byť náležite odôvodnené potrebou riadneho výkonu spravodlivosti.

3.5. Účinné poskytovanie informácií potenciálnym žalobcom

Účinné informácie o kolektívnej žalobe sú zásadnou podmienkou na zabezpečenie toho, aby sa osoby potenciálne poškodené rovnakým alebo podobným údajným porušením mohli dozvedieť o možnosti pripojiť sa ku žalobe v zastúpení alebo skupinovej žalobe, a mohli tak využiť tento prostriedok na prístup k spravodlivosti. Na druhej strane nemožno prehliadať skutočnosť, že propagácia zámeru (napr. prostredníctvom televízie alebo letákov) podať kolektívnu žalobu môže mať negatívny dosah na dobré meno žalovaného, čo by mohlo negatívne ovplyvniť jeho hospodársku situáciu.

Medzi zainteresovanými stranami existuje konsenzus, pokiaľ ide o význam pravidiel stanovujúcich povinnosť subjektu zastupujúceho určité záujmy účinne informovať potenciálnych členov zastupovanej skupiny. Mnohé zainteresované strany navrhovali, aby súd zohrával aktívnu úlohu pri kontrole splňania tejto podmienky.

Pri všetkých druhoch kolektívnej žaloby by akékoľvek pravidlá týkajúce sa poskytovania informácií potenciálnym žalobcom mali zachovávať rovnováhu medzi právom na slobodu prejavu a na prístup k informáciám a ochranou dobrého mena žalovaného. Pri zabezpečení tejto rovnováhy bude zohrávať dôležitú úlohu načasovanie a podmienky, za ktorých sa informácie budú poskytovať.

3.6. Vzájomná interakcia medzi kolektívnym uplatňovaním nárokov na náhradu škody a presadzovaním verejnoprávnymi prostriedkami v špecifických oblastiach politiky

Pokiaľ ide o oblasti politiky EÚ, v ktorých má presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami zásadný význam – ako je hospodárska súťaž, životné prostredie, ochrana osobných údajov alebo finančné služby – väčšina zainteresovaných strán považuje za potrebné, aby existovali špecifické pravidlá upravujúce vzájomnú interakciu medzi presadzovaním súkromnoprávnymi

a verejnoprávnymi prostriedkami a chrániace účinnosť presadzovania súkromnoprávnymi prostriedkami³⁹.

Kolektívne žaloby o náhradu škody v regulovaných oblastiach politiky zvyčajne nadväzujú na rozhodnutia o porušení prijaté orgánmi verejnej moci a opierajú sa o v nich obsiahnuté konštatovanie porušenia, ktoré je často záväzné pre občianske súdy, na ktorých sa podáva kolektívna žaloba o náhradu škody. Napríklad v oblasti hospodárskej súťaže nariadenie (ES) č. 1/2003 stanovuje, že keď vnútroštátne súdy rozhodujú o otázkach týkajúcich sa antitrustových pravidiel EÚ, ktoré sú už predmetom rozhodnutia Komisie, nemôžu prijať rozhodnutia, ktoré sú v rozpore s rozhodnutím prijatým Komisiou.

V takýchto prípadoch sa nadväzná žaloba v zásade týka otázok, či porušenie predpisov viedlo k vzniku škody a ak áno, komu bola táto škoda spôsobená a v akej výške.

Je potrebné zabezpečiť, aby nebola ohrozená účinnosť presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami v dôsledku kolektívnych žalôb o náhradu škody alebo žalôb podaných na súd v čase, keď ešte prebieha vyšetrovanie orgánu verejnej moci. To si môže zvyčajne vyžadovať pravidlá upravujúce prístup žalobcov k dokumentom získaným alebo vyhotoveným orgánom verejnej moci v priebehu vyšetrovania alebo osobitné pravidlá vzťahujúce sa na premlčacie lehoty, ktoré potenciálnym žalobcom umožňujú, aby počkali s podaním kolektívnej žaloby dovtedy, kým orgán verejnej moci prijme rozhodnutie vo veci porušenia. Okrem účelu ochrany presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami takéto pravidlá takisto uľahčujú účinnú a efektívnu nápravu prostredníctvom kolektívnych žalôb o náhradu škody. Týka sa to najmä skutočnosti, že žalobcovia sa v nadväzujúcej žalobe môžu do značnej miery spoliehať na výsledok presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami, a vyhnúť sa tak opätovnému súdnemu preskúmvaniu určitých otázok. Mali by sa náležite zohľadniť osobitosti kolektívnych žalôb o náhradu škody v tých oblastiach politiky, v ktorých presadzovanie verejnoprávnymi prostriedkami zohráva významnú úlohu, aby sa dosiahli dva ciele, a to ochrana účinnosti presadzovania verejnoprávnymi prostriedkami a uľahčenie účinného kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu súkromnoprávnymi prostriedkami, najmä vo forme nadväzných kolektívnych žalôb.

3.7. Účinné presadzovanie prostriedkami medzinárodného práva súkromného pri cezhraničných kolektívnych žalobách

Aby sa zabránilo účelovému výberu miesta podania žaloby, všeobecné zásady medzinárodného európskeho práva súkromného vyžadujú, aby kolektívne spory s cezhraničnými dôsledkami boli prejednané pred príslušným súdom na základe európskych pravidiel súdnej príslušnosti vrátane tých, ktoré upravujú voľbu súdu. Pravidlá týkajúce sa európskeho občianskeho procesného práva a rozhodného práva by mali v praxi účinne fungovať, aby sa zabezpečila potrebná koordinácia vnútroštátnych postupov kolektívneho uplatňovania nárokov v cezhraničných prípadoch.

Pokiaľ ide o pravidlá súdnej príslušnosti, mnoho zainteresovaných strán požadovalo, aby sa kolektívne konania špecificky riešili na európskej úrovni. Názory na žiaduce rozhodné

³⁹ V oblasti hospodárskej súťaže mnohé zainteresované strany zdôrazňujú potrebu chrániť účinnosť programov zhovievavosti, ktoré Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže uplatňujú pri presadzovaní antitrustových pravidiel EÚ. K ďalším otázkam, ktoré sa v tomto kontexte často uvádzajú, patrí záväzný účinok rozhodnutí o porušení právnych predpisov prijatých vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže v súvislosti s nadväznými kolektívnymi žalobami a stanovenie osobitných premlčacích lehôt na podanie takýchto nadväzných žalôb.

kritérium spájajúce súd a určitú vec sa však odlišujú. Prvá skupina zainteresovaných strán sa zasadzuje za zavedenie nového pravidla, podľa ktorého by v situáciách hromadného uplatňovania nárokov bol príslušný súd, v obvode ktorého má sídlo alebo domicil väčšina údajne poškodených osôb, a/alebo za rozšírenie príslušnosti pri spotrebiteľských zmluvách tak, aby zahŕňala aj prejednávanie nárokov uplatňovaných subjektmi zastupujúcimi určité záujmy. Druhá skupina zainteresovaných strán namieta, že najvhodnejšia je príslušnosť na základe sídla alebo domicilu žalovaného, pretože je ľahko identifikovateľná a zabezpečuje právnu istotu. Tretia skupina zainteresovaných strán navrhuje, aby sa v rámci Súdneho dvora Európskej únie vytvorila osobitná súdna komora pre cezhraničné kolektívne uplatňovanie nárokov.

Komisia sa v tomto ohľade domnieva, že by sa malo v plnej miere využiť existujúce nariadenie (ES) č. 44/2001 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (nariadenie Brusel I)⁴⁰. V kontexte ďalších skúseností zahŕňajúcich cezhraničné prípady by správa o uplatňovaní nariadenia Brusel I mala obsahovať aj tému účinného presadzovania pri cezhraničných kolektívnych žalobách.

Niektoré zainteresované strany poukázali na problém, že podľa existujúcich kolíznych noriem EÚ⁴¹ by súd, ktorému sa predloží kolektívna žaloba zahŕňajúca žalobcov z viacerých členských štátov, musel na podstatu nároku v niektorých prípadoch uplatniť viacero odlišných právnych predpisov. Všeobecné pravidlo vo veciach civilných deliktov je, že záväzky vyplývajúce z takýchto deliktov sa spravujú právnym poriadkom krajiny, na území ktorej došlo ku skutočnosti, ktorá spôsobila škodu. Vo veciach deliktov týkajúcich sa zodpovednosti za škodu spôsobenú chybným výrobkom sa rozhodné právo určuje podľa obvyklého pobytu poškodenej osoby. Vo veciach nekalej súťaže je rozhodným právom právo krajiny, kde došlo alebo by mohlo dôjsť k poškodeniu konkurenčných vzťahov alebo kolektívnych záujmov spotrebiteľov. Nepochybne môžu nastať situácie, v ktorých kolízne normy komplikujú cezhraničné konania, a to najmä ak súd musí použiť na každú skupinu osôb uplatňujúcich si nárok na náhradu škody rozdielne právne poriadky upravujúce takéto konanie. Komisia však zatiaľ nie je presvedčená, že by bolo vhodné zaviesť osobitné pravidlo pre kolektívne žaloby, podľa ktorého by mal súd uplatniť na určitú vec len jeden právny poriadok. To by mohlo viesť k neistote v prípadoch, kedy toto právo nie je právom krajiny osoby, ktorá si uplatňuje náhradu škody.

3.8. Dostupnosť kolektívneho riešenia sporov vzájomnou dohodou

Zainteresované strany sa zhodujú na tom, že konsenzuálne riešenie sporov môže stranám poskytnúť rýchle, nenákladné a jednoduché prostriedky na vyriešenie ich sporu. Konsenzuálne riešenie sporov môže takisto obmedziť potrebu uplatnenia súdnych prostriedkov nápravy. Preto by strany kolektívnych konaní mali mať možnosť kolektívne vyriešiť svoje spory mimosúdne, či už so zapojením tretej strany (napr. použitím mechanizmu ako arbitráž alebo mediácia) alebo bez takéhoto zásahu (napr. urovnaním medzi dotknutými stranami).

Veľká väčšina zainteresovaných strán vrátane malých a stredných podnikov (MSP) zastáva názor, že kolektívne konsenzuálne riešenie sporov by nemalo byť povinným prvým krokom

⁴⁰ V znení zmien nariadenia (ES) č. 1215/2012, ktoré sa začne uplatňovať 10. januára 2015 (Ú. v. EÚ L 351, 20.12.2012).

⁴¹ Nariadenie (ES) č. 593/2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I), Ú. v. EÚ L 177, 4.7.2008 a nariadenie (ES) č. 864/2007 o rozhodnom práve pre mimozmluvné záväzky (Rím II), Ú. v. EÚ L 199, 31.7.2007.

pred obrátením sa na súd. Tento prístup by vskutku mohol viesť k zbytočným nákladom a prieťahom a v určitých situáciách by dokonca mohol narušiť základné právo na prístup k spravodlivosti⁴². Využitie konsenzuálneho riešenia kolektívnych sporov by preto malo aj naďalej byť dobrovoľné, je však potrebné prihliadať na existujúce právo EÚ v oblasti alternatívneho riešenia sporov. Sudcom v konaní na účely kolektívneho uplatňovania nárokov na náhradu by sa však nemalo brániť v tom, aby vyzvali strany konania ku kolektívnemu urovnaniu sporu dohodou⁴³.

Pri kolektívnych žalobách je obzvlášť dôležité overiť zákonnosť výsledku kolektívneho konsenzuálneho riešenia sporu a jeho vykonateľnosť, keďže nie všetci členovia skupiny, ktorí tvrdia, že utrpeli škodu v dôsledku údajného protiprávneho konania, majú vždy možnosť priamo sa zúčastniť na takomto urovnaní kolektívneho sporu. Komisia preto členským štátom odporúča, aby výsledok v takýchto prípadoch potvrdzovali súdy⁴⁴.

Podľa Komisie teda mechanizmus konsenzuálneho riešenia sporov môže zohrávať užitočnú doplňujúcu úlohu. Komisia sa domnieva, že v nadväznosti na kroky, ktoré sa v tomto smere už vykonali, a to najmä na smernicu o mediácii, smernicu o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov a nariadenie o riešení spotrebiteľských sporov online, je ďalším užitočným krokom odporučiť členským štátom, aby vytvorili mechanizmy kolektívneho konsenzuálneho riešenia sporov⁴⁵.

3.9. Financovanie kolektívnej žaloby

Pri kolektívnom uplatňovaní nárokov môžu byť trovy⁴⁶, ktoré zvyčajne znášajú účastníci občianskych sporov, pomerne vysoké, najmä ak si nárok uplatňuje mnoho osôb. Aj keď prístup k spravodlivosti by nemal byť obmedzovaný nedostatkom financovania⁴⁷, dostupné mechanizmy financovania kolektívnych žalôb by nemali vytvárať stimuly k zneužívaniu súdnych sporov.

3.9.1. Financovanie treťou osobou

Finančná podpora súkromnej tretej osoby, ktorá nie je účastníkom konania, by mohla mať rôzne formy. Priame financovanie kolektívnych žalôb treťou osobou, pokiaľ nie je náležitým spôsobom regulované, sa považuje za možný faktor podnecujúci zneužívanie súdnych sporov. Poistenie právnej ochrany je vnímané ako neutrálnejšia forma financovania, pričom poistenie náhrady nákladov *a posteriori* („*after-the-event insurance*“) by pri kolektívnych žalobách mohlo byť tiež do určitej miery relevantné.

⁴² Článok 47 Charty základných práv Európskej únie.

⁴³ To už platí v prípade mediácie pri cezhraničných sporoch, kde v súlade s článkom 5 smernice 2008/52/ES o určitých aspektoch mediácie v občianskych a obchodných veciach súd, ktorý začal súdne konanie, môže vyzvať strany, aby na riešenie sporu použili mediáciu.

⁴⁴ Pozri bod 30 odporúčania Komisie. V cezhraničných občianskych a obchodných veciach podľa smernice 2008/52/ES dožiadaný súd rozhodne o vykonateľnosti obsahu dohody, ktorá je výsledkom mediácie, s výnimkou prípadu, keď je v rozpore s právom členského štátu, v ktorom sa podala žiadosť, alebo ak právo tohto členského štátu neustanovuje jeho vykonateľnosť.

⁴⁵ Pozri body 27 – 30 odporúčania Komisie. Smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov nebráni členským štátom v zachovaní alebo zavedení postupov alternatívneho riešenia sporov, v ktorých sa spoločne riešia tie isté alebo podobné spory medzi obchodníkom a viacerými spotrebiteľmi, a teda umožňuje vytvorenie postupov alternatívneho riešenia sporov.

⁴⁶ Takéto náklady zahŕňajú súdne poplatky, odmeny právnych zástupcov, náklady spojené s účasťou na vypočutí, náklady spojené so všeobecným vedením vecí a náklady na znalecké posudky.

⁴⁷ Vnútroštátne systémy právnej pomoci by mali vhodným spôsobom predchádzať takýmto situáciám.

Odmeny závisiace od výšky vysúdenej sumy alebo odmeny za úspešnosť za právne služby, ktoré zahŕňajú nielen zastúpenie, ale aj prípravné činnosti, zhromažďovanie dôkazov a všeobecné vedenie vecí, predstavujú *de facto* financovanie treťou osobou. Členské štáty prijali v tejto oblasti celú škálu rôznych riešení, od zákazu až po akceptáciu. Niektoré zainteresované strany považujú zrušenie odmien závisiacich od výšky vysúdenej sumy za dôležitú poistku proti zneužívaniu súdnych sporov, zatiaľ čo iné na takéto odmeny nazerajú ako na užitočnú metódu financovania kolektívnych žalôb.

Financovanie treťou osobou je oblasť, ktorá musí byť upravená tak, aby primeraným spôsobom slúžila cieľu zabezpečenia prístupu k spravodlivosti. Komisia preto vo svojom odporúčaní vyjadruje názor, že by mala podliehať určitým podmienkam. Pri nevhodnom a netransparentnom systéme financovania treťou osobou hrozí riziko, že bude podnecovať zneužívanie súdnych sporov alebo podnecovať spory, ktoré neslúžia najlepším záujmom ich účastníkov.

3.9.2. Verejné financovanie

Niektoré zainteresované strany (konkrétne spotrebiteľské organizácie a niektorí právnici) sa vo verejných konzultáciách vyslovili za vytvorenie verejných fondov, z ktorých by sa poskytovala finančná podpora potenciálnym žalobcom na účely kolektívneho uplatňovania nárokov.

Avšak vzhľadom na to, že kolektívne uplatňovanie nárokov je konanie založené na kontexte občianskeho sporu medzi dvoma stranami – a to aj v prípade, že jednu z nich tvorí viacero žalobcov – a odrádzajúci účinok bude vedľajším produktom konania, Komisia nepokladá za potrebné odporúčať poskytovanie priamej podpory z verejných zdrojov, keďže v prípade, že súd skonštatuje utrpenie škody, poškodená strana získa jej náhradu vrátane náhrady právnych nákladov od neúspešného účastníka.

3.9.3. Zásada „neúspešný účastník konania platí“

Zásada, že náklady súdneho konania by mal znášať neúspešný účastník, je v európskej právnej tradícii dobre zakotvená, a to aj napriek tomu, že nie je súčasťou všetkých jurisdikcií Európskej únie a spôsob, akým sa uplatňuje, sa medzi jednotlivými jurisdikciami líši.

Všetky zainteresované strany vo verejných konzultáciách súhlasili s tým, že táto zásada by sa mala uplatňovať aj vo veciach kolektívneho uplatňovania nárokov. Komisia nepochybuje o tom, že zásada „neúspešný účastník konania platí“ by mala byť súčasťou európskeho prístupu ku kolektívnemu uplatňovaniu nárokov, a odporúča preto pri kolektívnych žalobách túto zásadu dodržiavať⁴⁸.

4. ZÁVER

Verejné konzultácie Komisie v roku 2011, uznesenie Európskeho parlamentu z 2. februára 2012 a vlastné analýzy Komisie umožnili identifikovať konkrétne otázky, ktoré je potrebné riešiť pri príprave európskeho horizontálneho rámca pre kolektívne uplatňovanie nárokov. Za hlavný záver Komisia považuje prínos horizontálneho prístupu, ktorým sa zabráni riziku nekoordinovaných odvetvových iniciatív EÚ a zabezpečí sa čo najbezproblémovejšia

⁴⁸ Pozri bod 15 odporúčania Komisie.

interakcia s vnútroštátnymi procesnoprávnymi pravidlami v záujme fungovania vnútorného trhu.

Vzhľadom na komplexnosť na jednej strane a na potrebu zabezpečiť súdržný prístup ku kolektívnemu uplatňovaniu nárokov na strane druhej Komisia súbežne s týmto oznámením prijíma odporúčanie na základe článku 292 ZFEÚ, v ktorom navrhuje spoločné horizontálne zásady kolektívneho uplatňovania nárokov v Európskej únii, ktoré by mali dodržiavať všetky členské štáty. Po prijatí a uverejnení odporúčania Komisie by členské štáty mali mať dva roky na to, aby implementovali zásady uvedené v odporúčaní do svojich vnútroštátnych systémov kolektívneho uplatňovania nárokov. Na základe praktických skúseností s odporúčaním Komisia štyri roky po jeho uverejnení posúdi, či je potrebné navrhnuť ďalšie legislatívne opatrenia na upevnenie a posilnenie horizontálneho prístupu, ktorého vyjadrením je toto oznámenie a uvedené odporúčanie. Komisia by mala predovšetkým posúdiť vykonávanie odporúčania a jeho vplyv na prístup k spravodlivosti, na právo na náhradu škody, na potrebu zabrániť zneužívaniu súdnych sporov a na fungovanie jednotného trhu, hospodárstva Európskej únie a dôveru spotrebiteľa.