

Projekt „Collective Redress“

Kolektivní nástroje právní ochrany v situacích hromadné újmy v oblasti životního prostředí a ochrany spotřebitele

Kontext k tématu projektu

Náš projekt je zaměřen poměrně úzce na „ex-post“ mechanismy kolektivní ochrany ve spotřebitelské oblasti a na možnost kolektivních žalob v oblasti ochrany životního prostředí; zvláštní pozornost budeme věnovat roli nevládních organizací v uplatňování těchto mechanismů. Jak v oblasti ochrany spotřebitele, tak v oblasti ochrany životního prostředí **porušení evropských či vnitrostátních předpisů mohou dopadat na velké počty jednotlivců a mohou působit materiální škody nebo újmu** na zdraví a pohodě jednotlivců. To je **v kontrastu s faktem, že přístup dotčených jednotlivců nebo jejich kolektivů ke spravedlnosti je velmi omezený**. Existují příklady neúspěšných žalob na náhradu škody či újmy nebo na nápravu z České republiky (např. případ překračování limitů znečištění ovzduší na Ostravsku nebo případ hluku z pražské magistrály) i případy neúspěchu kolektivního domáhání se škod (např. případ maďarské ekologické havárie odkaliště hliníkárný v Ajce), které dobře ilustrují obtíže v environmentální oblasti. Stejně tak případy tisíců osob poškozených např. při půjčkách v zahraničních měnách v Maďarsku a Polsku ukazují slabiny kolektivní obrany spotřebitelů.

Opatření využitelná v situacích hromadné újmy v oblasti ochrany životního prostředí na jedné straně a v oblasti ochrany spotřebitele na straně druhé se v současné době ve všech zemích Visegradské čtyřky zásadně odlišují. V **environmentální oblasti** jsou nástroje nápravy svěřeny téměř výhradně veřejné moci. Individuální žaloby v režimu civilního práva jsou možné, ale obvykle umožňují kompenzovat pouze hmotné škody na vlastnictví žalobce (což pro oblast životního prostředí není dostačující) a jsou využívány pouze minimálně. Jakékoli nástroje kolektivního vymáhání nápravy v oblasti práva životního prostředí chybí. Naproti tomu v **ochraně spotřebitele** je soukromé vymáhání porušení práv možné jako doplněk k vymáhání veřejnou mocí. Určité typy individuálních žalob byly zakotveny ve všech zemích V4. Polsko zakotvilo kolektivní žaloby v r. 2009, Maďarsko zdokonalilo systém „*actio popularis*“ v r. 2012. Ovšem četnost a účinnost těchto kolektivních nástrojů je nízká a mechanismy nápravy jsou zatím nedostatečné. Navíc spotřebitelé se přirozeně v případech malých škod často rozhodnou dlouhá řízení s vysokými náklady a riziky nepodstupovat.

Zdá se tedy, že existuje **závažná mezera v systému kompenzačních a nápravných opatření, která vynechává mechanismy soukromého kolektivního charakteru**. Tento problém vnímáme jako nedostatek v přístupu ke spravedlnosti, a tedy jako problém, který je třeba řešit. Navíc jde o nedostatky v oblastech, které již evropské právo upravuje: jde o směrnici 2009/22/EC o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů, čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy či Doporučení Komise o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech

v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie (2013/396/EU).¹ Přitom je dobré si uvědomit, že kolektivní mechanismy ochrany proti porušením ze strany soukromých osob mohou být užitečným doplněním a podporou vymáhání ze strany veřejné moci. Takové nástroje se už ostatně ukázaly jako účinné v jiných oblastech, například žalob v případě Volskwagenu v USA.² V situacích hromadné újmy představují kolektivní nástroje určité praktičtější prostředek přístupu ke spravedlnosti než žaloby individuální. Klíčovým prvkem v konstrukci těchto kolektivních mechanismů mohou být podle našeho názoru nevládní organizace – spotřebitelské i environmentální, které by mohly napomoci k realizaci účinné ochrany práv garantovaných evropskou legislativou.

V našem projektu chceme propojovat poznatky oboru práva životního prostředí a spotřebitelského práva, které u nás nejsou příliš často pojednávány dohromady. Jádrem našeho zkoumání budou mechanismy kontroly „**ex-post**“, což je pro právníky angažované v oblasti ochrany životního prostředí spíše nová a málo probádaná oblast, která má nicméně rozhodně potenciál posílit ochranu životního prostředí. Zapojení členů dotčené veřejnosti či občanské společnosti do prevence (tj. do „**ex-ante**“ mechanismů) je v oblasti ochrany životního prostředí relativně dobře rozvinuto díky posuzování vlivů na životní prostředí, environmentálnímu povolování, přístupu veřejnosti k rozhodování a k soudnímu přezkumu a dalším nástrojům. Naopak řešení situací, jako jsou ekologické havárie, úniky škodlivých či toxických látek, nebo prostě jen překračování zákonem stanovených environmentálních standardů, což vše způsobuje škody osobám i životnímu prostředí, **závisí v podstatě pouze na mechanismech vymáhání veřejnou mocí** (na trestních nebo správních sankcích, nápravných opatřeních, odpovědnosti za ekologickou újmu apod.), tj. na kapacitě a aktivitě orgánů veřejné správy. Prostředky kolektivní ochrany v této oblasti v podstatě neexistují.

V tomto aspektu se ochrana životního prostředí zásadně odlišuje od oblasti ochrany spotřebitele, kde nejsou k dispozici nástroje prevence (např. neexistují mechanismy účasti v kontrole před tím, než se výrobek dostane na trh), ale veškerá pozornost spotřebitelských organizací se soustřeďuje na „**ex-post**“ mechanismy (tedy ve fázi, kdy se již nebezpečný produkt dostal na trh, operátor klientům účtoval nezákonné poplatky apod.). V této oblasti sice určité kolektivní nápravné mechanismy existují (zejména díky již zmíněné směrnici 2009/22/EC), ale výsledky těchto nástrojů v praxi jsou hluboce pod původním očekáváním.

Mnoho kritiky se snáší například na mechanismy na zdržení se jednání v oblasti ochrany spotřebitele ve všech zemích V4. Největším problémem je, že téměř žádné případy se nedostávají k soudům, a pokud ano, délka řízení je příliš dlouhá. Kvůli tomu jsou tyto procedury neúčinné, neboť v době vydání rozhodnutí je zpravidla už příliš pozdě na odvrácení negativních dopadů uzavřené smlouvy. Dále je tu problém chybějící možnosti spotřebitelských organizací žalovat v případech nekalé soutěže o bezdůvodné obohacení, o náhradu škody nebo o finanční kompenzaci ve prospěch spotřebitelů. Obvyklým argumentem je, že spotřebitelská organizace nemůže žádat odškodnění pro spotřebitele,

¹ Toto doporučení žádá po členských státech, aby zavedly systémy kolektivních právní ochrany za účelem zlepšení přístupu ke spravedlnosti na vnitrostátní úrovni, co se týče zdržení se protiprávního jednání a náhrady škody; přitom výslovně zahrnuje oblast spotřebitelskou i environmentální.

² Viz např. <http://www.cand.uscourts.gov/crb/vwmdl>

protože není jejich zástupcem, ale stranou v řízení, která sama neutrpěla žádnou škodu.³ Problémy s kolektivním vymáháním ve spotřebitelských případech se projevily i v případech zemí, kde právní úprava k tomu existuje: v Polsku byl přijat zákon o skupinových žalobách v r. 2010, avšak s velmi úzkým rozsahem aplikace a vylučující ochranu osobních zájmů jako zdraví, důstojnosti, osobnosti apod. Navíc vymáhání peněžité náhrady bylo podle něj možné, pouze pokud částka žalovaná každým členem byla shodná. Přestože polským soudům bylo od počátku účinnosti zákona podáno více než 100 takových žalob, mnoho jich bylo odmítnuto z formálních důvodů, některé z důvodu nedodržení hmotněprávních požadavků, a pouze velmi malé množství jich bylo projednáno. V březnu 2017 polský Parlament ohlásil záměr celou proceduru zjednodušit a přispět tak k rozvoji kolektivních žalob v Polsku.

V oblasti životního prostředí vnímáme situace hromadných škod a jejich právní uchopení jako velmi úzce spojené s požadavky čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, podle něhož členové veřejnosti mají mít přístup do správních nebo soudních řízení, aby mohli namítat porušení předpisů z oblasti ochrany životního prostředí ze strany soukromých osob a orgánů veřejné správy. Evropská komise připravovala návrh směrnice, která by implementovala tento požadavek Aarhuské úmluvy, avšak příprava této směrnice byla zastavena v r. 2014,⁴ protože bylo proti EU vedeno řízení před Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy.⁵ V popsané situaci proto obracíme pozornost k již citovanému Doporučení Komise z 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody (2013/396/EU), které výslovně uvádí obě oblasti, oblast spotřebitelskou i environmentální jako ty, v nichž členské státy mají zavést kolektivní právní mechanismy zajišťující kompenzaci i zdržení se jednání. Doporučení předpokládá zavedení mechanismů umožňujících kolektivní žaloby na zastavení protiprávní činnosti i na náhrady škody; má jít o žaloby podávané tzv. zastupujícími subjekty, které mají mít neziskovou povahu.⁶ Podle našeho názoru právě nevládní organizace splňující kritéria stanovená členským státem mohou hrát roli takových zastupujících subjektů a právě proto jim chceme dát důležitou roli i v našem projektu, který se touto otázkou bude zabývat.

Hana Müllerová

15. 2. 2018

³ V této souvislosti je namíste připomenout příklad z oblasti životního prostředí řešený českým Ústavním soudem v r. 2014 (č. I ÚS 59/14 z 30. května 2014), který znamenal průlom v tehdejší české judikatuře k právu na příznivé životní prostředí: v něm Ústavní soud poprvé přiznal aktivní žalobní legitimaci domáhat se práva na příznivé životní prostředí ekologickému spolku, a to nikoli proto, že by přiznal právníkům osobám právo na příznivé životní prostředí (to je v ČR připisováno pouze fyzickým osobám), ale jakožto sdružení fyzických osob, které prostřednictvím takové entity hájí své vlastní právo na příznivé životní prostředí.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:153:FULL&from=EN>.

⁵ Stížnost projednávaná pod č. ACCC/C/2014/123, avšak Výbor v květnu 2017 konstatoval, že EU nepřijetím směrnice Aarhuskou úmluvou neporušila.

⁶ Viz část III Doporučení na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013H0396>.