23. 4. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Zamyšlení nad aktuální podobou návrhu zákona o hromadném řízení

Vláda České republiky dne 24. února 2020 schválila připravený návrh zákona o hromadném řízení, jenž bude nyní předložen k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. V tomto článku bude stručně nastíněna a zhodnocena geneze znění návrhu zákona o hromadných žalobách v posledních několika měsících, která byla velmi intenzivní a měla za následek výraznou konceptuální proměnu návrhu zákona a ve výsledku též poměrně zásadní odklon od původního legislativního záměru. Kromě toho bude též pojednáno o některých přetrvávajících kontroverzních ustanovení návrhu zákona a z nich rezultujících problémech a rizicích, která z našeho pohledu nebyla dosud uspokojivě vyřešena a bude nyní na zákonodárci, jak se nimi vypořádá.

Překotná proměna návrhu zákona

Jak bylo výše krátce uvedeno, návrh zákona o hromadném řízení, určený ke kolektivnímu uplatňování individuálních práv, prošel od svého vzniku na počátku roku 2019 do současnosti značným vývojem pod vlivem velkého množství připomínek a intenzivní kritiky z různých míst, přičemž k zásadní proměně došlo právě v posledních měsících.

Zřejmě nejvíce kritizovanou záležitostí v souvislosti s dřívějšími pracovními verzemi návrhu zákona o hromadném řízení byla nedostatečná ochrana před zneužitím hromadných žalob, zejména pak v nekalém konkurenčním boji. Provedené úpravy v návrhu zákona lze v tomto směru označit za nepochybně pozitivní, když nezůstalo jen u neveřejnosti první fáze hromadného řízení, kde soud bude mít povinnost zjišťovat, zda jsou splněny formální podmínky pro to, aby hromadné řízení mohlo být vůbec vedeno, včetně např. vhodnosti věci k hromadnému řízení či transparentnosti financování žalobce. Mimo jiné byly výrazně zpřísněny zmíněné podmínky pro samotné zahájení hromadného řízení, zejména pak pro komplikovanější odhlašovací řízení.

Nicméně, v tomto směru zcela klíčovou změnou provedenou oproti původním podobám návrhu zákona bylo až úplné vypuštění možnosti vedení řízení specializovaným správcem reprezentované skupiny, jehož motivace k vedení řízení byla zamýšlena jako čistě ekonomická v podobě podílu na vysouzeném plnění. Eliminace výlučně ekonomického zájmu na vedení hromadného řízení je nepochybně velmi účinným opatřením proti zneužívání hromadných řízení, nicméně zcela tento problematický prvek odstraněn nebyl, když i v současné podobě návrhu zákona může žalobce reprezentující všechny členy skupiny požadovat, aby část přisouzeného plnění připadla jemu jako odměna namísto toho, aby bylo vyplaceno členům skupiny.

Pozitivně lze dále hodnotit snahu předkladatele návrhu zákona o zpřehlednění hromadného řízení a předcházení komplikovaným výkladovým problémům při podpůrné aplikaci občanského soudního řádu. Vypuštění povinnosti nepoužívat podpůrně občanský soudní řád v případě, že by takový postup

byl v rozporu se zásadami a účelem hromadného řízení, za současného zachování vyloučení některých institutů civilního řízení (např. fikce uznání nároku), hodnotíme jako racionální krok předkladatele návrhu, byť určitým výkladovým komplikacím při procesním postupu soudu takto zcela zabráněno jistě nebude.

Dobrým rozhodnutím předkladatele návrhu zákona podle našeho názoru bylo též opuštění původní vize hromadného přihlašování pohledávek členů skupiny do insolvenčního řízení vedeného s žalovaným a snad již definitivní dořešení otázky hromadné exekuce nároku přiznaného v hromadném řízení, kde byl opuštěn původní překomplikovaný systém přihlašování a odhlašování z hromadné exekuce a místo toho byl navržen poměrně jednoduchý a logický systém primárně hromadného vymáhání přisouzeného nároku a sekundárně individuálního vymáhání, pokud k hromadnému vymáhání jednoduše nebude vůle na straně oprávněných (tj. žalobce ani členů skupiny).

Kromě výše popsaných výrazných změn, které návrh zákona o hromadném řízení prodělal v loňském roce pod tlakem velkého množství připomínek (nejen) ze strany odborné veřejnosti, ještě před jeho schválením Vládou ČR bylo provedeno několik dalších dílčích změn a technických úprav, z nichž zdaleka nejdůležitější je omezení působnosti návrhu zákona pouze na řízení týkající se práv spotřebitelů.[1] Touto úpravou se jasně potvrdila tendence postupně zcela opustit původní ambiciózní plán vytvořit komplexní procesněprávní úpravu, použitelnou prakticky bez sektorového omezení i např. ve sporech mezi podnikateli. Místo toho je návrh zákona ve vládou schválené podobě jen podstatně skromnějším nástrojem zaměřeným výlučně na ochranu spotřebitelů a zcela evidentně tak směřuje, více než k čemukoliv jinému, k transpozici připravované směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/0089 (COD) o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů. Lze tak konstatovat, že z původního záměru vytvořit relativně široce přístupná hromadná řízení vedená specializovanými správci skupin motivovaných zcela otevřeně dosažením zisku zbylo jen torzo, a to z důvodů zcela racionálních obav o zneužívání hromadných žalob. Podle našeho názoru by v budoucnu ze stejného důvodu mohlo dojít i k úplnému opuštění koncepce odhlašovacích hromadných řízení.

Přetrvávající kontroverze a rizika

I přes důkladné přepracování původního návrhu zákona o hromadném řízení, které znamenalo zásadní ústup od původních, v mnoha ohledech spíše nerealistických ambicí a ve výsledku vedlo k vytvoření daleko rozumnějšího návrhu zákona, podle našeho názoru má i současná podoba návrhu zákona několik „bolavých míst“, kde by jistě existoval prostor jak pro ještě důslednější eliminaci rizika zneužívání hromadných řízení, tak pro předcházení výkladovým nejasnostem a navazujícím procedurálním problémům.

Za stále nedořešenou otázku pokládáme možnost vzniku překážky věci pravomocně rozsouzené i členům skupiny, kteří se reálně o svých nárocích nedozvěděli předtím, než tyto nároky byly soudem v hromadném řízení posuzovány a vypořádány (např. rychlým smírem). Na tomto místě lze uvést, že návrh zákona evidentně s popsanou situací vůbec nepočítá, přestože se rozhodně nemusí jednat o situaci čistě teoretickou, když například u nároků na náhradu škody lze uvažovat o včasném uplatnění i s velkým časovým odstupem od škodní události (viz ustanovení § 636 a § 637 občanského zákoníku), kterému by však překážka *rei iudicatae* zabránila.

Kriticky se stavíme dále k zachování pravomoci soudu uložit účastníkovi hromadného řízení poskytnout důkazy fakticky i proti sobě, jinak bude skutečnost, která měla být takto prokázána, avšak důkazy nebyly účastníkem vydány, pokládána za prokázanou. Takto nastavená konstrukce se pohybuje přinejmenším na hranici ústavnosti, a to i se zohledněním faktu, že oproti předchozím verzím návrhu zákona byly alespoň výrazně omezeny pravomoci soudu provádět v hromadném řízení

vlastní šetření a obstarávat důkazy z moci úřední. I tak máme za to, že tyto prvky do kontradiktorního civilního řízení sporného, byť vedeného „hromadně“, spíše nepatří.

Obdobně problematickým shledáváme narušení pravidla, že při procesním nástupnictví na straně žalobce musí nový žalobce přijmout stav řízení, jaký tu je. Návrh zákona o hromadném řízení totiž i nadále obsahuje možnost, aby po odvolání a nahrazení žalobce reprezentujícího členy skupiny mohl nový žalobce zpětně zpochybnit úkony odvolaného žalobce, což i přes určitá omezení tohoto postupu nevyhnutelně vnese do hromadného řízení obrovskou právní nejistotu.

Neuspokojivě byla vyřešena též úprava souběhu odhlašovacího hromadného řízení s individuálním řízením, zejména pak situace, kdy individuální řízení je zahájeno až po pravomocném rozhodnutí o povolení odhlašovacího hromadného řízení. Pomineme-li nyní skutečnost, že je v podstatě spoléháno na to, že si souběhu těchto dvou řízení účastník či soud všimne a učiní následné kroky, spatřujeme problém v tom, že již od počátku řízení o individuální žalobě nemusí být zcela jasné, zda nespadá pod nějaké probíhající hromadné řízení, přestože to může mít později nedozírné následky na zákonnost rozhodnutí soudu.

Poněkud nejasným zůstal v diskutovaném návrhu zákona režim odměny žalobce v případě podání hromadné žaloby na nepeněžité plnění. Problémem není jen samotná ocenitelnost takového plnění v penězích, nýbrž především otázka, kdo žalobci má tuto odměnu zaplatit. Zatímco u peněžitých plnění, kde má být odměna stržena z členům skupiny přisouzených a uhrazených (popř. nuceně vymožených) částek, u nepeněžitého plnění by zachování tohoto principu znamenalo, že by členové skupiny byli povinni po obdržení svého přisouzeného nepeněžitého plnění odměnu žalobci zaplatit přímo. To ovšem zcela odporuje předkladatelem návrhu zákona silně akcentovanému principu, že členové skupiny se nebudou muset na hromadném řízení jakkoli finančně podílet, bez ohledu na jeho výsledek. Nabízí se tak varianta, že by odměnu měl žalobci v popsaném případě uhradit žalovaný. To by však paradoxně vedlo k faktickému rozšíření žalovaného nároku o odměnu žalobce, která ale nemá charakter nákladů s uplatněním pohledávky a měla by proto ve vztahu k žalovanému reálně spíše sankční charakter, což by opět kolidovalo s dalším deklarovaným záměrem předkladatele návrhu zákona, a to nezavádět do českého právního tzv. *punitive damages*.

Když je nyní řeč o šetření práv žalovaného, palčivým problémem u složitých a potenciálně velmi zdlouhavých hromadných řízeních by se mohla snadno stát také otázka běhu zákonných úroků z prodlení. O spravedlivosti uložení povinnosti žalovanému uhradit členům skupiny úroky z prodlení lze silně polemizovat zvláště v případě složitějšího odhlašovacího řízení, kde se žalovaný v prohraném sporu o výši své peněžité povinnosti reálně dozví až poté, co bude pravomocně skončeno dílčí řízení o vypořádání výtěžku, ve kterém budou moci jak účastníci řízení, tak i členové skupiny vzájemně rozporovat své individuální nároky.

Spíše kouzlem nechtěného je riziko zneužití hromadné žaloby k teoreticky nekonečnému prodlužování promlčecí lhůty k uplatnění individuálního práva člena skupiny, které je dáno snahou předkladatele návrhu zákona chránit členy skupiny před promlčením jejich nároku pro případ skončení řízení o hromadné žalobě jinak než meritorním rozhodnutím, a to garancí nepromlčení práva dříve než za 6 měsíců od pravomocného rozhodnutí o odmítnutí hromadné žaloby či o zastavení řízení o hromadné žalobě. Toto privilegium se totiž poněkud nelogicky vztahuje i na členy skupiny v odhlašovacím řízení, kteří v době podání hromadné žaloby nejsou známi a svá práva aktivně neuplatňují. V navrhované důvodové zprávě zákona o hromadném řízení je přitom deklarována snaha takto chránit členy skupiny jednající v dobré víře v to, že jejich nárok bude projednán v hromadném řízení. Je tedy zjevné, že do navrhovaného znění zákona se snaha členy skupiny chránit před promlčením jejich práva projevila v nepřiměřeně extenzivní a snadno zneužitelné podobě.

V neposlední řadě, stále lze pochybovat o opodstatněnosti od počátku zastávané vize předkladatele návrhu zákona, že zavedení hromadných řízení pomůže k odbřemenění soudů, které nebudou muset řešit větší množství individuálně uplatněných nároků. Tato úvaha je podle našeho názoru nesprávná. V odborné diskusi o návrhu zákona se hojně objevovala argumentace, že zavedení hromadných řízení má pomoci poškozovaným spotřebitelům upustit od dosavadní pasivity a motivovat je, za pomoci neziskových organizací zabývajících se ochranou jejich práv, aby se svých práv vůči nepoctivým podnikatelům domáhali. I zcela jednoduchou úvahou lze tedy dospět k závěru, že zavedení hromadných řízení, bude-li mít skutečně zamýšlený účinek na dosud pasivní spotřebitele nedomáhající se svých práv, povede k zatížení soudů množstvím žalob, které by jinak podány zkrátka nebyly. Kromě toho, zavedení hromadných řízení by nutně mělo za následek nemálo nové administrativy soudů včetně faktické nutnosti permanentně sledovat rejstřík hromadných řízení a ověřovat, zda nebylo povoleno hromadné řízení kolizní s nově zahájeným či již probíhajícím řízením individuálním.

Skutečně privilegovat neziskové organizace?

Více otázkou filozofickou než otázkou právní je smysluplnost velmi dobře znatelné preference neziskových organizací jako hromadných žalobců v aktuální podobě návrhu zákona. V kontextu předchozích úvah nad klady a zápory stávající podoby návrhu zákona o hromadném řízení přesto pokládáme za vhodné krátce a z právního pohledu zauvažovat právě i nad smyslem, riziky a pravděpodobnými důsledky právní úpravy hromadných řízení koncipované tak, aby neziskové organizace (oficiálně) hájící práva spotřebitelů měly celou řadu úlev z jinak poměrně přísných podmínek podávání hromadných žalob. Namátkově se podle návrhu zákona o hromadném řízení nemá na neziskové organizace vztahovat podmínka platební schopnosti či podmínka předložit písemný souhlas požadovaného počtu členů skupiny při zahájení hromadného řízení.

V českém právním řádu, který jako kontinentální systém navazující na římskoprávní tradici a tím pádem i respektující mj. dobře známou právní zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, by bylo zcela na místě očekávat, že se každý spotřebitel má o svá práva aktivně starat sám, přičemž pokud tak nečiní, buď k tomu má dobré důvody, nebo je alespoň srozuměn s následky. Privilegovaná role neziskových organizací hájících zájmy spotřebitelů v návrhu zákona o hromadném řízení však může mít snadno za následek silnou ekonomickou či jinou motivaci těchto organizací k samozvanému aktivnímu vyhledávání různých více či méně opodstatněných nároků odosobněné masy spotřebitelů a ke snaze tyto nároky uplatňovat u soudů bez adekvátních zákonných bariér a dostatečně odstrašující hrozby negativních následků případného procesního neúspěchu. To by mohlo hypoteticky přerůst až v jakýsi konkurenční boj mezi neziskovými organizacemi a rozmachu účelově vykonstruovaných kauz připomínajících pověstný hon na čarodějnice, vedený pod záštitou bohulibé ochrany spotřebitelů. Jinými slovy, bude-li neziskovým organizacím dáno právo bez větších rizik vznášet a uplatňovat u soudů nároky spotřebitelů z titulu porušení jejich práv, pravděpodobně nebudou váhat tak činit i v případě, že identifikace takových nároků i požadavek na jejich uplatnění nevzejde od spotřebitelů samotných. Paradoxně by tak řada hromadných řízení mohla být vedena i bez toho, aniž by o to dostatečně početná skupina spotřebitelů předem stála.

Bez ohledu na výše uvedené, jen velmi složitě by v praxi šlo zabránit tomu, aby nevznikaly účelově založené neziskové organizace sledující jen a pouze cíl podávat hromadné žaloby, nehledě na v praxi zcela neeliminovatelné riziko zákulisního ovládání a zneužívání takových neziskových organizací v nekalém konkurenčním boji. Východisko se přitom jasně nabízí – nenahlížet na spotřebitele jako na homogenní skupinu, jejíž konkrétní potřeby, újmy, právní nároky atd. je třeba identifikovat generalizovaně a uplatňovat hromadně, byť i třeba s dobrými úmysly. Tím by zcela odpadl důvod pro zavedení do praxe hromadného řízení založeného na principu *opt-out* a postačilo by umožnit uplatňovat práva hromadně principem *opt-in* jen těm spotřebitelům, kteří o to skutečně sami stojí, což by jistě ve výsledku ocenily i neziskové organizace skutečně poctivě hájící zájmy spotřebitelů.

Závěr

Lze konstatovat, že připravovaná právní úprava hromadných žalob má nyní již relativně realistické obrysy a v zásadě nepochybujeme o tom, že v uvedené formě ji bude možné skutečně efektivně využívat v právní praxi. Jak je však uvedeno výše, považuje za nutné se ještě některými instituty a otázkami návrhu zákona blíže zabývat, aby nový zákon působil co nejméně výkladových a aplikačních problémů. Budeme pokračovat v monitorování legislativního procesu a budeme Vás informovat o jeho vývoji.

PhDr. Mgr. Jan Ptáčník,
advokát

PEYTON legal advokátní kancelář s.r.o.

Futurama Business Park
Sokolovská 668/136d
186 00 Praha 8 – Karlín

Tel.: +420 227 629 700
E-mail: info@plegal.cz

---

[1] Omezením působnosti návrhu zákona o hromadném řízení na spotřebitelské spory byla v podstatě vyřešena jinak nesmírně komplikovaná a dosud prakticky neřešená otázka souběhu hromadného řízení s rozhodčím řízením, jelikož současná česká právní úprava zcela zapovídá rozhodování spotřebitelských sporů v řízení před rozhodci.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?

- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení