

V l á d n í n á v r h

ZÁKON

ze dne2021,

kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hromadném řízení

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna občanského soudního řádu

Čl. I

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 36/1967 Sb., zákona č. 158/1969 Sb., zákona č. 49/1973 Sb., zákona č. 20/1975 Sb., zákona č. 133/1982 Sb., zákona č. 180/1990 Sb., zákona č. 328/1991 Sb., zákona č. 519/1991 Sb., zákona č. 263/1992 Sb., zákona č. 24/1993 Sb., zákona č. 171/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 152/1994 Sb., zákona č. 216/1994 Sb., zákona č. 84/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 238/1995 Sb., zákona č. 247/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 31/1996 Sb., zákona č. 142/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 269/1996 Sb., zákona č. 202/1997 Sb., zákona č. 227/1997 Sb., zákona č. 15/1998 Sb., zákona č. 91/1998 Sb., zákona č. 165/1998 Sb., zákona č. 326/1999 Sb., zákona č. 360/1999 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 2/2000 Sb., zákona č. 27/2000 Sb., zákona č. 30/2000 Sb., zákona č. 46/2000 Sb., zákona č. 105/2000 Sb., zákona č. 130/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 204/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 227/2000 Sb., zákona č. 367/2000 Sb., zákona č. 370/2000 Sb., zákona č. 120/2001 Sb., zákona č. 137/2001 Sb., zákona č. 231/2001 Sb., zákona č. 271/2001 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 276/2001 Sb., zákona č. 317/2001 Sb., zákona č. 451/2001 Sb., zákona č. 491/2001 Sb., zákona č. 501/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 202/2002 Sb., zákona č. 226/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 476/2002 Sb., zákona č. 88/2003 Sb., zákona č. 120/2004 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 153/2004 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 340/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 554/2004 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 628/2004 Sb., zákona č. 59/2005 Sb., zákona č. 170/2005 Sb., zákona č. 205/2005 Sb., zákona č. 216/2005 Sb., zákona č. 342/2005 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 383/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 113/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 133/2006 Sb., zákona č. 134/2006 Sb., zákona č. 135/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 216/2006 Sb., zákona č. 233/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 308/2006 Sb., zákona č. 315/2006 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 104/2008 Sb., zákona č. 123/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 259/2008 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 295/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb.,

zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 198/2009 Sb., zákona č. 218/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 420/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 48/2010 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 69/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 80/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 186/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 218/2011 Sb., zákona č. 355/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 147/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 202/2012 Sb., zákona č. 334/2012 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 369/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 241/2013 Sb., zákona č. 293/2013 Sb., zákona č. 252/2014 Sb., zákona č. 87/2015 Sb., zákona č. 139/2015 Sb., zákona č. 164/2015 Sb., zákona č. 205/2015 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 222/2017 Sb., zákona č. 258/2017 Sb., zákona č. 291/2017 Sb., zákona č. 296/2017 Sb., zákona č. 365/2017 Sb., zákona č. 307/2018 Sb., zákona č. 287/2018 Sb., zákona č. 111/2019 Sb., zákona č. 277/2019 Sb., zákona č. 191/2020 Sb., zákona č. 588/2020 Sb., zákona č. 38/2021 Sb., zákona č. 192/2021 Sb., zákona č. 218/2021 Sb. a zákona č. 286/2021 Sb., se mění takto:

1. V § 27 odst. 3 se za slova „Ministerstvu spravedlnosti“ vkládají slova „(dále jen „ministerstvo“)“.
2. V § 40 odst. 1 větě druhé se slova „se uchovává na trvalém nosiči dat, který“ zrušují.
3. V § 40 odst. 5 větě první se slova „doslovný strukturovaný přepis“ nahrazují slovy „přepis podstatného obsahu“ a na konci odstavce se doplňuje věta „V případě rozporu přepisu záznamu a záznamu má přednost záznam.“.
4. V § 40 odst. 8 větě první se za slovo „protokolu“ vkládají slova „a přepisu záznamu“, ve větě druhé se za slovo „protokolu“ vkládají slova „a přepisu záznamu“ a slovo „jeho“ se nahrazuje slovem „jejich“.
5. § 42 včetně poznámky pod čarou č. 103 zní:

„§ 42

- (1) Podání se činí písemně v listinné, nebo elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě.
- (2) Podání v listinné podobě je třeba předložit s potřebným počtem stejnopisů a s přílohami tak, aby jeden stejnopis zůstal u soudu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis, jestliže je to třeba. Podání v elektronické podobě se činí pouze jedním stejnopisem. K podání učiněnému elektronicky lze připojit také všechny jeho přílohy v elektronické podobě.
- (3) Má-li osoba nebo její zástupce podle zvláštního právního předpisu zpřístupněnu datovou schránku, která se zřizuje bez žádosti, činí tato osoba nebo její zástupce podání včetně příloh v elektronické podobě. Není-li v odůvodněných případech možné takto učinit podání nebo takto zaslat přílohy, lze tak s uvedením důvodu učinit v listinné podobě.

(4) Z podání musí být alespoň patrné, kterému soudu je určeno, kdo je činí, které věci se týká a co sleduje, a musí být podepsáno a datováno. Je-li podání ve věci samé činěno v elektronické podobě, je náležitost podpisu splněna jakýmkoliv způsobem, se kterým zvláštní právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu¹⁰³⁾; to platí i pro jiná podání učiněná v elektronické podobě, stanoví-li to předseda senátu. Je-li účastník zastoupen advokátem, může být podpis advokáta na podání v listinné podobě nahrazen otiskem podpisového razítka, jehož vzor byl uložen u soudu, kterému je podání určeno.

¹⁰³⁾ § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

§ 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.“.

6. V § 43 odst. 1 se za větu první vkládá věta „Obdobně předseda senátu postupuje, není-li podání učiněno v podobě podle § 42 odst. 3.“.

7. V § 46c odst. 1 se slova „Ministerstva spravedlnosti“ nahrazují slovem „ministerstva“.

8. V § 48 odst. 2 písm. f) se slova „Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“)" nahrazují slovem „ministerstvo“.

9. V § 50l odstavec 3 zní:

„(3) Úřední deska je vedena elektronicky. Obsah úřední desky se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup.“.

10. V § 51 odst. 1 větě první se slova „nebo telefaxem“ zrušují.

11. V § 129 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Dospěje-li předseda senátu k závěru, že k provedení důkazu listinou je postačující její předložení k nahlédnutí, má se za to, že listina byla účastníkům předložena k nahlédnutí, je-li obsažena ve spisu vedeném v elektronické podobě, který je přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup, a bylo-li možné se s listinou seznámit v dostatečném předstihu.“.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

12. V § 251 odst. 1 větě druhé se slovo „nebo“ nahrazuje čárkou a za slovo „daňovém“ se vkládají slova „nebo hromadném“.

13. V § 251 odst. 2 se slova „ve správním nebo daňovém řízení“ nahrazují slovy „v řízení podle odstavce 1 věty druhé“.

14. V § 374 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno e), které zní:

„e) kteří zaměstnanci soudu mohou pořizovat protokol a přepis záznamu podle § 40 a podmínky, které přitom musí splnit.“.

15. V § 374a se na konci písmene g) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno h), které zní:

„h) podrobnosti o způsobu nahlížení do spisu vedeného v elektronické podobě.“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 99/1963 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachovány.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o soudních poplatcích

Čl. III

Příloha k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 271/1992 Sb., zákona č. 273/1994 Sb., zákona č. 36/1995 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 151/1997 Sb., zákona č. 209/1997 Sb., zákona č. 227/1997 Sb., zákona č. 103/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 241/2000 Sb., zákona č. 255/2000 Sb., zákona č. 451/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb., zákona č. 555/2004 Sb., zákona č. 628/2004 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 72/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 159/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 123/2008 Sb., zákona č. 216/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 217/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 218/2011 Sb., zákona č. 303/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 19/2012 Sb., zákona č. 202/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 167/2013 Sb., zákona č. 293/2013 Sb., zákona č. 335/2014 Sb., zákona č. 87/2015 Sb., zákona č. 161/2016 Sb., zákona č. 258/2016 Sb., zákona č. 368/2016 Sb., zákona č. 460/2016 Sb., zákona č. 296/2017 Sb., zákona č. 303/2017 Sb., zákona č. 182/2018 Sb., zákona č. 255/2019 Sb., zákona č. 527/2020 Sb. a zákona č. 297/2021 Sb., se mění takto:

1. V položce 22 se za bod 12 vkládá nový bod 13, který zní:

„13. Za odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým bylo rozhodnuto v otázce přípustnosti hromadné žaloby nebo kterým bylo rozhodnuto v hromadném řízení ve věci samé, se vybere poplatek podle položky 41 bodu 1 nebo 2, jde-li o přihlašovací hromadné řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, podle položky 41 bodu 3 nebo 4, jde-li o odhlašovací hromadné řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, a podle položky 41 bodu 5 v ostatních případech. Za odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně v hromadném řízení v ostatních případech se vybere poplatek podle položky 4 bodu 1 písmene c).“.

Dosavadní body 13 a 14 se označují jako body 14 a 15.

2. Položka 31 zní:

„Položka 31

1. Za poskytnutí kopie elektronických dat, které jsou součástí spisu, na trvalém nosiči dat, za každý nosič 200 Kč
2. Za poskytnutí elektronických dat do datové schránky za každý datový soubor 20 Kč“.
3. Na konci přílohy se doplňuje položka 41, která zní:
„Položka 41
 1. Za návrh na zahájení přihlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, podaný právnickou osobou, která je zapsána na seznam osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání vedený Evropskou komisí v souladu se zákonem upravujícím ochranu spotřebitele 15 000 Kč
 2. Za návrh na zahájení přihlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, v ostatních případech 30 000 Kč
 3. Za návrh na zahájení odhlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, podaný právnickou osobou, která je zapsána na seznam osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání vedený Evropskou komisí v souladu se zákonem upravujícím ochranu spotřebitele 25 000 Kč
 4. Za návrh na zahájení odhlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, v ostatních případech
 - a) do částky 5 000 000 Kč včetně 50 000 Kč
 - b) v částce vyšší než 5 000 000 Kč 1 % z této částky; částka nad 500 000 000 Kč se nezapočítává
5. Za návrh na zahájení hromadného řízení v ostatních případech 20 000 Kč“.

Čl. IV

Přechodné ustanovení

Zákon č. 549/1991 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachovány.

ČÁST TŘETÍ

Změna insolvenčního zákona

Čl. V

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 312/2006 Sb., zákona č. 108/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., zákona č. 301/2008 Sb., zákona č. 458/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 163/2009 Sb., zákona č. 217/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb.,

zákona č. 285/2009 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 241/2010 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 260/2010 Sb., zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 69/2011 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 334/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 45/2013 Sb., zákona č. 185/2013 Sb., zákona č. 294/2013 Sb., zákona č. 375/2015 Sb., zákona č. 377/2015 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 64/2017 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 291/2017 Sb., zákona č. 182/2018 Sb., zákona č. 307/2018 Sb., zákona č. 31/2019 Sb., zákona č. 80/2019 Sb., zákona č. 119/2020 Sb., zákona č. 191/2020 Sb., zákona č. 230/2019 Sb., zákona č. 460/2020 Sb., zákona č. 527/2020 Sb., zákona č. 588/2020 Sb., zákona č. 261/2021 Sb. a zákona č. 298/2021 Sb., se mění takto:

1. V § 140a se doplňuje odstavec 5, který zní:

„(5) Přerušení hromadného řízení vedeného podle zákona upravujícího hromadné řízení nebrání provedení výplaty peněžitých plnění, splnil-li před zahájením insolvenčního řízení žalovaný v hromadném řízení svoji povinnost vůči všem zúčastněným členům skupiny převedením plnění nebo jeho části do úschovy soudu.“.

2. V § 421 odst. 1 úvodní části ustanovení se za slovo „chronologicky“ vkládají slova „obsah insolvenčního spisu tvořený písemnostmi a informacemi“ a slova „tyto písemnosti a informace“ se nahrazují slovem „, zejména“.

3. V § 421 odst. 1 písm. a) se slova „a v incidenčních sporech“ zrušují.

4. V § 421 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) O incidenčních sporech se v insolvenčním rejstříku zveřejňují především návrhy na zahájení řízení o incidenčním sporu a rozhodnutí insolvenčního soudu.“.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

5. V § 423 odst. 2 se za slova „účel insolvenčního“ vkládají slova „, trestního nebo jiného soudního“.

Čl. VI

Přechodné ustanovení

Zákon č. 182/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachovány.

ČÁST ČTVRTÁ

ÚČINNOST

Čl. VII

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2023.

Důvodová zpráva

I. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

1.1 Zhodnocení platné právní úpravy

Návrh zákona o hromadném řízení do českého právního řádu zavede komplexní a ucelenou právní úpravu hromadných řízení ve spotřebitelských věcech. V platné legislativě uvedený mechanismus chybí, což má neblahé důsledky v řadě právních i mimoprávních oblastí. Nemožnost účinně koncentrovat projednávání stejných či obdobných nároků do jednoho řízení ovlivňuje výrazným způsobem efektivitu české justice, hospodárnost soudního řízení z pohledu státu i účastníků řízení a přináší další negativa.

Jelikož současné české právo postrádá úpravu hromadných řízení, zákonitě schází i odpovídající ustanovení v již existujících právních předpisech. Ojedinelá ustanovení, která výjimečně určité prvky kolektivní právní ochrany obsahují, jako např. § 25 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, mající svůj obraz v § 83 a 159a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „občanský soudní řád“ či „OSŘ“), jsou velmi nedostatečná.

Zároveň není platná právní úprava nijak připravena na postupnou elektronizaci justice, jejíž potřeba se zavedením hromadných řízení do českého právního řádu ještě více zvýrazní a hrozí další prohlubování projevů vyplývajících z neuspokojivého využívání moderních technologií v soudních řízeních. Z hlediska stávající legislativy je na zákonné úrovni relevantních pouze několik ustanovení občanského soudního řádu, zejména § 40b, který umožňuje vedení spisu v listinné i elektronické formě, § 42, který upravuje možné podoby podání účastníků řízení (odlišuje listinnou a elektronickou podobu), ustanovení o využívání videokonferenčních zařízení (zejména § 102a OSŘ) a konečně § 174a, jež upravuje elektronický platební rozkaz.

1.2 Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Z hlediska vlivu na zákaz diskriminace a vztah k rovnosti mužů a žen platí totéž, co bylo napsáno v návrhu zákona o hromadném řízení. Ochrana před diskriminací, včetně diskriminace na základě pohlaví, je jednou z oblastí, v níž se neexistence hromadných řízení projevuje nejvíce. Pokud by se měl návrh zákona do budoucna rozšířit i do této oblasti, je možné očekávat pozitivní dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a rovnosti před zákonem.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

2.1 Základní účel a cíle hromadného řízení v českém právním řádu

Obecným účelem navrhované právní úpravy je přijmout procesní nástroj, který vyřeší hromadné vymáhání práv v oblasti vztahů, na které není doposud pamatováno anebo je na ně pamatováno nedostatečně.

Věcné řešení nové právní úpravy je založeno zejména na následujících cílech, které odráží podstatu problému neexistujícího kolektivního řízení:

- *Zajištění hospodárnosti řízení a efektivity soudnictví (zejm. odbřemenění soudů)*
- *Posílení zásady jednotného rozhodování ve shodných či obdobných případech.*
- *Zajištění přístupu k soudu i osobám, které by jinak svůj nárok samy neuplatňovaly, protože se jim to z ekonomického hlediska nevyplatí – posílení ochrany spotřebitele.*
- *Vytvoření efektivního hospodářského a společenského stimulu, který by vedl k narovnání podnikatelského prostředí.*

2.2 Cíle doprovodného zákona

Na tomto místě je třeba blíže identifikovat cíle zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hromadném řízení (dále jen „doprovodný zákon“). V rámci

přípravy zákona o hromadném řízení byly zjištěny některé návaznosti na související procesní předpisy, které nebylo možné vyřešit v samotném návrhu tohoto zákona. Proto se navrhuje předložit doprovodný zákon, který by souhrnně promítl navazující změny do českého právního řádu, jež si přijetí zákona o hromadném řízení vyžádá.

Z povahy věci je zároveň zřejmé, že zakotvení hromadných řízení do českého právního řádu s sebou přinese zvýšené nároky na modernizaci a větší efektivitu justice po stránce využívání moderních technologií, jež se souhrnně označují jako proces tzv. „elektronizace justice“. Uvedené vyplynulo i z připomínek uplatněných k věcnému záměru zákona o hromadném řízení [srov. k tomu zejména stanovisko Komise pro hodnocení dopadů regulace (RIA) ze dne 20. února 2018, čj. OVA: 93/18, kterému má být tímto návrhem také vyhověno]. Stávající využívání moderních technologií je velice nedostatečné, což by se mohlo ještě více projevit poté, co bude přijat zákon o hromadném řízení, který s jejich využíváním počítá ve velké míře (zmínit lze kupříkladu rejstřík hromadných řízení apod.). Z důvodu větší efektivity a podpory využívání elektronických forem komunikací a moderních technologií tak doprovodný zákon obsahuje i další dílčí změny, které s problematikou hromadných řízení úzce souvisejí a jejichž cílem je civilní soudní řízení upravit potřebám 21. století.

2.3 Hlavní principy doprovodného zákona a jejich odůvodnění

Základní principy navrhované úpravy jsou navrženy tak, aby mohlo být dosaženo cílů, jež jsou zakotvením hromadných žalob do českého právního řádu sledovány. Hlavní principy je nezbytné popsat zvlášť u jednotlivých novelizovaných právních předpisů.

a) Změny v občanském soudním řádu

Zákon o hromadném řízení je zákonem speciálním upravujícím některé dílčí odchylky od běžného postupu v soudním řízení. Tyto odchylky odůvodnily přijetí samostatného zákona, neboť se vyskytují napříč celým hromadným postupem (vč. navazujícího výkonu rozhodnutí či případného insolvenčního řízení) a mnohdy jsou zásadního rázu. Stále však platí subsidiarita obecného procesního předpisu, a to zejména v otázkách, které jsou společné pro soudní proces jako takový. Jedním z příkladů jsou i otázky nahlížení do spisu či obecná pravidla pro úkony soudu a účastníků řízení.

Je proto třeba reagovat na výše popsanou nezbytnost změn, které si v budoucnu vyžádá poptávka po efektivitě a modernosti soudního řízení, umocněná v hromadném řízení tím, že je

jednáno o právech větší skupiny osob najednou, přičemž tyto mají v řízení určitá práva a tato práva jim musí být garantována účelně (zejména právo nahlížet do spisu). V občanském soudním řádu se tudíž v principu reaguje na tuto potřebu a základní procesní předpis se uzpůsobuje dalšímu postupnému zavádění moderních technologií a elektronizace do soudního řízení. Stávající úprava, jak bylo řečeno v úvodu, již určité prvky obsahuje, tyto však z pohledu překotného vývoje moderních technologií jistě nebudou do budoucna dostačující.

b) Změny v zákoně o soudních poplatcích

V zákoně o soudních poplatcích se navrhuje upravit zpoplatnění hromadných žalob, neboť soudní poplatek je jedním z klíčových prvků v boji proti jejich zneužívání. Dále se též navrhuje změna související s vývojem v oblasti fyzických nosičů elektronických dat a využívání datových zpráv.

c) Změny v insolvenčním zákoně

Hromadné řízení představuje druh civilního nalézacího sporného řízení. Je tedy třeba položit si otázku, jak se do jeho průběhu promítne zahájení insolvenčního řízení s účinky, které obecně vyvolává vůči všem druhům soudních řízení. Byť z pohledu právní teorie oba druhy řízení vykazují podobné charakteristiky vyplývající z jejich kolektivní povahy, hromadné řízení se vždy zabývá pouze omezenou částí závazků žalovaného, zatímco insolvenční řízení představuje univerzální nástroj k uspořádání veškerých majetkových vztahů k osobám dotčeným úpadkem žalovaného. Z tohoto důvodu se preferuje zachovat stávající koncepci nadřazenosti insolvenčního řízení.

Z hlediska legislativního řešení vztahu zákona o hromadném řízení a insolvenčního zákona se navrhuje většinu otázek upravit přímo v zákoně o hromadném řízení, a to zejména z důvodu jeho speciality směrem k jiným předpisům procesního práva. Zároveň je však nezbytné dílčí odchylky promítnout i přímo v insolvenčním zákoně, přičemž je však třeba zdůraznit, že bylo snahou množství odchylek omezit na minimum.

Co se týče navrhované koncepce vztahu obou předpisů, je nezbytné odlišovat situaci, kdy se do insolvence dostane žalovaný, žalobce a kdy člen skupiny.

a) Úpadek žalovaného

Po dobu trvání účinků insolvenčního řízení je podstatným způsobem omezeno vedení hromadného řízení. Nejprve nastávají účinky zahájeného insolvenčního řízení, dle kterých nemohou být pohledávky a jiná práva uplatněny žalobou, lze-li je uplatnit přihláškou v insolvenčním řízení. Zásadní dopady do hromadného řízení nicméně nastávají až s účinností rozhodnutí o úpadku žalovaného, kterou *ex lege* dochází k přerušení hromadného řízení (srov. § 140a insolvenčního zákona). Ve svém důsledku sama tato skutečnost vylučuje, aby žalobce nadále pokračoval v uplatňování nároku skupiny v hromadném řízení. V praktické rovině se tedy považuje za výhodnější a zcela v souladu s účelem insolvenčního zákona, aby původní členové skupiny metodou *opt-in* individuálně uplatnili své pohledávky v rámci insolvenčního řízení. Tímto postupem se standardním postupem zařadí vedle jiných věřitelů, kteří v původním hromadném řízení nevystupovali v postavení procesních subjektů, byť z logiky věci a optikou insolvenčního práva zastávají stejné nebo obdobné postavení.

b) Úpadek žalobce nebo člena skupiny

Existuje pochopitelně scénář, kdy se v úpadku či hrozícím úpadku neocitá žalovaný, nýbrž žalobce či člen skupiny. Nelze tedy pominout ani otázku dopadů účinků insolvenčního řízení vedeného proti uvedeným osobám na hromadné řízení.

Žalobce zastává v hromadném řízení klíčové postavení, o čemž svědčí zejména výkon dispozičních oprávnění vůči hromadné žalobě a celkově řady důležitých procesních práv. Proto omezení stanovená insolvenčním zákonem mohou zásadním způsobem narušit jeho schopnost efektivně vést spor a postupovat v nejlepším zájmu členů skupiny. V první fázi insolvenčního řízení po podání insolvenčního návrhu, ve které dochází ke zjišťování úpadku, nelze zatím bez dalšího legitimně presumovat neschopnost žalobce vést dále hromadné řízení (o insolvenčním návrhu totiž může být rozhodnuto například tím způsobem, že se odmítá pro vady nebo zjevnou bezdůvodnost). Proto návrhovač za klíčový moment považuje až okamžik vydání rozhodnutí o úpadku, který již zakládá důvod pro odvolání žalobce.

Potenciální dopady úpadku nebo hrozícího úpadku člena skupiny do hromadného řízení by měly být s ohledem na jeho omezené procesní postavení výrazně méně citelné. Oproti žalobci a žalovanému není individuálně schopen zasahovat do průběhu hromadného řízení a je oprávněn pouze k výkonu dílčích procesních práv. Úpadek či

hrozící úpadek, nebo dokonce i prohlášení konkursu člena skupiny doléhá na ostatní procesní subjekty pouze vzdáleně, pročez navrhovatelé nepovažují za vhodné z tohoto důvodu připustit přerušení hromadného řízení. Z pohledu insolvenčního práva totiž nárok člena skupiny uplatněný v hromadném řízení potenciálně představuje pouhou část majetkové podstaty, a to ve formě pohledávky za dlužníkem dlužníka (tj. žalovaným). Zásadní otázkou nicméně zůstává, jakým způsobem by měla být upravena možnost vystoupit z hromadného řízení. Zde se vychází z předpokladu, že účast v hromadném řízení je pro člena skupiny vždy ku prospěchu, neboť je z povahy věci vyloučeno, aby člen skupiny v hromadném řízení utrpěl majetkovou ztrátu; v případě neúspěchu žaloby nese veškeré náklady řízení žalobce. Je-li člen skupiny omezen na svých dispozičních právech prohlášením konkursu, přechází právo vykonávat práva člena skupiny na insolvenčního správce. To platí včetně práva vystoupit z hromadného řízení, kdy insolvenční správce může sám posoudit pravděpodobnost úspěšnosti individuálního uplatnění nároku proti žalovanému.

Vedle výše uvedených změn se navrhuje provést i některé dílčí změny související s posílením elektronizace insolvenčního řízení.

d) Předpisy, které není třeba v souvislosti se zaváděním hromadných řízení novelizovat

Je možné si klást otázku, proč nejsou v souvislosti s přijetím zákona o hromadném řízení měněny i některé jiné právní předpisy.

Tato změna připadá v úvahu u zákona o ochraně spotřebitele, který zakotvuje zvláštní procesní legitimaci pro podání reprezentativní žaloby. Obdobná otázka může vyvstat i u dalších zákonů, kupříkladu § 1964 odst. 2, § 1972 odst. 2 či § 2989 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“ či „OZ“).

Tato pravidla, které začasté jako implementační normy reagují na některou z unijních směrnic, přičemž obsahují toliko oprávnění k podání reprezentativní žaloby *sui generis*, by měla zůstat zavedením zákona o hromadném řízení nedotčena. Jednak plní v právním řádu svůj účel již poměrně tradičně, pročez tento účel se nezbytně s účelem zákona o hromadném řízení nekryje (ochrana veřejného v. ochrana individuálních zájmů). Jednak neexistuje žádné zásadní zdůvodnění, proč by měly být uvedená ustanovení s přijetím zákona o hromadném řízení nahrazena. Paralelní existence obou možností je výhodná zejména pro poškozené, kteří si mohou zvolit, jakou cestou se vydají (za dodržení překážek litispendence a věci

pravomocně rozhodnuté). To samozřejmě znamená i ponechání ustanovení § 83 a § 159a v občanském soudním řádu, neboť tato pravidla na hmotněprávní úpravu navazují.

Pokud jde o exekuční řízení, zde bylo postupováno obdobně jako u insolvenčního řízení, ale do zákona o hromadném řízení se podařilo zakotvit všechny odchylky s tím, že zůstala zachována subsidiární aplikace zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, a části šesté občanského soudního řádu. V těchto předpisech tak nebylo identifikováno žádné ustanovení, které by si změnu vyžadovalo.

Přijetí zákona o hromadném řízení nevyvolá ani potřebu novelizovat ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, neboť otázka organizace a příslušnosti soudu je řešena přímo v zákoně o hromadném řízení.

2.4 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

Ač se návrh zákona o hromadném řízení v tuto chvíli omezuje na ochranu spotřebitele, bylo by jeho prostřednictvím do budoucna možné, pokud se pravomoc soudů rozšíří, uplatňovat i jiné nároky vyplývající ze soukromého práva, tedy mj. i nároky osob, jež se staly obětí diskriminačního zacházení. Pozitivní dopady lze očekávat kupříkladu v oblasti diskriminace v zaměstnání. Možnost hromadného uplatňování nároků by mohla dát obětem diskriminace do rukou silnější a efektivnější nástroj, jež umožňuje sdílení finanční náročnosti.

V tuto chvíli s ohledem na omezení na ochranu práv spotřebitelů budou nicméně dopady zákona neutrální.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

3.1 Obecně k nezbytnosti přijetí právní úpravy hromadných řízení

Volání po hromadné žalobě v její moderní podobě je zejména reakcí na vývoj společnosti v 19. a 20. století. Společenské a hospodářské jevy, jakými byla průmyslová revoluce a s ní spojená industrializace a masové rozšíření hromadné výroby, později doplněné o robotizaci, globalizaci a v digitální revoluci, vedly k tomu, že valná většina právních vztahů se týká velkého počtu subjektů.

Předmětem obchodů jsou tisíce stejných výrobků, zaměstnavatelé zaměstnávají stovky zaměstnanců a průmyslová výroba ovlivňuje životní prostředí na širokém území. Zatímco před tímto zásadním milníkem se chyba ve výrobě bot či znečištění vzduchu z rodinného krbu dotýkala pravidelně pouze jednotlivců, v dnešní době může mít špatné nastavení tovární linky či velkoformátová těžba uhlí dalekosáhlé důsledky, které dopadají na vysoký počet poškozených osob. Problematiku však dnes není nutné zužovat pouze na výrobní sektor, týká se i poskytování služeb jako je finančníctví, zdravotnictví, cestovní ruch či oblast práva. Pokud společnost při vyúčtování udělá jednu chybu, tato chyba se mechanicky multiplikuje na všechny zákazníky daného produktu a všem je naúčtován vyšší poplatek.

Vzhledem k výši individuálních nároků nemají poškození přirozeně motivaci investovat peníze a čas do složitých soudních řízení, jejichž konec je v nedohlednu. Jde o formu tzv. racionální apatie, která se projevuje neochotou jednotlivce domáhat se svých práv u soudu; a to ze zcela racionálního důvodu - soudní řízení se vzhledem k žalované částce jednoduše nevyplatí.

Nové výzvy moderní doby jsou již řešeny v právu hmotném, které se na ně v jednotlivých odvětvích snaží reagovat (ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, zdravotnictví, finanční trhy atd.). Ruku v ruce s tím je však nutné nastavit i odpovídající procesní mechanismy, které umožní práva vyznačující se „hromadností“ efektivně uplatňovat. Procesní nástroje jsou přitom v mnoha ohledech důležitější; jakmile totiž není hmotné právo dobrovolně dodržováno, zbývá poškozeným zpravidla jen soudní cesta. A pro tyto případy je potřeba zajistit, aby se svého nároku domohli rychle, efektivně a s využitím co nejnižších nákladů. Vztah k hmotnému právu je dvousměrný – pokud právo nelze efektivně vymáhat, tj. pokud právní řád odpovídající procesní nástroje nenabízí, je vyslán do společnosti signál, že právo je nevymahatelné a že případné nedodržování práva neznamená pro škůdce jakékoliv následky. Řečeno jinak, nedodržování práva se v takovém případě škůdci vyplatí. Jde o projev okřídlených právních pouček „kde není žalobce, není soudce“ a právo, které není vymáháno, vlastně ani právem není (*law in books* v. *law in action*).

Proti uvedeným skutečnostem však v příkrém rozporu stojí český civilní proces. Občanské řízení je tradičně velmi individualisticky pojato, což v praxi znamená, že poškození z hromadných událostí nemají k dispozici žádné efektivní procesní mechanismy, jak své nároky koncentrovat do jednoho soudního řízení. Tento nedostatek se projevuje především v oblasti ochrany práv spotřebitelů.

To, že koncentrace stejnorodých nároků do jednoho řízení není v platném právu ošetřena, má pro stávající praxi následující důsledky:

- **vymáhání práv z hromadných událostí je velmi neefektivní a drahé pro stát i účastníky řízení,**
- **stejně případy jsou posuzovány různě,**
- **hromadné nároky v bagatelní výši se nevyplatí vymáhat, protože náklady individuálního soudního řízení, riziko, čas a energie do nich vložené výrazně převyšují případný zisk z úspěšného sporu,**
- **z toho mj. plyne, že subjekty, které jednají nepoctivě, těží z této „nevymahatelnosti drobných nároků“, čímž získávají neoprávněnou konkurenční výhodu oproti poctivým podnikatelům.**

3.2 K nezbytnosti přijetí doprovodného zákona

Výchozí tezí při přípravě návrhu zákona byla snaha o upravení všech otázek a odchylek přímo v návrhu zákona o hromadném řízení. Přesto byla identifikována vybraná pravidla, které nebylo možné ať už fakticky, nebo z „tradičních“ důvodů přímo v tomto zákoně upravit. Jde zejména o:

- soudní poplatek, který se tradičně upravuje v zákoně o soudních poplatcích;
- návaznost hromadného řízení na úpravu insolvenčního řízení tam, kde to bylo nezbytné;
- modernizační prvky a umožnění budoucího širšího využití moderních technologií v hromadném řízení, popřípadě v soudním řízení obecně.

Výše uvedené otázky se tak navrhuje vyřešit v doprovodném zákoně způsobem, který bude vyhovovat předkládané koncepci hromadných žalob a zároveň v minimální míře zasáhne do platné právní úpravy.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

V obecné rovině lze konstatovat, že zavedení institutu tzv. hromadných řízení je z pohledu ústavněprávního zcela neutrální. Existence kolektivního řízení není *per se* ústavním pořádkem České republiky (ve smyslu čl. 112 Ústavy) vyloučena, resp. jakkoliv upravena. Na druhou stranu je zjevné, že ústavní pořádek stanovuje zákonodárci jasné limity, jakou právní úpravu

kolektivního řízení je možné *in concreto* přijmout. Takovýmto limitem je v prvé řadě čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který zakotvuje právo na spravedlivý proces. Nicméně předtím, nežli bude přistoupeno k samotnému posouzení navrhované právní úpravy kolektivního řízení prizmatem ústavního pořádku České republiky, je třeba před závorku vytknout několik skutečností.

Argumenty týkající se souladnosti předkládaného řešení hromadných žalob, které byly nastíněny v odůvodnění návrhu zákona o hromadném řízení, se vzhledem ke smyslu a účelu předkládaného doprovodného zákona uplatí *mutatis mutandis* i pro tento právní předpis.

Ze všech ústavně-právních limitů se přitom v souvislosti s doprovodným zákonem do popředí dostává zejména otázka přístupu k soudu, konkrétně pak výše soudního poplatku stanovená za podání hromadné žaloby. V tomto ohledu bylo při stanovování konkrétní výše soudního poplatku postupováno tak, aby na jedné straně soudní poplatek mohl plnit svoji regulační, fiskální i motivační funkci, zároveň však nepředstavoval takovou bariéru, která by v praxi učinila hromadnou žalobu fakticky nevyužitelnou.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.

Evropská unie vybízí členské státy již delší dobu k přijetí právní úpravy, která by umožňovala procesní kolektivní ochranu práv, přinejmenším těch garantovaných evropským právem. Dle názoru Evropské unie je kolektivní ochrana v dnešní době nezbytným procesním nástrojem k efektivnímu prosazování určitého typu nároků. Unie hromadné žaloby doporučuje zejména v souvislosti s právy spotřebitelů, ochranou životního prostředí, hospodářskou soutěží, ochranou osobních údajů, v oblasti finančních služeb a dále v oblasti ochrany investic.

Z hlediska posuzování souladnosti předkládaného zákona s unijní legislativou jsou relevantní následující unijní dokumenty:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/22/ES ze dne 23. dubna 2009 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů – „**Směrnice o zdržovacích žalobách**“¹

¹ Dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32009L0022>

- Doporučení Komise č. 2013/396/EU ze dne 11. června 2013 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 – „**Doporučení**“²
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES - číslo dokumentu COM/2018/184 final - 2018/0089 (COD) – „**Směrnice o zástupných žalobách**“³

O tom, že je přijetí úpravy hromadných žalob ve shodě se směřováním a cíli EU, nemůže být pochyb. Podrobnější argumenty zazněly již v odůvodnění k návrhu zákona o hromadném řízení. Tam uvedené závěry platí pochopitelně i pro doprovodný zákon, jehož cílem je adaptovat existující legislativu na nový institut.

Co se týče doprovodného zákona, klíčové z hlediska souladnosti je stanovení výše poplatku pro kvalifikované subjekty, které jsou zapsány na seznam vedený Evropskou komisí. Pro tyto subjekty nesmí být výše soudního poplatku stanovena tak, aby vytvářela překážku pro přístup k soudu (srov. čl. 15 směrnice o zástupných žalobách).

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Navrhovaná právní úprava je zcela v souladu s mezinárodními smlouvami. Žádná z mezinárodních smluv, jimiž by byla Česká republika vázána, nezakazuje uzákonění hromadných řízení, a to ani v navržené podobě. Proto ani předestřené aspekty doprovodného zákona k zákonu o hromadném řízení nejsou jednotlivě či ve svém souhrnu v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Pokud jde o další změny v zákoně, relevantní z pohledu mezinárodních smluv by mohla být novela § 129, která se týká dokazování. Ustanovení § 129 OSŘ má totiž nově předsedovi senátu umožnit, aby k provedení důkazu listinou postačovalo, že bude obsažena v elektronickém spise, který bude dostupný způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tím bude

² K vidění zde: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2013/396/oj?eliuri=eli%3AReco%3A2013%3A396%3Aoj&locale=cs>

³ V českém znění přístupná zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0184>

dána vyvratitelná domněnka, že listina byla účastníkům předložena k nahlédnutí. Zároveň tím právní úprava nevylučuje ani provedení listinného důkazu jeho přečtením v rámci soudního jednání nebo sdělením jeho obsahu.

Nabízí se zde přezkoumat možný rozpor s čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „Úmluva“), jenž upravuje právo na spravedlivý proces.

Nejprve je vhodné se zabývat tím, zda navrhovaná právní úprava není v rozporu se zásadou veřejnosti a ústnosti, resp. právem na veřejné projednání věci před soudem ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Posuzování možného střetu se zásadou přímosti, resp. bezprostřednosti řízení, se jeví být nadbytečné, neboť relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) se vztahuje výlučně k trestnímu řízení (viz např. P. K. proti Finsku, č. 37442/97, rozhodnutí ze dne 9. června 2002; Graviano proti Itálii, č. 10075/02, rozsudek ze dne 10. února 2005, § 39–40). Není tak třeba se jí v souvislosti s návrhem doprovodného zákona k zákonu o hromadném řízení blíže věnovat.

Dle judikatury Soudu představuje veřejný charakter soudního řízení jednu ze základních zásad zakotvených v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, která má chránit strany sporu před tajným výkonem spravedlnosti bez veřejného dohledu (Malhous proti České republice, rozsudek velkého senátu ze dne 12 července 2001, § 55). Jedním z aspektů tohoto práva je i požadavek ústnosti, který směřuje k zajištění možnosti účastníků řízení se k věci vyjádřit přímo před soudem nad rámec písemných podání (Yakovlev proti Rusku, č. 72701/01, rozsudek ze dne 15. března 2005, § 19). V odůvodnění svých rozhodnutí přitom Soud v rámci posouzení naplnění práva na veřejné projednání věci nerozlišuje mezi právem na veřejné jednání a právem na ústní jednání. Ve většině případů se však zabývá problémem, že soudy nekonaly jednání žádné, tedy situací, kdy není naplněn ani požadavek veřejnosti, ani ústnosti, a pouze výjimečně posuzuje situaci, kdy sice soudní jednání proběhlo, ale veřejnost z něho byla vyloučena. Obecně přitom platí, že ústní jednání je veřejné, pakliže nejsou naplněny výjimky uvedené v druhé větě čl. 6 odst. 1 Úmluvy

Za normálních okolností by měl mít účastník řízení na základě Úmluvy právo být veřejně slyšen alespoň před jednou soudní instancí (Schlumpf proti Švýcarsku, č. 29002/06, rozsudek ze dne 8. ledna 2009, § 65). Dané právo ale není absolutní, a proto může podléhat určitým omezením. Při zkoumání, zda je potřeba konat veřejné jednání, je nutno brát v potaz také právo na rozhodnutí v přiměřené lhůtě a z toho vyplývající potřebu rychlého vyřízení věci

(Jan-Ake Andersson proti Švédsku, č. 11274/84, rozsudek ze dne 29. října 1991, § 27). Z judikatury Soudu přitom vyplývá, že absence veřejného jednání je přípustná za určitých výjimečných okolností, kdy je dle Soudu například legitimní, aby státní orgány dbaly imperativů účinnosti a úspornosti (např. Hodina proti České republice, č. 66450/01, rozhodnutí ze dne 30. března 2004). Absenci veřejného jednání Soud přitom v minulosti připustil v řízeních, kde byly řešeny pouze otázky právní a vysoce technické povahy nebo kde existovala shoda ohledně skutkových okolností a kde se soudy nemusely zabývat zvláště složitými právními otázkami. Další výjimkou představují řízení před vyššími soudními instancemi, pakliže se před soudem prvního stupně veřejné jednání konalo a absence je ospravedlněna zvláštní povahou těchto řízení, tj. pokud se například řeší pouze otázky právní, a nikoliv již skutkové (Jan-Ake Andersson proti Švédsku, cit. výše, § 27). Při zvažování, zda nařídít jednání, mohou vnitrostátní soudy přihlížet k síle důkazů obsažených ve spise a k pravděpodobnosti, že ústní jednání může přispět k objasnění sporných otázek (Ebanks proti Spojenému království, č. 36822/06, rozsudek ze dne 26. ledna 2010, § 76). Práva na veřejné jednání je rovněž možné se vzdát, a to jak výslovně, tak mlčky. Vzdání se práva musí být ale jednoznačné a nesmí se dotknout žádného důležitého veřejného zájmu (Håkansson a Sturesson proti Švédsku, č. 11855/85, rozsudek ze dne 21. února 1990, § 66). V případě Håkansson a Sturesson proti Švédsku Soudu k závěru, že se stěžovatelé vzdali svého práva na veřejné projednání věci. Z pohledu Soudu stačilo, že o nařízení veřejného jednání před odvolacím soudem v občanskoprávní věci nepožádali za situace, kdy vnitrostátní právo stanovilo, že soud mohl konat jednání, jestliže to považoval za nezbytné (cit. výše, § 67–68).

Ve světle výše uvedených zásad lze shrnout, že právo na veřejné projednání věci ve smyslu čl. 6 odst. 1 nevyžaduje, aby ústní jednání proběhlo vždy, natož za účelem provedení všech důkazů, ale v zásadě alespoň před jednou soudní instancí by proběhnout mělo. Navrhovaná změna ustanovení § 129 OSŘ obecný přístup ke konání veřejného a ústního jednání před soudem přitom nemění. To je upraveno v ustanovení § 115a OSŘ, které stanoví, že k projednání věci samé není třeba nařizovat jednání, jestliže ve věci lze rozhodnout jen na základě účastníky předložených listinných důkazů a tito se práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasí. Sřet nově navrhovaného znění § 129 odst. 2 OSŘ s právem na veřejné projednání věci před soudem se tak nejeví jako pravděpodobný, neboť soudy i nadále musí s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci zvažovat, zda ústní jednání nařídít, či nikoliv, a to jak ve světle stávající vnitrostátní úpravy, tak i mezinárodních závazků, Úmluvu nevyjímaje.

Dalo by se ovšem uvažovat nad situací, kdy by se účastníci řízení práva účasti na projednání věci vzdali, příp. jednání již proběhlo, avšak soudům budou předloženy listinné důkazy nové (a zároveň přípustné). Povaha těchto důkazů by přitom vzhledem k okolnostem mohla vyžadovat, aby k jejich provedení bylo ústní jednání nařízeno a účastníci řízení se tak měli možnost k prováděným důkazům vyjádřit nad rámec svých písemných podání (Yakovlev proti Rusku, cit. výše, § 19). Podstatné je, že navrhovaná úprava i nadále možnost provedení listinného důkazu v rámci jednání, navzdory jeho zpřístupnění v elektronickém spisu, ponechává na uvážení předsedy senátu. Účastníkům řízení by pak rovněž nemělo nic bránit o nařízení jednání za účelem provedení takových důkazů soud výslovně požádat. Dle rozhodnutí Soudu ve věci Håkansson a Sturesson proti Švédsku lze mít přitom za to, že mají-li soudy dle vnitrostátního práva možnost jednání nařídit, absenci výslovné žádosti o nařízení veřejného jednání ze strany účastníků řízení lze chápat jako vzdání se práva na veřejné projednání věci (cit. výše, § 67–68, srov. též Feller proti Rakousku, č. 17169/06, rozhodnutí ze dne 4. února 2010).

Dále je vhodné se zabývat otázkou slučitelnosti navrhované úpravy se zásadou kontradiktornosti řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ta stanoví, že oběma stranám řízení musí být dána možnost seznámit se se stanovisky a důkazy předloženými soudem s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí – ať už protistranou nebo na řízení nezúčastněným subjektem, od něhož si případně soud takové vyjádření nebo důkaz může vyžádat – a vyjádřit se k nim (např. Brandstetter proti Rakousku, č. 11170/84 a další, rozsudek ze dne 28. srpna 1991, § 67; nebo Ver-meulen proti Belgii, č. 19075/91, rozsudek velkého senátu ze dne 20. února 1996, § 31). Z tohoto hlediska je potřebné se v rámci posouzení návrhu změny ustanovení § 129 OSŘ zaměřit na způsob, jakým se účastníci, resp. strany řízení dozvědí o tom, že byla určitá listina do elektronického spisu vložena. S ohledem na tyto závěry je při zavádění elektronického spisu, a tedy i při případném užití navrhovaného § 129 odst. 2 OSŘ, nutné zajistit účinný způsob, jak účastníky řízení vyrozumět o založení nového vyjádření či důkazu do elektronického spisu, aby s nimi byli seznámeni a mohli se k nim v souladu se zásadou kontradiktornosti řízení případně vyjádřit.

To bude v rámci elektronického spisu zajištěno notifikacemi o aktualizacích a dalšími vhodnými mechanismy, které na změny ve spise účastníky řízení upozorní.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty, na podnikatelské prostředí, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.

7.1 Hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty

Jak již bylo blíže rozvedeno v návrhu zákona o hromadném řízení, přijetí navrhované právní úpravy ve svém souhrnu si zřejmě vyžádá mírné finanční dopady na státní rozpočet, zejména na počátku zavádění hromadných žalob do praxe. Zároveň se však právní úprava pozitivně projeví na počtu projednávaných věcí a hospodárnosti řízení a dále zajišťuje do rozpočtu i příjmy. Je tedy možné uzavřít, že celkový dopad předkládaného zákona na státní rozpočet bude z dlouhodobého hlediska spíše neutrální.

Doprovodný zákon k zákonu o hromadném řízení sám o sobě žádné hmatatelné dopady na státní rozpočet nevyvolává, pouze v oblasti soudních poplatků povede k nárůstu příjmů do státního rozpočtu v návaznosti na to, kolik hromadných žalob bude v praxi podáváno. Všechny ostatní finanční dopady jsou spojeny především se samotným zavedením hromadných žalob, tj. se samotným zákonem o hromadném řízení a jsou také v důvodové zprávě k tomuto zákonu vypočítány a zhodnoceny.

Obecně lze očekávat, že přes prvotní vstupní náklady se přijetí nového institutu projeví na státní rozpočet pozitivně, neboť povede k odbřemenění soudů a k urychlení řízení. Návrh nebude mít dopad na jiné rozpočty, např. rozpočty krajů či obcí.

7.2 Dopady na podnikatelské prostředí

Co se týče dopadů na podnikatelské prostředí, tyto nejsou s doprovodným zákonem bezprostředně spojeny a týkají se obecně zavedení hromadných řízení do českého právního řádu jako takových. Proto lze na tomto místě odkázat na zhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí, které bylo provedeno v odůvodnění k návrhu zákona o hromadném řízení.

7.3 Sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Zákon o hromadném řízení nebude mít dopad na rodinu a dopad na rodinu nebude mít tedy ani doprovodný zákon. Pozitivní dopad lze očekávat v oblasti ochrany práv spotřebitelů, vč. spotřebitelů zranitelných (např. lidé staršího věku, děti apod.).

7.4 Dopady na životní prostředí

Vzhledem k tomu, že se navrhovaná právní úprava dotýká čistě oblasti civilního procesu, nelze očekávat jakékoliv negativní dopady na životní prostředí. Naopak lze očekávat zprostředkovaně pozitivní dopady na životní prostředí, vyplývající z uplatňování práv spotřebitelů.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

Navrhovaná právní úprava v doprovodném zákoně nebude mít dopad na ochranu soukromí a osobních údajů.

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

9.1 Dopady na korupční rizika

Předkladatel provedl zhodnocení korupčních rizik, jak stanoví čl. 4 odst. 1 písm. h) Legislativních pravidel vlády, a to podle Metodiky CIA (Corruption Impact Assessment; Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí.

Korupční rizika jsou teoreticky spojena s každým nově zaváděním institutem. V případě zavedení procesního prostředku kolektivní ochrany individuálních práv však nelze hovořit o žádném nadměrném zvýšení rizika na straně soudů. Jedná se tedy o běžné riziko potenciálně související s každou novou úpravou. Nicméně vzhledem k tomu, že jde o pravomoc soudů, kterou mají již dnes (rozhodovat o sporech z vybraných oblastí práva), pouze je tato forma transformovaná do jiné podoby (namísto individuálně se práva budou vymáhat kolektivně), je riziko vzniku korupčního potenciálu, resp. zhoršení oproti stávajícímu stavu, zcela nevýznamné.

Lze dokonce říci, že riziko korupce by se přijetím zákona snížilo. Tlak na orgány veřejné moci, které nyní musí suplovat chybějící aktivitu v soukromém sektoru, poklesne. Tím poklesne i jejich význam a též korupční potenciál na jejich straně.

9.2 Přiměřenost

Cílem předkládaného návrhu zákona je upravit platnou legislativu v návaznosti na zavedení procesního nástroje umožňujícího hromadné vymáhání. Na tuto skutečnost apeluje jednak odborná veřejnost a judikatura, ale i Evropská unie. Zejména na poli ochrany práv spotřebitelů a ochrany životního prostředí jsou patrné značné nedostatky neexistence takové úpravy. Návrh je tak svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má za cíl upravovat.

Kompetence orgánů veřejné moci nejsou návrhem doprovodného zákona nijak dotčeny, s výjimkou práva vybírat soudní poplatek, toto však již dnes v českém právním řádu existuje a funguje bez obtíží.

9.3 Efektivita

Návrh zákona reaguje na situaci, kdy platná právní úprava dostatečně neupravuje kolektivní ochranu individuálních práv. Cílem zákona je co nejrychleji toto hluché místo v české legislativě zaplnit tak, aby výsledná právní úprava byla v souladu s požadavky soudní praxe a odborné veřejnosti.

9.4 Odpovědnost

V tomto směru je z návrhu zřejmé, který orgán je kompetentní danou věc rozhodnout a že je jeho odpovědnost přiměřená.

9.5 Opravné prostředky a kontrolní mechanismy

Vzhledem k minimálnímu vlivu doprovodného zákona na korupční rizika nejsou přímo v doprovodném zákoně opravné prostředky obsaženy, avšak tyto vyplývají z obecných právních předpisů, popřípadě z návrhu zákona o hromadném řízení.

10. Dopady na bezpečnost a obranu státu

Navrhované změny právní úpravy nebudou mít dopad na bezpečnost a obranu státu.

II. Zvláštní část

K čl. I (změna občanského soudního řádu)

K bodu 1 (§ 27)

Jedná se o legislativně technickou změnu, navazující na změnu v § 48.

K bodu 2-4 (§ 40)

V odstavci 1 se navrhuje vypuštění části věty druhé ve slovech „se uchovává na trvalém nosiči dat“ pro její nadbytečnost. To, že je u listinného spisu záznam uchováván na trvalém nosiči dat, je uvedeno v § 21a jednacího řádu pro okresní a krajské soudy. Pokud dojde v budoucnu k zavedení elektronického spisu, pro něj by uvedené pravidlo nemělo platit vůbec – zde se budou záznamy i jakákoliv jiná data uchovávat přímo v elektronickém spise.

V odstavci 5 se po vzoru trestního řízení mění koncepce přepisu záznamu tak, aby napříště již nebylo nutné pořizovat *doslovný* přepis záznamu, ale jen jeho podstatných částí (obdobně viz § 55 odst. 5 trestního řádu). Cílem je ulehčit soudům projednávajícím hromadná řízení, ale též odbřemenit soudy i v ostatních civilních řízeních. V praxi se totiž ukazuje, že je tento požadavek pro soudy neúměrně zatěžující, aniž by navíc přinášel kýžený efekt. Doslovné přepisy záznamu obsahují celou řadu slov, vět a částí, které nemají z hlediska soudního řízení a zejména rozhodování nadřízených soudů jakoukoliv relevanci. Pro případ jakéhokoliv sporu navíc existuje záznam, který je možné si kdykoliv přehrát.

Změnu koncepce pořizování přepisu záznamu v odstavci 5 je nutné promítnout i do dalších ustanovení § 40. Konkrétně obdobně jako u protokolu bude platit, že v případě rozporu mezi přepisem podstatných částí záznamu a záznamem má přednost záznam (odst. 5). Zároveň je nově pamatováno na to, že soud může v přepisu záznamu opravit chyby v psaní a jiné zřejmé nesprávnosti a účastník může proti přepisu záznamu podávat námitky a navrhopvat jeho doplnění (odst. 8).

K bodu 5 (§ 42)

V souvislosti s přijetím zákona o hromadném řízení a dalším akcentem na podporu elektronické komunikace účastníků řízení směrem k soudu se navrhuje provést též dílčí změny v § 42.

Nově se podání v listinné a elektronické podobě definitivně staví naroveň, kdy dnešní úprava předpokládá u podání ve věci samé diskriminaci těch elektronických, neboť vada podání spočívající v nedostatečně kvalifikovaném podpisu nevede k výzvě k odstranění vad, ale k tomu, že se k takovému podání nepřihlíží. Takovýto důsledek má však pro dotčené osoby fatální důsledky. Uvedené pravidlo navíc činilo v praxi problémy například tehdy, když osoba činila podání sice z datové schránky, ale z datové schránky jiné osoby (např. koncipient z DS advokáta apod.), nebo když bylo podání opatřeno uznávaným podpisem, který však již pozbyl své platnosti. Vznikaly tak výkladové nejasnosti, které nejvíce dopadly na účastníky řízení. Blíže k tomu srov. také například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 33 Cdo 2743/2013.

Uvedená „diskriminace“ elektronických podání zároveň odporuje nařízení eIDAS, které naopak předpokládá, že se s oběma podobami podání, tj. jak listinnou, tak elektronickou, musí nakládat stejně.

Z tohoto důvodu se nově navrhuje vypuštění postupu předvídaného dnešním § 42 odst. 2 a 3. Do odstavce druhého se přitom přesouvá část z dnešního § 42 odst. 4 a namísto stávajícího postupu se do odstavce 4 přidává dodatek, že je-li činěno podání ve věci samé v elektronické podobě, musí být náležitost podpisu splněna některým ze způsobů, se kterým zvláštní právní předpisy stanoví účinky vlastnoručního podpisu. Jedná se o datovou schránku podle zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů a dále o kvalifikovaný podpis podle zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce. Pokud bude podání ve věci samé učiněno jiným způsobem, tj. zejména emailem, s neplatným podpisem, z cizí datové schránky apod., nebude se k němu nepřihlížet, tak jako dnes, ale bude se postupovat jako v případě nepodepsané listiny – soud účastníka vyzve k opravě podle § 43. Jiná podání činěná elektronicky budou moci být zásadně činěna jakoukoliv cestou, ledaže předseda senátu určí jinak (např. má pochybnosti o tom, zda účastník něco zaslal ze svého „prostého“ emailu).

Z důvodu postupné elektronizace justice i z důvodu usnadnění práce soudů v řízeních o hromadných žalobách se zároveň navrhuje po vzoru § 80a odst. 1 InsZ zobecnit povinnost pro elektronickou komunikaci se soudem (odst. 3). Tato povinnost bude rozšířena též na obecná soudní řízení, včetně řízení o hromadné žalobě, a bude platit pro osoby, jimž se ze zákona povinně zřizuje datová schránka a mají-li osoby tuto schránku zpřístupněnou. Ustanovení míří zejména na § 4 a 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Povinnost činit podání elektronicky je obecná, přičemž se neomezuje jen na

datovou schránku, ale na jakýkoliv elektronický způsob prostřednictvím veřejné datové sítě. Povinnost platí i pro přílohy. Pokud jde pak o podání ve věci samé, uplatní se shodně s odstavcem 4 větou druhou povinnost činit podání buď datovou schránkou, nebo s opatřeným kvalifikovaným podpisem. Chyba v podobě podání podle § 42 odst. 3 bude vést k výzvě k opravě vad.

Povinnost v odstavci 3 opět není bezvýjimečná a umožňuje držiteli datové schránky v odůvodněných případech činit podání a popřípadě také přílohy (jedno, druhé anebo obojí) i nadále v listinné podobě. Může jít například o situaci, kdy je zapotřebí soudu doručit originál listiny. Naproti tomu nedostatečná kapacita DS by neměla být důvodem pro takový postup, neboť je možné učinit podání/přílohy vícero datovými zprávami.

Konečně se navrhuje vypustit ustanovení o možnosti učinit podání telefaxem, neboť tato forma podání se již v praxi nevyužívá.

Změny lze shrnout následovně:

I. Účastník/zástupce, který nemá DS zřízenou i bez žádosti

- *Podání* může obecně činit (42/1):
 - V listinné podobě
 - V elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě (tj. „prostý email“, DS, email s uznávaným podpisem, epodatelná apod.).
- *Přílohy* může činit v listinné nebo elektronické podobě.
- Pokud činí *podání ve věci samé* elektronicky, musí jej autentizovat způsobem, se kterým právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu. To neplatí pro ostatní podání, ledaže předseda senátu určí jinak (§ 42/4 věta druhá).

II. Účastník/zástupce „profesionál“, kterému se zřizuje DS i bez žádosti

- *Podání i přílohy* činí profesionál vždy v elektronické podobě, ledaže okolnosti odůvodňují listinnou podobu (§ 42/3).

- *Podání ve věci samé* činí profesionál vždy v elektronické podobě autorizované způsobem, se kterým jiné předpisy spojují účinky vlastnoručního podpisu. Soud může rozhodnout, že to platí i pro jiná podání (§ 42/4 věta druhá).

K bodu 6 (§ 43)

V ustanovení § 43 se navrhuje doplnit povinnost vyzvat k doplnění nebo opravě podání, nebylo-li učiněno elektronicky, ač má osoba povinnost komunikovat se soudem elektronicky (viz k tomu změnu navrhovanou v § 42 odst. 3).

Pokud jde o povinnost podle § 42 odst. 4 věty druhé, tj. že se u podání ve věci samé, je-li činěno elektronicky, vyžaduje kvalifikovaná autentizace a nestačí „prostý podpis v emailu“ – tato vada spadá do § 43 již na základě stávající dikce § 43 věty první, neboť návrh § 42 odst. 4 věty druhé jen rozvádí povinnou náležitost podpisu. Není-li tedy takové elektronické podání učiněno kvalifikované některým ze způsobů, s nímž jiné předpisy spojují účinky vlastnoručního podpisu, jako by nebylo podepsáno; náležitost podpisu u takového podání tedy chybí. Proto i v tomto případě musí soud vyzvat k doplnění/opravě vad, obdobně jako by vyzval u listiny, která by nebyla podepsána.

K bodu 7 a 8 (§ 46c a §48)

Legislativně-technická změna navazuje na nově upravenou legislativní zkratku pro Ministerstvo spravedlnosti uvedenou v § 27 OSŘ.

K bodu 9 (§ 50l)

Navrhuje se plný přechod na elektronickou úřední desku.

K bodu 10 (§ 51)

Jde o legislativně technickou změnu související se změnami v § 42 odst. 1 a 2 OSŘ.

K bodu 11 (§ 129)

Ve chvíli, kdy se mohou účastníci/jejich právní zástupci s listinou seznámit prostřednictvím elektronického spisu dálkově 24 hodin denně 7 dní v týdnu, vyvstává otázka, do jaké míry je nezbytné tuto listinu číst na jednání, pokud by jinak k provedení důkazu touto listinou postačilo toliko její poskytnutí účastníkům řízení k nahlédnutí. Pokud již dnes právní úprava umožňuje provést důkaz listinou tím, že je listina předložena účastníkům k nahlédnutí

(vychází se přitom z toho, že listina je dostupná ve spise a strany si ji tak mohou ofotit a přechíst), je nasnadě, aby se zavedením dálkového přístupu do spisu bylo jednání v tomto ohledu ještě více zjednodušeno.

Dospěje-li soud k závěru, že je k provedení listiny postačující její poskytnutí k nahlédnutí (k tomu viz § 129 odst. 1), bude napříště zákon obsahovat *vyvratitelnou domněnku*, že tato listina byla poskytnuta účastníkům k nahlédnutí, jestliže byla zveřejněna v elektronickém spise, do něhož je přístup umožněn dálkově, a mohl-li se s ní účastník v dostatečném předstihu seznámit. Uvedené opatření může být velmi vítaným impulzem vedoucím ke zefektivnění soudního jednání, aniž by tím došlo k nepřiměřenému narušení zásad ústnosti a přímosti soudního řízení. K možnosti aktivace uvedeného pravidla se vyžaduje splnění přísných podmínek, které musí být naplněny kumulativně (tj. soud musí dospět k závěru, že je k provedení důkazu dostačující listinu předložit k nahlédnutí, a listina musí být přístupná v elektronickém spise způsobem, který umožňuje se s ní s předstihem a dálkově seznámit). Rovněž je takovýto předpoklad založen pouze na vyvratitelné domněnce a úprava tedy nevylučuje provedení listiny přečtením nebo sdělením jejího obsahu (např. je-li účastníkem řízení starší občan, který zjevně nemá možnosti anebo schopnosti seznámit se s listinou elektronicky apod.). Je tedy plně na uvážení soudce, aby v konkrétním případě posoudil, zda je uplatnění § 129 odst. 2 OSŘ vhodné či nikoliv.

K bodu 12 a 13 (§ 251)

V návaznosti na návrh zákona o hromadném řízení je do předmětného ustanovení potřeba promítnout pravidla o výkonu rozhodnutí. Navrhuje se tedy explicitně vyjasnit, že se ustanovení upravující výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu v případě výkonu rozhodnutí v hromadném řízení neuplatní. Tím není dotčena subsidiární aplikace OSŘ za podmínek exekučního řádu.

K bodu 14 (§ 374)

Navrhuje se umožnit Ministerstvu spravedlnosti v rámci prováděcího předpisu upravit podrobnosti o zapojení zapisovatele, případně protokolujícího úředníka do pořizování protokolu a přepisu záznamu podle § 40.

K bodu 15 (§ 374a)

Podrobnosti ohledně způsobu nahlížení do spisu vedeného v elektronické podobě budou blíže specifikovány v prováděcím právním předpise.

K čl. II (přechodné ustanovení)

Otázka intertemporality je řešena způsobem, který je pro procesní právo standardní.

K čl. III (změna zákona o soudních poplatcích)

K bodu 1 a 3 (Položka 22 a 41)

Návrh zákona o hromadném řízení zavádí zcela nové soudní řízení, pro které je na místě zakotvit odpovídající soudní poplatek, jenž bude vybírán za každý návrh na zahájení hromadného řízení a dále též opravné prostředky. Úloha soudního poplatku, pokud jde o jeho regulační a motivační funkci, bude u hromadných žalob ještě umocněna jejich zvýšeným šikanózním potenciálem. Je tedy nezbytné zakotvit takovou výši soudních poplatků, která v dostatečné míře zaručí, že nebude tento institut zneužíván.

Na druhé straně je však nezbytné soudní poplatek upravit tak, aby se nestal faktickou překážkou při zahajování hromadného řízení, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že často budou tyto žaloby iniciovány neziskovými organizacemi jako např. spotřebitelskými sdruženími hájícími zájmy poškozených osob. To platí tím spíše, jedná-li se o subjekty etablované a prověřené, které jsou zapsány na seznam vedené Evropskou komisí podle zákona o ochraně spotřebitele ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016XC0930\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016XC0930(03))). Požadavek na to, aby soudní poplatek nebyl v praxi nepřekročitelnou bariérou, vyplývá i z čl. 15 návrhu směrnice o zástupných žalobách a týká se právě osob zapsaných na citovaný seznam. Není bez významu, že v rámci dotazníkového šetření ministerstva, jehož účelem bylo nalezení příčin nevyužívání reprezentativních žalob podle § 25 zákona o ochraně spotřebitele, všechny spotřebitelské organizace uvedly jako jeden z klíčových faktorů právě nedostatek finančních prostředků a příliš vysoké náklady soudního řízení.

Při stanovování výše navrhovaných poplatků byl rovněž vzat v potaz argument, že hromadné řízení je pro stát z hlediska nákladů i vytiženosti soudů výhodnější (viz dopady na státní rozpočet uvedené v obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona o hromadném řízení).

Proto by výše soudního poplatku za hromadné řízení neměla být pouhým součtem výší poplatků za případná jednotlivá individuální řízení. Měla by být naopak stanovena tak, aby motivovala k upřednostnění hromadného řízení před řízeními individuálními. Tímto opatřením bude využití institutu hromadného řízení pro soudy a pro stát představovat úsporu nákladů na vedení soudních řízení. Sloučení individuálních nároků do jedné hromadné žaloby, a tudíž jednoho projednání totiž přinese snížení transakčních nákladů soudů, a to jak z hlediska administrativního, tak z hlediska projednávání a času příslušného soudce.

Předkládaný návrh zákona se tak snaží najít rovnováhu mezi všemi výše uvedenými zájmy.

Konkrétní výše soudního poplatku byla určena tak, aby odrazovala od podávání zneužívajících žalob. Odrazující efekt se projevuje zejména u odhlašovacího hromadného řízení a zde se tedy navrhuje stanovit poplatek výrazně vyšší. Rovněž je nezbytné pamatovat na to, že je soudní poplatek doplněn též nezbytností splnit podmínku solventnosti, která je upravena v § 36 a násl. návrhu zákona o hromadném řízení. Nelze pak zapomínat ani na to, že funkci pojistky proti zneužívání hromadných žalob plní také institut jistoty na náhradu újmy. Tato ustanovení dávají soudu možnost uložit navrhovateli povinnost k zaplacení jistoty, pokud by porušením povinnosti podle ustanovení zákona vznikla žalovanému újma. Odlišovat lze pak postavení spotřebitelských subjektů na seznamu Evropské komise, u nichž se všeobecně má za to, že již limitace procesní legitimace právě na tyto osoby je dostatečnou pojistkou proti zneužití.

Lze tedy uzavřít, že stanovená výše soudních poplatků spolu s dalšími nástroji finančního charakteru bude v praxi představovat dostatečnou zábranu chránící potenciální žalované před podáváním zneužívajících žalob, aniž by však zároveň tato opatření vedla k tomu, že hromadné žaloby budou fakticky nevyužitelné.

Soudní poplatky jsou navrženy formou paušálních částek podle druhu řízení, s výjimkou odhlašovacího hromadného řízení, kde se předpokládá vyšší riziko zneužití. Zákonodárce zde rovněž vyjadřuje jasnou preferenci přihlašovacího hromadného řízení.

Paušální částky u přihlašovacího hromadného řízení byly nakonec zvoleny také z toho důvodu, že v první fázi řízení, ve které bude soud zkoumat přípustnost hromadné žaloby, nebude možné určit celkovou žalovanou částku. Ta bude určena až v návaznosti na proběhlé řízení o přípustnosti hromadné žaloby a příslušné usnesení soudu.

Zákodárce se dále v souladu s požadavkem čl. 15 směrnice o zástupných žalobách snaží zvýhodnit spotřebitelské subjekty, které jsou zapsány na seznam kvalifikovaných osob vedený Evropskou komisí a u nichž je v unijním právu stanoven požadavek, aby stát nekladl zbytečné překážky při cestě k soudu.⁴ U nich je částka stanovena vždy paušálně a odpovídá poloviční výši poplatku, kterou by platil jiný subjekt.

Navrhované soudní poplatky se současně liší podle druhu řízení s ohledem na jejich očekávanou náročnost a „zneužívající potenciál“.

Poplatky za návrh na zahájení odhlašovacího hromadného řízení, jehož předmětem je peněžité plnění, jsou rozděleny do dvou pásem podle výše žalovaného plnění. Do pěti miliónů se jedná o poplatek ve výši 50 000,- Kč, od pěti miliónů výše se pak jedná o poplatek ve výši 1 % z žalované částky. K částce nad 500 000 000,- Kč se nepřihlíží (v individuálním řízení se nepřihlíží k částce nad 250 000 000,- Kč). Maximální výše soudního poplatku v odhlašovacím hromadném řízení tedy činí 5 000 000,- Kč oproti maximální výši v individuálním řízení, která odpovídá částce 4 100 000,- Kč. Hodnota 5 000 000,- Kč se tak vzhledem k povinné jistotě ve výši dalších alespoň 5 000 000,- Kč, celkem tedy 10 000 000,- Kč jeví jako dostatečná pro to, aby odradila případné kverulanty, má-li se v individuálním řízení za to, že tento účel plní „již“ částka 4 100 000,- Kč.

Lze jen stěží pochybovat, že by někdo zahájil zneužívající odhlašovací hromadné řízení při vědomí jeho pravděpodobné délky, nejistého výsledku, oddělení předfáze, kde soud nejprve zkoumá podmínky řízení včetně zákazu zneužití, rizika povinnosti nahradit náklady řízení protistraně ve výši staniců, pokud má na začátku řízení zaplatit ještě navíc 10 000 000,- Kč. Další navýšení poplatku pro vyšší pásma peněžitého plnění již nebylo shledáno jako účelné, neboť se lze domnívat, že nákladovost se nebude navyšovat úměrně se vzrůstem žalované částky.

V případě přihlašovacího hromadného řízení se nepředpokládá riziko zneužití, neboť toto řízení lze z jeho povahy zneužít jen velmi těžko (aby mělo nějaký efekt, musí se do něj lidé přihlásit, a pokud je žaloba zneužívající/nesmyslná/šikanózní, nikdo se nepřihlásí). Nadto se v tomto způsobu vedení hromadného řízení předpokládá výrazně vyšší zapojení neziskových organizací v roli žalobců, tudíž je nezbytné zajistit, aby pro ně byl přístup k soudu prakticky

⁴ Například německá právní úprava v jejích případech počítá s poplatkem odvíjejícím se od hodnoty předmětu sporu, poplatek však může být v přepočtu ve výši cca 52 000,- Kč.

zajištěn. Pro přihlašovací hromadné řízení, jehož předmětem je peněžitě plnění, se proto navrhuje soudní poplatek ve výši 30 000,- Kč bez další diferenciace vázané na výši uplatňovaného peněžitého plnění. Paušální částka je mj. důsledkem skutečnosti, že na počátku řízení nelze předvídat rozsah skupiny. Ta bude známa až dlouho po zahájení řízení, teprve poté, co bude hromadná žaloba připuštěna a co uplyne lhůta pro přihlašování v délce až 6 měsíců (tj. nejméně rok od zahájení řízení). Kromě jiného by pak takový soudní poplatek zřejmě nemohl plnit svoji funkci, která je s ním spojena, zejména funkci motivační a regulační.

Ve světle čl. 15 návrhu směrnice o zástupných žalobách se za řízení zahájená návrhem neziskových organizací podle citované směrnice zakotvuje poplatek ve výši 15, resp. 25 000,- Kč dle způsobu řízení. Garancí před zneužitím zde je již jen to, že řízení zahajuje dlouho fungující a etablované neziskové sdružení, které svoji činnost odvíjí zejména od své dobré pověsti, a logicky se tak nebude chtít vystavovat možným skandálům při zneužití.

V případě nepeněžitě plnění je výše soudního poplatku 20 000,- Kč bez ohledu na to, zda se jedná o přihlašovací nebo odhlašovací řízení. Žaloby, které nesměřují na peněžitě plnění, totiž mají velmi nízký zneužívající potenciál, mimo to budou tato řízení z povahy rychlejší a snazší než řízení o peněžitá plnění, a není proto nutné částku stanovovat příliš vysoko. U těchto žalob se rovněž počítá s výrazně větším zapojením neziskových subjektů a i tuto okolnost je nezbytné při určování výše soudního poplatku brát v potaz.

Zvláště je nezbytné vyřešit i otázku zpoplatnění odvolání proti rozhodnutí soudu v řízení o přípustnosti hromadné žaloby (tj. usnesení, kterým je hromadné řízení připuštěno anebo naopak nepřipuštěno), popřípadě odvolání proti rozsudku v hromadném řízení ve věci samé - v těchto případech se vybere soudní poplatek podle položky 41 obdobně, tj. diferencovaně podle toho, kdo návrh podává, co se navrhuje a jakým způsobem se řízení vede.

Pokud jde o odvolání proti jinému rozhodnutí soudu, například odvolání členů skupiny proti usnesení o schválení návrhu na vypořádání anebo odvolání proti rozhodnutí soudu o zpřístupnění důkazního prostředku, vybere se soudní poplatek podle položky 4 bodu 1 písmene c). Tím pochopitelně není dotčeno pravidlo o vyloučení odvolání podle dosavadního bodu 14 položky 22 (nově bodu 15).

Zpoplatnění dovolání je řešeno zvláštní a úplnou právní úpravou v položce 23 a netřeba se jim tedy pro účely hromadných řízení přímo zabývat. Poplatek za dovolání se vybere podle položky 23.

K bodu 2 (Položka 31)

V souvislosti se změnou praxe, kdy se na soudech používá dnes standardně jako nahrávací zařízení USB flash disk a nikoliv CD, a zejména proto, že je nezbytné zajistit ze strany soudu USB, které je z hlediska kybernetické bezpečnosti soudu prověřené a bezpečné, je potřebné navýšit soudní poplatek za poskytnutí kopie elektronických dat na trvalém nosiči dat, je-li tento nosič poskytován ze strany soudu.

Zároveň se navrhuje zpoplatnit zasílání souborů datovými zprávami, neboť tyto nejsou zcela bez nákladů. Částka 20 Kč je symbolická a náklady, které jsou s tím spojeny, pokryje. Navrhuje se zároveň stanovit částku za jednotlivý datový soubor (ve smyslu jednoho souboru ve formátu .pdf, .doc apod.), neboť by v praxi mohly vznikat spory o to, zda bylo možné jednotlivé datové soubory zaslat jednou datovou zprávou nebo více zprávami. Toto kritérium je jasné a logické. Jakmile bude zaveden elektronický spis s možností dálkového přístupu, budou účastníci řízení motivováni k tomu, aby do elektronického spisu přistupovali dálkově a nenadužívali jiné formy nahlížení či získávání informací, které nadměrně zatěžují soudy.

K čl. IV (přechodné ustanovení)

Přechodné ustanovení je upraveno způsobem, který je pro procesní právo standardní.

K čl. V (změna insolvenčního zákona)

K bodu 1 (§ 140a)

Dle insolvenčního zákona dochází po zveřejnění rozhodnutí o úpadku v insolvenčním rejstříku k přerušení soudního řízení o pohledávkách, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou. Pro případy vedení paralelního hromadného řízení se aplikace tohoto pravidla zachovává, přičemž nadále platí, že v přerušeném hromadném řízení nelze rozhodovat o předmětu sporu a dalších důležitých otázkách.

Z výše uvedeného pravidla se navrhuje zakotvit důležitou výjimku směřující k vyřešení otázky redistribuce obdrženého uspokojení. Splnil-li žalovaný v hromadném řízení svou povinnost plněním do soudní úschovy ještě před zahájením insolvenčního řízení,

nepopíratelně dochází na straně žalované k zániku dluhu a na straně žalobce k zániku pohledávky.

Zde se má za to, že nejvhodnější model představuje redistribuce přijatého plnění mezi žalobce a členy skupiny v rámci a podle pravidel hromadného řízení. V libovolném jiném případě by se navrhaná právní úprava dostala do určitého paradoxu. Plnění uložené v soudní úschově by v případě přerušení hromadného řízení nemohlo být distribuováno mezi oprávněné, ani vydáno insolvenčnímu správci do insolvenčního řízení. Druhá varianta by při striktní aplikaci pravidel *pari passu* uspokojování hypoteticky vedla i k absurdní situaci, kdy by bylo takové plnění distribuováno mezi všechny ostatní věřitele právě vyjma členů skupiny (z důvodu výše popisovaného zániku pohledávky). Odborná literatura se k analogickému problému vyjadřovala například u interpretace okamžiku zániku dluhu v exekuci a problému vydávání plnění vymoženého soudním exekutorem insolvenčnímu správci. I. Pařízek k tomu uvádí: „Dojde-li k zániku dluhu splněním, tak dluh nadále neexistuje a nelze uvažovat, že by se obnovil. Jinak řečeno, okamžik zániku dluhu z pohledu hmotného práva zde může být jen jediný a nic na tom nemohou změnit skutečnosti až později, v budoucnu nastalé.“ [srov. PAŘÍZEK, I.: *K § 46 odst. 7 EŘ a zániku dluhu v exekuci*. Právní rozhledy 15-16/2016, s. 557 an.]. Řešení, dle kterého by insolvenční správce nahrazoval činnost soudu v hromadném řízení tím, že by přímo vyplácel dílčí částky konkrétním členům skupiny i odměnu žalobci, by koneckonců citelně kontrastovalo se skutečností, že členové skupiny nebyli účastníky insolvenčního řízení.

U výše uvedeného je nutné zdůraznit, že platí pouze za podmínky splnění povinnosti žalovaným před zahájením insolvenčního řízení (tj. nikoliv po zahájení); tím nejsou dotčena pravidla pro potenciální vyslovení neúčinnosti právních úkonů podle § 235 an. insolvenčního zákona).

K bodu 2 až 4 (§ 421)

Pro účely vyjasnění přetrvávajících výkladových otázek, které všechny písemnosti z insolvenčního spisu podléhají zveřejnění v insolvenčním rejstříku, se navrhuje definitivně potvrdit převládající většinový názor opřený o § 419 odst. 2 insolvenčního zákona, dle kterého insolvenční rejstřík obsahuje insolvenční spisy vedené pro každého dlužníka. Navrhanou úpravou se tudíž potvrzuje převládající praxe insolvenčních soudů, dle které

insolvenční rejstřík fakticky „zrcadlí“ interní soudní spisy v insolvenčních věcech (s výjimkou věcí vyloučených ze zveřejnění uvedených v § 423 insolvenčního zákona).

V incidenčních sporech se navrhuje fakticky zachovat stávající stav tím, že se stanoví pouze minimální rozsah zveřejňovaných písemností, tedy zpravidla návrh na zahájení incidenčního sporu a veškerá rozhodnutí insolvenčního soudu (tj. nikoliv pouze rozhodnutí v meritu incidenční věci, nýbrž i rozhodnutí procesní povahy). Zveřejnění zbývajících typů písemností zahrnující různá vyjádření, sdělení a přípisy účastníků incidenčního sporu či protokoly a výzvy insolvenčního soudu zůstává ponecháno na úvaze insolvenčního soudu, aniž by byl povinen o nezveřejnění takové písemnosti formálně rozhodovat. Soudní spis o incidenčním sporu totiž vykazuje charakteristiky běžného spisu v civilním řízení sporném, a byť je na jeho výsledku závisí postavení věřitele nebo rozsah majetkové podstaty v insolvenčním řízení (což odůvodňuje jeho zveřejnění), ne všechny průběžně přijímané písemnosti musí mít nutně význam pro vlastní insolvenční řízení.

K bodu 5 (§ 423)

Navrhuje se dočasně vyloučit publicitu některých podání, jestliže jejich zveřejnění by mařilo účel nejen insolvenčního, ale i trestního či jiného soudního řízení. V praxi se totiž vyskytují případy, kdy orgán činný v trestním řízení požádá o nahlédnutí do insolvenčního spisu. Zveřejnění této žádosti v insolvenčním rejstříku by potenciálně mohlo především v úvodních fázích trestního řízení (tj. fáze prověřovací) informovat dotčené osoby i širokou veřejnost o existenci zahájeného trestního řízení proti konkrétní osobě a tím zmařit orgánu činnému v trestním řízení možnost vyhledat a zajistit důkazy objasňující základní skutečnosti případu, respektive zásadním způsobem ovlivnit další průběh tohoto trestního řízení. Podobně lze ovšem sledovat důvodný zájem o nezveřejňování některých typů písemností vycházejících z jiných typů soudních řízení, ve kterých je kladen důraz na omezení následků negativní publicity (zejména v řízeních vedených podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, konkrétně například v řízení o pozůstalosti, o podpůrných opatřeních a ve věcech svéprávnosti atd.).

K čl. VI (Přechodné ustanovení)

Přechodné ustanovení je upraveno způsobem, který je pro procesní právo standardní. Pro zahájení řízení budou relevantní zejména změny v § 421 InsZ, neboť zde dochází pouze k vyjasnění stávajícího stavu.

K čl. VII (Účinnost)

Účinnost navrhovaného zákona se upravuje shodně s účinností zákona o hromadném řízení, tedy 1. ledna 2023.

V Praze dne 5.listopadu 2021

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš, v.r.

Ministryně spravedlnosti:
Mgr. Marie Benešová, v.r.