

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace
(RIA)**

Návrh zákona o hromadném občanském řízení soudním

SHRnutí ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Návrh zákona o hromadném občanském řízení soudním (dále jen „zákon o hromadném řízení“)	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo spravedlnosti	Předpokládaný termín nabytí účinnosti: I.Q, 2024
Implementace práva EU: Ano Stanovený termín pro implementaci: XII, 2022 Jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Ústředním cílem návrhu zákona o hromadném řízení je zavedení efektivní a hospodárné kolektivní ochrany individuálních práv spotřebitelů, která vznikla jako reakce na dlouhodobou společenskou potřebu, na kterou dosavadní právní úprava reaguje pouze minimálně a nedostatečně.</p> <p>Cílem je vytvořit takovou právní úpravu, která bude odpovídat požadavkům směrnice o zástupných žalobách.</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
Dopad na státní či jiný veřejný rozpočet je dán minimálně z hlediska fungování soudní soustavy, tj. zajištění soudnictví, dále nákladů spojených s uveřejňováním konkrétních kolektivních sporů apod. Tyto náklady však budou vyváženy úsporami, s nimiž je zavedení zákona spojeno. Namísto desítek, stovek i tisíců sporů a řízení bude možné veškeré nároky projednat v jediném soudním řízení.	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	
Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost se s novou právní úpravou neočekávají.	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano	
Nová právní úprava bude mít obecně pozitivní vliv na podnikatelské prostředí jako takové. Zejména s ohledem na oblast problematiky nekalé soutěže. Zvýšení vymahatelnosti práva a snížení nákladů s ní spojených by mělo vést k podpoře zdravého konkurenčního prostředí a snižování administrativních nákladů.	

3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): <i>Ne</i>
3.5 Sociální dopady: <i>Ano</i>
Pozitivní dopady na osoby, které by jinak s ohledem na nákladnost soudního řízení ve vztahu k tomu, „co je v sázce“, od soudního uplatňování svých práv upustily.
3.6 Dopady na spotřebitele: <i>Ano</i>
<p>Jedním z hlavních účelů nové právní úpravy je ochrana spotřebitele, proto dopady takové právní úpravy přispějí zejména ke zlepšení přístupu k justici v oblasti práv spotřebitelů. Lze říci, že dopady na spotřebitele budou pozitivní.</p> <p>Spotřebitelé budou mít možnost uplatňovat nároky i nízké hodnoty, které by jinak – v rámci individuálního sporu, vůbec neuplatňovali. Dále procesní legitimaci k podání žaloby bude mít spolek, který byl založen na ochranu určitých zájmů. Účelem je jednak zamezení určitého nepatřičného chování škůdce, jednak možnost uplatňování náhrady škody či újmy.</p> <p>V konečném důsledku tak škůdci ustoupí od činností, které zhoršují postavení spotřebitelů.</p>
3.7. Dopady na životní prostředí: <i>Ne</i>
Nová právní úprava vymezuje svou působnost pouze na vztahy mezi spotřebiteli a podnikateli. Rozšíření i na otázky životního prostředí neodpovídá požadavku minimalistické implementace směrnice, byť pozitivní dopady na tuto oblast skrze uplatňování jednotlivých sporů hromadnou žalobou nelze vyloučit.
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: <i>Ne</i>
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: <i>Ne</i>
3.10 Korupční rizika: <i>Ne</i>
S přijetím příslušné právní úpravy nejsou spojena přímá korupční rizika. Vzhledem k přesunu aktivity do soukromého sektoru lze dokonce očekávat snížení korupčních rizik ve vybraných oblastech kontrolní a dohledové činnosti státu.
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: <i>Ne</i>

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona o hromadném řízení

1.2 Definice problému

Problematika kolektivního uplatňování práv jednotlivců v soudním řízení není z historického hlediska novinkou. V různých podobách se s ní lze setkat v téměř každé vývojové fázi lidské společnosti od tzv. *actio popularis* v římském právu.¹ Vždy reagovala na vybrané potřeby společnosti. Kupříkladu anglické skupinové řízení, jehož první stopy se na britských ostrovech vyskytují již ve 12. a 13. století a které dosáhlo svého vrcholu ve století 17. a 18., bylo využíváno primárně k řešení sporů mezi pachtýři a propachtovatelem pozemků, později k ochraně práv akcionářů.²

Kořeny novodobé potřeby kolektivní ochrany práv je však nutné hledat jinde. Moderní volání po hromadné žalobě je totiž 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, obecně zapříčinily, že valná většina právních vztahů se týká velkého počtu subjektů.

Nejde ani tak o spojení právní, jako spíše faktické – předmětem obchodů jsou tisíce stejných výrobků, stejně znějící smlouvy na služby jsou uzavírány s tisíci zákazníky, 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

¹ Balarin, J. *Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení*. Praha: Eva Rozkotová, 2011. Monografie, s. 122.

² Viz Yeazell, S., C. From Group Litigation to Class Action - Part I: The Industrialization of Group Litigation. *UCLA Law Review*, 1980, č. 27, s. 516-521.

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 finančnictví, zdravotnictví, cestovní ruch či oblast práva.

Přínosy průmyslové revoluce a změny ve výrobě jsou nepopíratelné – došlo k usnadnění životů milionů lidí, k racionalizaci výroby či úsporám z rozsahu. Na druhé straně je však tento vývoj doprovázen projevy, které jsou možná přirozené a pochopitelné, do značné míry však nežádoucí. Současně s tím, jak se zefektivnila a zracionalizovala výroba, klesla hodnota jednotlivých produktů; vyrábí se jich nepřehledné množství za sekundu a náklady na každý z nich jsou minimální. S tím je však nutně spojená i tzv. racionální apatie na straně osob, kterým případně z takto pořízených výrobků anebo poskytnutých služeb vznikne škoda. Pokud je totiž hodnota pořízeného přístroje či služby nízká, nízká je i případná ztráta při vadě či poškození. Totéž platí i např. u ekologických škod – negativní látky vypouštěné do ovzduší/vodstva jsou méně „viditelné“, způsobují i minimální škody, zato však zasahují stovky i tisíce lidí. Celková újma způsobená negativními externalitami pokroku tak dosahuje obrovské výše.

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, protože jakékoliv právo, které není vymáháno, přestává fungovat (*law in books v. law in action*).

Jakkoliv tak v českém procesním právu důsledně platí zásada rovnosti před soudem a rovnosti zbraní, z faktického pohledu nejsou v těchto případech potenciální účastníci v rovném postavení. Na straně jedné je totiž osoba s relativně nízkým až minimálním nárokem, na straně druhé subjekt s obrovským nekalým ziskem, který získal z poškozování tisíců osob stejnou či velmi obdobnou praktikou. Je proto

zřejmé, že z procesního pohledu není rovnocenným partnerem nepoctivému subjektu jednotlivec, ale celá skupina jednotlivců, kteří vystupují v řízení pohromadě a uplatňují celou skupinu nároků společně.

K výše uvedenému dospěla i Evropská unie (dále též „EU“), která dlouhodobě vybízí členské státy k zavedení hromadného řízení alespoň v některých oblastech práva. Již směnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/27/ES zavedla EU v přeshraničním styku možnost ochrany hromadných negaturních zájmů spotřebitelské veřejnosti. Dále následovaly konzultační řízení i rezoluce Evropského parlamentu ze dne 2. 2. 2012. Snahy Evropské unie na poli kolektivní ochrany práv, které lze do značné míry vnímat jako nezbytný procesní doplněk hospodářské a sociální politiky Unie v oblastech jako je ochrana spotřebitele, ochrana před nekalou soutěží či ochrana životního prostředí, pokračovaly přijetím doporučení Evropské Komise č. 2013/396/EU ze dne 11. 6. 2013. Toto doporučení hovoří o konkrétních oblastech (ochrana spotřebitele, hospodářská soutěž, ochrana životního prostředí, ochrana osobních údajů, finanční služby a ochrana investic), ve kterých prosazování kolektivní právní ochrany má smysl. EU si je vědoma skutečnosti, že bez odpovídající procesní úpravy není možné dosáhnout plného úspěchu při prosazování zájmů Unie. Svojí činností tak nabádá členské státy, aby vytvořily a přijaly systémy kolektivní právní ochrany, a to v souladu se svými vnitrostátními předpisy a právními tradicemi. Současně pamatuje na zachování základních procesních práv účastníků řízení a ochranu před zneužitím.

Vrcholem této iniciativy bylo přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 ze dne 25. listopadu 2020 o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES, na jejímž základě nyní mají všechny členské státy EU povinnost zavést na národní úrovni kolektivní řízení ve spotřebitelských sporech.

Stávající právní úprava České republiky však veškeré tyto okolnosti nijak nereflektuje, což se negativně projevuje v mnoha společenských, ekonomických, ale i právních oblastech. Následující řádky stručně vymezují nejzásadnější praktické důsledky chybějícího procesního mechanismu, který by osobám na území České republiky poskytoval odpovídající možnost k uplatnění jejich práv.

a) Procesní ekonomie a jednotnost soudního rozhodování

V praxi se vyskytují situace, kdy jednotlivci přeci jen uplatňují svá práva soudní cestou, zejména proto, že jednotlivé nároky již dosahují výše, při které se soudní řízení vyplatí. Tento stav však není bez následků.

Obrátí-li se totiž desítky či stovky poškozených na soud s totožným nebo obdobným nárokem, který vznikl z jednoho protiprávního jednání, vede to v praxi k nežádoucímu narušení procesní ekonomie a bezrozpornosti soudního rozhodování.

Nedostatky se projevují zejména v oblasti nápadu na soudy. Dojde-li k protiprávní činnosti s hromadným dopadem, přičemž poškození se rozhodnou uplatnit svá práva soudní cestou, jsou soudy postupně zavalovány jednotlivými žalobami žádajícími v podstatě totéž. Stejná otázka je pak řešena ve více řízeních, zatěžuje více soudců, táž skutečnost se dokazuje opakovaně atd. Náklady na straně státu se tím násobí. Rostou ale i náklady řízení na straně poškozených – opakovaně se platí soudní poplatky, odměna advokáta, pravidelně i náklady na znalecké posudky či jiné důkazní prostředky. To je ostatně i jednou z příčin, proč se část nároků vhodných pro hromadné žaloby nevymáhá vůbec.

S individuálním uplatňováním téhož je pak spojeno další neméně důležité riziko – nejednotnost rozhodovací praxe. To je podpořeno i skutečností, že v bagatelních věcech není přípustné odvolání – sjednocovací úloha vyšších soudů je tak v těchto věcech značně omezena. Nejednota v rozhodování představuje závažné prolomení principu předvídatelnosti soudních rozhodnutí a právní jistoty. Porušení legitimního očekávání, že v podobných případech bude soud rozhodovat shodně, je přitom v přímém rozporu se zásadami, na nichž je právní řád České republiky založen (srov. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/09 nebo II. ÚS 2742/07, dále viz ustanovení § 13 OZ a důvodovou zprávu k němu). Jak ukazují zkušenosti spotřebitelských organizací, v praxi k tomuto nežádoucímu jevu dochází a nejedná se o výjimky. Dle sdělení neziskových organizací³ se na ně pak obracují spotřebitelé, kteří jsou zklamáni z vývoje jejich případu, když dle předchozí zkušenosti neziskové organizace v jiné podobné věci bylo jinému spotřebiteli vyhověno, ale v tomto případě byl nárok spotřebitele zamítnut. Přesné údaje o počtu případů nejsou k dispozici, neboť je neneviduje

³ Osloveny byly neziskové organizace ze seznamu spotřebitelských neziskových organizací vedeném MPO.

Ministerstvo spravedlnosti ani samotné neziskové organizace, ale podobné případy se dle neziskových organizací stávají v řádu jednotek až desítek ročně.

b) Postavení spotřebitele

Oblast ochrany spotřebitele je chybějící kolektivní žalobou zasažena nejvíce, o čemž svědčí i unijní směrnice o zástupných žalobách. Nedostatky se projevují jak v nedostatečném uplatňování práv samotnými spotřebiteli, tak je lze spatřovat i v existujícím systému ochrany spotřebitelů prostřednictvím spotřebitelských organizací (dále též spotřebitelské spolky či spotřebitelská sdružení).

i. Nezájem samotných spotřebitelů o vymáhání nároků

Spotřebitelé ve většině případů neprojevují zájem o uplatňování svých individuálních bagatelních nároků. Právo Evropské unie i národní legislativa spotřebitelům přiznávají celou škálu práv, která nepřísluší jiným skupinám osob nebo v ne takové kvalitě či míře – např. právo na odstoupení od smlouvy bez udání důvodu dle občanského zákoníku či úprava zneužívajících ujednání dle § 1813 a násl. o. z., k nimž se nepřihlíží. Pro ilustraci toho, jaký katalog práv je spotřebitelům přiznáván, lze vyjít z přílohy směrnice o zástupných žalobách, v níž je odkazováno na 66 aktů unijního práva, která přímo nebo v případě směrnic skrze národní předpisy garantují spotřebitelům práva. Tato práva mají spotřebitele ochránit, neboť se vychází z premisy, že spotřebitel je slabší stranou. Uvedená práva však v praxi spotřebitelé nevymáhají, neboť náklady, které jsou s tímto vymáháním spojeny, do značné míry převyšují případný zisk, který by spotřebitelé z vítězného sporu utržili. Nejde tedy o to, že by spotřebitelé neměli o nahrazení škody zájem. Raději však od jeho uplatňování upustí, protože se jim to zásadně nevyplatí.

Jak ostatně uvádí spotřebitelské organizace, které se ochraně spotřebitelů dlouhodobě věnují, našly by hromadné žaloby uplatnění primárně v oblasti spotřebitelského práva. Hromadné nároky z týchž či obdobných právních skutečností se vyskytují zejména v oblasti telekomunikačních služeb (operátor-zákazník), finančních služeb a ve věcech spotřebitelských úvěrů. Dále spory zákazníků s cestovními kancelářemi, v nichž by se jednalo o zamítnuté reklamace či uplatňování slevy z ceny zájezdu, nebo pracovněprávní spory bývalých zaměstnanců o zaplacení mezd a odstupného. Uplatnění by hromadné žaloby jistě našly i ve sporech spotřebitelů týkajících se odstoupení od kupních smluv uzavřených na předváděcích akcích nebo při prodeji mimo

obchodní prostory. Ve všech těchto oblastech nyní chybí nástroj, který by motivoval spotřebitele k uplatňování jejich hmotných práv.

Osob, které jsou takto dotčeny jedním protiprávním jednáním, je mnoho. Dle odhadu spotřebitelských organizací se může řádově jednat o desítky až tisíce osob, které jsou nyní obětí nekalých praktik ze strany podnikatelů a které rezignují na uplatňování práv v individuálním řízení. To je dáno zejména výší jednotlivých nároků, které se liší podle druhu sporu. Typicky budou nároky dosahovat výše stovek korun (spory s mobilními operátory, bankovní poplatky). U nároků vůči cestovním kancelářím apod. však půjde zpravidla o částky dosahující tisíců korun. U podvodných smluv může jít i o nároky v řádu desítek tisíc korun.

Uvedené je však nutné posuzovat komplexně. Celková výše nároku dosahuje již mnohem vyšších částek. Spotřebitelské organizace odhadly, že výše všech nároků ve vztahu ke konkrétní nekalé praxi by ve svém souhrnu mohla dosahovat desítek až stovek tisíc a často i několik (desítek) milionů. Celospolečenský dopad je tak obrovský.

Jako příklad lze uvést jednání realitního zprostředkovatele [název anonymizován] s. r. o., který zneužil nezkušenosti spotřebitelů a vylákal z nich podvodnou praktikou neoprávněně finanční prostředky, čímž jim způsobil škodu. Celkově bylo dle údajů spotřebitelské organizace Společná obrana, z.s. poškozeno na 5.000 klientů a celková výše škody dosáhla 20 000 000,- Kč, na jednoho klienta tedy vychází škoda v průměru 4 000,- Kč.

ii. Selhání nástrojů spotřebitelských organizací na poli soudní ochrany spotřebitelů

Kvůli skutečnostem vymezeným výše je dnes ochrana spotřebitelů do značné míry v rukou spotřebitelských organizací, které mají ze zákona oprávnění v určitých situacích žalovat na zdržení se protiprávního jednání (§ 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele). Z dotazů na všechny spotřebitelské organizace, které by se mohly či měly této činnosti věnovat, je však zřejmé, že systém založený na reprezentativních negatorních žalobách nedokáže plnit svůj účel. I z tohoto důvodu ostatně přistoupila Evropská unie k revizi původní směrnice o žalobách na zdržení se protiprávního jednání z roku 2009, která byla plně nahrazena směrnicí o zástupných žalobách.

Spotřebitelské organizace předně narážejí na přílišnou délku soudního řízení, což má v případě řízení na zdržení se, kde je rychlé vydání rozhodnutí nutností, negativní důsledky. S délkou řízení souvisí i malá efektivita. Zmínit lze i problém obtížné formulace zdržovacího petitu, neboť žalovaný stíhá několikrát modifikovat svoji činnost v průběhu řízení. Zcela zásadním problémem, který nejvíce limituje institut žaloby podané spotřebitelským sdružením, je otázka financování. Pro mnohé spotřebitelské organizace by případný neúspěch ve věci a placení nákladů řízení znamenal ekonomický (a tím i faktický) zánik.

Jak uvedla spotřebitelská sdružení, všechny výše uvedené okolnosti vedou k tomu, že organizace podávají velmi malé množství žalob. Většina organizací doposud nepodala žalobu žádnou nebo pouze jednu. Organizace, které podaly žalob více, jsou výjimkou. Všechny dotazované spotřebitelské organizace, které uvedly, že žaloby podávaly, přitom hodnotí svoji úspěšnost jako velmi malou. Dle tvrzení spotřebitelských organizací probíhá řízení zpravidla od jednoho do tří let. V případě některých žalob trvalo řízení několik měsíců. Je-li podáno odvolání, pohybuje se doba do pěti let.

Uvedené závěry jen dokládají statistiky shromažďované ministerstvem⁴ k řízení podle § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, z nichž vyplývá, že reprezentativní žaloba skutečně není odpovídajícím způsobem využívána, a nemůže tedy objektivně naplnit svůj účel.

Například v roce 2019 byla pravomocně skončena 2 řízení, v roce 2020 bylo vydáno pravomocné rozhodnutí ve 2 řízeních a v roce 2021 v 1 řízení.

Ze všech těchto důvodů je nezbytné nastavit systém tak, aby přístup spotřebitelských neziskových organizací, které v ČR působí již roky, k institutu hromadných řízení byl privilegovaný či usnadněný.

Je možné shrnout, že mezi příčiny selhání existujících mechanismů patří zejména:

- Omezení stávajícího modelu jen na spotřebitelské neziskové organizace, kterých je málo a mají omezené finanční prostředky na svoji aktivitu;

⁴ Jednotlivé roky a údaje k nim jsou přístupné na informačním portále MSp: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-statistickych-listu.html>.

- Omezení žalob jen na zdržení se jednání, tj. nemožnost požadovat rovnou i plnění;
- Soudní řízení jsou dlouhá a neefektivní – žalovaný stíhá reagovat a měnit svoji aktivitu, čímž se vyhne odsuzujícímu rozhodnutí;
- Riziko náhrady nákladů v případě neúspěchu je pro neziskové organizace bariérou v podávání žalob;
- Povinnost zaplatit soudní poplatek je pro neziskové organizace bariérou v podávání žalob.

Ve světle výše uvedeného lze konstatovat, že spotřebitelé nedostatečně hájí svá práva za pomoci individuálních žalob a spotřebitelská sdružení nejsou s to tuto jejich apatii účelně nahradit. Práva spotřebitelů tak nejsou v odpovídající míře uplatňována před soudem. Tuto skutečnost jen potvrzuje celoevropské hledisko, jež se promítlo do směrnice o zástupných žalobách.

c) Ochrana soutěže v tržním hospodářství a podpora poctivých podnikatelů

Tím, že někteří těží z nevymahatelnosti vybraných práv, dochází zároveň ke zvýhodnění těch soutěžitelů, resp. účastníků, kteří se na trhu chovají nepoctivě, porušují pravidla hospodářské soutěže anebo se dopouští nekalé soutěže či jinak obcházejí platné zákony. Na tento efekt, který je úzce spjat s nedostatečnou úrovní ochrany spotřebitele, upozorňuje na několika místech rovněž unijní směrnice o zástupných žalobách.

Ten, kdo dlouhodobě nedodržuje některé veřejnoprávní či soukromoprávní normy, je v hospodářské soutěži bezpochyby zvýhodněn na úkor těch, kteří tyto normy dodržují. Může si toto zvýhodnění promítat do ceny produktů nebo služeb anebo nemusí a jeho zisk je pak o to vyšší. Uvedené nelze jednoznačně kvantifikovat, ale lze na tento jev poukázat ve vybraných případech nekalého jednání (např. aktivity tzv. šmejdu).

V tomto ohledu by hromadné žaloby mohly přispět k vyrovnaní hospodářské soutěže, snížit výskyt nekalosoutěžních jednání a obecně přispět ke zlepšení podnikatelského prostředí ve prospěch poctivých podnikatelů, a v konečném důsledku i koncových zákazníků. Zejména připadají v úvahu nároky ze zákona o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže.

d) Další možné oblasti, v nichž úprava kolektivních žalob chybí

Sníženou efektivitu a vymahatelnost práva lze obecně spatřovat ve všech společenských a ekonomických oblastech, kde jedním nebo týměž opakovaným protiprávním jednáním dochází ke

vzniku většího počtu nároků, které jsou ze své povahy buď bagatelní či přinejmenším relativně nízké, anebo těžko prokazatelné apod. Jde o oblasti jako např. životní prostředí a jeho ochrana, zdravotnictví, pracovní vztahy, některá práva menšinových akcionářů při vytěsnění či povinné nabídce převzetí anebo finanční trhy. I zde jsou na individuální uplatňování práva formou žaloby k soudu kladeny vysoké nároky, což ve svém důsledku činí tuto formu uplatňování práva soudním postupem pro poškozené přinejmenším neatraktivní. Uplatňování těchto práv je po stránce časové i důkazní náročné, což dokládají i výzkumy sledující obecnou ochotu spotřebitelů jít se soudit o bagatelní částky.⁵ Případné náklady řízení mohou dokonce převýšit zisk ze sporu. Lze proto identifikovat systémový problém, kdy se jedinci dotčení protiprávním jednáním, při němž dochází k porušování jejich práv, soudně nebrání a na svoji ochranu rezignují.

e) Omezené možnosti veřejnoprávního dohledu

Relativně účinným nástrojem v boji proti systematickému porušování práva v různých společenských a hospodářských oblastech tak v současnosti zůstává činnost orgánů veřejnoprávního dohledu. Jde o instituce jako Česká obchodní inspekce, Státní úřad pro kontrolu léčiv, Česká národní banka či Česká inspekce životního prostředí. Dozorové nebo dohledové orgány však nemají ani nemohou mít dostatečnou kapacitu a pravomoci k tomu, aby zcela suplovaly chybějící aktivitu subjektů soukromého sektoru, a není to ani jejich úkolem.

Nadto je nutné zdůraznit, že se zde pohybujeme v oblasti práva soukromého. Jde o soukromoprávní vztahy mezi účastníky právních poměrů, a není proto vhodné, aby do těchto oblastí stát nad míru zasahoval. Naopak, je žádoucí, aby iniciativu převzali i sami nositelé práv a povinností, v tomto případě poškození z protiprávního jednání. Cílem zákona je tedy tuto jejich soukromoprávní aktivitu zásadním způsobem podpořit.

Ostatně nejde o jedinou oblast, kde by si zákonodárce uvědomoval nedostatky na straně veřejnoprávního dohledu. S obdobným cílem posílení práv účastníků soukromoprávních vztahů byl přijat zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže. I tento zákon operuje s porušováním veřejného práva, na jehož dodržování dohlíží ÚOHS a Evropská komise, přesto dává soukromoprávním subjektům oprávnění vymáhat svá práva cestou žaloby s vidinou, že se tím zlepší stav dodržování veřejnoprávních norem hospodářské soutěže.

⁵ <https://www.konzument.cz/novinky/novinka/2/942/vime-jak-spotrebitele-u-nas-vnimaji-hromadne-zaloby.php>

Konečně nemůže stát nijak zakročit v oblasti reparační funkce náhrady škody, neboť zde je jediným způsobem uplatňování skutečně toliko soukromoprávní iniciativa poškozených.

f) Doklad o „hromadných událostech“ v ČR z minulosti

Existenci hromadných událostí, při nichž dochází k většímu poškození širší skupiny osob, lze doložit na několika medializovaných případech v České republice. Právě v těchto případech se v minulosti ukázalo, jak kolektivní soudní řízení na našem území chybí. Zároveň je nutné zdůraznit, že tento přehled nijak nepředjímá, zda tvrzené nároky spotřebitelů a dalších osob byly v těchto známých událostech oprávněné. Posouzení otázky oprávněnosti uplatňovaných práv je plně v kompetenci příslušných soudů, které mohou rozhodnout i o tom, že se žalovaný ničeho protiprávního nedopustil (jak se ostatně i několikrát stalo). Uvedené události však dokládají, že hromadné situace se na území Česka dějí a v procesní rovině schází odpovídající mechanismus pro jejich řešení, bez ohledu na to, zda nakonec daná řízení vyznívají ve prospěch žalobce nebo žalovaného.

Z minulosti lze v této souvislosti zmínit například:

- kauzy týkající se bankovních poplatků⁶
- kauzu týkající se jednoho výrobce automobilů
- kauzu týkající se poskytovatele elektrické energie⁷
- kauzy týkající se podvodných seznámek⁸

V některých případech došlo k procesně diskutabilnímu postupu ve snaze dotčené osoby spojit do jednoho řízení, kdy tento postup právní jistotu spotřebitelů příliš neposílil. Zavedení jednotného, transparentního a předvídatelného nástroje tak bezpochyby povede k posílení legitimního očekávání a důvěry v právní stát z pohledu spotřebitelské veřejnosti.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

⁶ <http://www.bulletin-advokacie.cz/spor-o-bankovni-poplatky-z-pohledu-zakladnich-procesnich-principu>

⁷ <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3385150-dodavatel-elektřiny-a-plynu-bohemia-energy-konci-skupina-ma-statistice-odberatelů>

⁸ <https://www.dtest.cz/clanek-10196/maj-podvodnych-seznamek-cas>

V souvislosti s kolektivní ochranou práv upravuje český právní řád jen některé její dílčí aspekty. Rozhodně nejde o úpravu komplexní a už vůbec nelze hovořit o hromadné žalobě v klasickém slova smyslu. Jde o úpravu strohou a zcela nedostatečnou.

Jedná se zejména o ustanovení občanského zákoníku a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „občanský soudní řád“ nebo „o. s. ř.“) a okrajově též o ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. Prvky nalezneme i v oblasti úpravy ochrany průmyslového vlastnictví, bankovníctví, pojišťovnictví a korporátního práva.

Jistou formu uplatnění hromadných nároků umožňují ustanovení § 83 a § 159a o. s. ř. Tato ustanovení stanoví překážku litispendence, tj. překážku již probíhajícího řízení, a dále překážku *rei iudicatae*, tj. překážku věci pravomocně rozhodnuté (obsaženou v ustanovení § 159a o. s. ř.), pro stejné nároky vyplývající z téhož jednání, avšak uplatněné jinými žalobami dalších žalobců proti témuž žalovanému. Tato úprava je nejen nekoncepční, ale i velmi radikální co do řešení a zejména co do důsledků pro jednotlivé členy skupiny. Aby vůbec bylo možné uzavřít, že úprava je v souladu s právem na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod), musely soudy dovodit, že ostatní „členové skupiny“ se stávají *ex lege* účastníky řízení, pokud podají vlastní návrh na zahájení řízení. Na jejich návrh je nutné nahlížet jako na přistoupení k již probíhajícímu řízení, a to v rozporu s jinak platnými pravidly pro spojování řízení anebo pro přistoupení, bez dalšího (nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. IV.ÚS 1106/08 nebo rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2008, sp. zn. 29 Odo 1019/2006 anebo ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 3856/2010).

Dále jde o ustanovení § 1964 odst. 2 o. z., které stanoví, že i právnické osoby založené k ochraně zájmů malých a středních podnikatelů se mohou dovolávat neúčinnosti ujednání o času plnění závazku nebo ujednání, které se odchyluje od zákonné výše úroků z prodlení, jestliže se jeví taková ujednání vůči věřiteli jako hrubě nespravedlivá. Obdobně je zakotveno právo těchto právnických osob dovolat se neúčinnosti obchodních podmínek podle ustanovení § 1972 odst. 2 o. z. Ustanovení § 2898 o. z. zakotvuje právo domáhat se zdržení či odstranění závadného stavu nejen osobám přímo dotčeným nekalosoutěžním jednáním, ale i právnickým osobám hájícím zájmy soutěžitelů nebo zákazníků.

Konečně jde již o zmiňované oprávnění spotřebitelských organizací: Podle ustanovení § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele může návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního

jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů podat a účastníkem takového řízení být sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Na dotčené subjekty návrhu zákona o hromadném řízení lze pohlížet nejprve z hlediska roviny procesněprávní nebo hmotněprávní.

- V procesněprávní rovině jsou adresáty:

Účastníci řízení

Takové fyzické či právnické osoby, které budou mít způsobilost být účastníkem řízení, budou mít svá procesní práva a povinnosti. Okruh adresátů je pak závislý na zvolené variantě vztahující se k rozsahu uplatnitelnosti hromadné žaloby v určitých právních oblastech.

- ➔ Tj. v první řadě by mělo jít o oblast sporů mezi podnikatelem a spotřebiteli (srov. odůvodnění k § 4 zák. o hromadném řízení ve zvláštní části důvodové zprávy). To budou účastníky žalující kvalifikovaná nezisková organizace a žalovaný podnikatel.
- ➔ Pokud by se měl zákon do budoucna rozšířit, projeví se to i na rozšíření okruhu subjektů (např. žalující NNO na ochranu zaměstnanců a žalovaný zaměstnavatel apod.).
- ➔ Stranou zůstávají žalobci a žalovaní v individuálních řízeních (žalující jednotlivý spotřebitel a žalovaný podnikatel) - a jejich postavení bude zásadně nedotčeno.
- ➔ V rámci účastenství lze uvažovat i o dalších procesních subjektech jako veřejný ochránce práv, který připadá do úvahy jako jedna z variant subjektů oprávněných podat hromadnou žalobu. Ve zvolené variantě se však s úlohou obdobných veřejnoprávních orgánů nepočítá.

K dopadům na výše uvedené účastníky odkazujeme zejména na část věnující se dopadům (kapitola 6). Jinak se neočekává, že by tyto dopady byly odlišné od dopadů v individuálních řízeních na účastníky v těchto řízeních.

Subjekt, který bude zveřejňovat informace o probíhajícím kolektivním řízení apod.

Opět záleží na obecně zvolené variantě, i řešení ad hoc – může to být soud, zástupci veřejných sdělovacích prostředků, skupinový zástupce či jejich advokát atd.

Správní orgány a subjekty mimosoudního řešení sporů

Pro tyto dotčené subjekty vznikne povinnost podat soudu na jeho vyžádání vyjádření týkající se věci samé.

Soudy

Ministerstvo spravedlnosti

- Dotčenými subjekty v **hmotněprávní rovině** jsou v zásadě všichni obyvatelé České republiky – konkrétně zejména:

spotřebitelé

spolky založené k ochraně zájmů spotřebitelů (zejm. spotřebitelské organizace) – těmto primárně vznikne právo na zápis do seznamu oprávněných osob, přičemž pokud jej využijí, získají právo na podání hromadné žaloby. Tyto osoby pak z titulu zápisu budou mít rovněž povinnosti, a to zejm. povinnost informovat MPO o změnách týkajících se zápisu.

podnikatelé

- Mezi další subjekty dotčené subjekty patří:

Ministerstvo průmyslu a obchodu, které bude pověřeno kontrolou dodržování zákonem stanovených podmínek pro neziskové subjekty

Zahraniční neziskové osoby splňující podmínky čl. 4 odst. 3 směrnice o zástupných žalobách, které budou zapsány na seznam oprávněných osoby – tyto získají možnost v ČR podávat hromadné žaloby.

1.5 Popis cílového stavu

Obecným cílem je, aby současná právní úprava reflektovala potřeby společnosti, a reagovala tak na její vývoj ve spotřebitelském, podnikatelském a obecně právním styku.

Mezi tyto cíle patří zejména:

- hospodárné a efektivní vymáhání stejných či obdobných práv v jednom soudním řízení (úspory státu i účastníků řízení) a odbřemenění soudů od zbytečného opakovaného projednávání stejných otázek,

- jednotnost rozhodování v týchž či obdobných věcech,
- faktická vymahatelnost určitého typu nepatrných nároků a posílení ochrany spotřebitele,
- narovnání podnikatelského prostředí ve prospěch poctivých podnikatelů (těch, co nevyužívají „racionální“ vymahatelnosti bagatelních částek),
- zároveň je však snahou zabránit potenciálnímu zneužití hromadných řízení.

Mezi identifikátory, které by měly přispět k ověření, že cílů bylo dosaženo, patří zejména statistiky vedené Ministerstvem spravedlnosti. Tyto statistiky by měly být kontrolovány pravidelně za každý rok, nicméně v zájmu vyloučení excesů by zevrubná analýza měla proběhnout jednou za 3-5 let. Ze statistik i údajů, které soudy poskytnou ministerstvu, by se měla sledovat především následující kritéria. K tomu, aby bylo konstatováno dosažení cílového stavu, je pak nutné dojít k těmto výsledkům. Obojí shrnuje přehledná tabulka:

Identifikátor	Kritérium pro dosažení cílového stavu
1. kolik neziskových organizací bylo zapsáno na seznam MPO a zda tyto organizace podávají hromadné žaloby	aby cíle bylo dosaženo, mělo by jich být alespoň 5
2. kolik hromadných žalob a v jakých oblastech se podalo	aby bylo cíle dosaženo, mělo by jich být alespoň okolo 5-10 ročně
3. jak dlouho trvá hromadné řízení	aby bylo cíle dosaženo, neměla by délka hromadného řízení překročit délku individuálních řízení
4. zda byly hromadné žaloby certifikovány a kolik z nich bylo vyhodnoceno jako zneužívající	aby bylo cíle dosaženo, měly by být certifikovány všechny žaloby nebo alespoň většina z nich a žádná ze zneužívajících žalob by se neměla podat, popř. pokud se podala, neměla by být certifikována
5. jak skončila hromadná řízení ve věci samé a v kolika případech byl uzavřen smír	v ideálním případě by certifikovaná hromadná řízení měla skončit smírem
6. jak se zavedení žalob projevilo na množství individuálních řízení	aby bylo cíle dosaženo, měl by počet individuálních sporů klesnout

<p>7. kolik se do hromadných řízení průměrně přihlašuje spotřebitelů a o jaký podíl se jedná, přičemž by bylo vhodné toto číslo porovnat s tím, kolik ze zbývajících spotřebitelů, kteří se nepřihlásili, se rozhodlo podat individuální žalobu</p>	<p>aby bylo cíle dosaženo, měla by se do řízení přihlásit většina dotčených spotřebitelů, ideálně všichni, přičemž počet individuálních sporů v týchž věcech by se měl minimalizovat</p>
--	--

Konkrétním cílem je pak dosažení harmonizace českého práva s právem EU, specificky směrnici o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů.

Věcné řešení nové právní úpravy je založeno na minimální harmonizaci českého práva, což znamená, že se vyznačuje těmito parametry:

- 1) Omezení jen na spotřebitelské spory;
- 2) Čistě reprezentativní princip hromadné žaloby;
- 3) Minimalistická úprava procesních norem;
- 4) Zakotvení dostatečných pojistek proti zneužití.

1.6 Zhodnocení rizika

A) Zhodnocení rizika spojeného s nepřijetím právní úpravy

S nepřijetím právní úpravy je v první řadě spojeno riziko sankcí ze strany Evropské komise pro porušení povinnosti transponovat předpis unijního práva (směrnici o zástupných žalobách). Toto riziko je nevyhnutelné a zvyšuje se v čase – pokuty lze očekávat v řádu desítek milionů korun a k tomu navíc i případné úroky za každý den prodlení při nesplnění transpoziční povinnosti.

Mimo výše uvedené bezprostřední riziko spojené s finančními sankcemi by v případě nepřijetí právní úpravy i nadále trval aktuální neuspokojivý stav v oblasti vymahatelnosti spotřebitelského práva,

zejména by i nadále přetrvávaly tyto nežádoucí účinky, přičemž lze očekávat, že v čase by se situace zhoršovala:

- vymáhání práv z hromadných událostí by i nadále bylo neefektivní a drahé pro stát i účastníky řízení,
- soudy by i nadále byly zatíženy opakovaným projednáváním stejných otázek,
- stejné případy by mohly být i nadále posuzovány různě,
- hromadné nároky v bagatelní výši by se i nadále nevyplatilo vymáhat (což se projevuje zejm. v oblasti ochrany spotřebitele),
- subjekty, které jednají nepoctivě, by i nadále těžily z této „nevymahatelnosti drobných nároků“, čímž by získávaly neoprávněnou konkurenční výhodu oproti poctivým podnikatelům.

B) Zhodnocení rizika spojeného s přijetím právní úpravy

Se zavedením hromadných žalob může být spojeno riziko vyplývající zejména

I) ze snahy strany žalující či osob s ní propojených zneužít tohoto institutu proti osobě žalovaného – tyto případy mohou mít různý původ i motivaci. Může jít jak o případy zneužití institutu k reputačnímu či majetkovému poškození žalovaného, tak o všemožné pokusy donutit žalovaného podáním žaloby k určitému jednání, které může či nemusí souviset s jejím předmětem.

II) ze snahy žalovaného či osob s ním propojených využít hromadné řízení ve svůj prospěch, popř. též v neprospěch skupiny – jedná se o jev známý v kontextu insolvenčního řízení jako tzv. koncernový únos. Tyto případy mohou mít různou podobu. Spojujícím prvkem je však snaha žalovaného či potenciálního žalovaného neoprávněně ovlivňovat průběh hromadného řízení. Může jít podle okolností jak o zahájení řízení z pozice žalovanému spřízněných stran s cílem dosáhnout pro něj žádoucího výsledku, popřípadě různé procesní obstrukce (např. podání vadného návrhu u místně nepřislušného soudu atd.). Často může jít o motivaci žalovaného získat pravomocný rozsudek o určité otázce, přičemž žalobce bude jednat s žalovaným ve shodě a řízení tak dopadne pro skupinu neúspěšně. Kvůli překážce věci pravomocně rozhodnuté však nebude moci člen skupiny toto rozhodnutí zvrátit,

III) ze snahy členů skupiny uplatňovat nejisté či smyšlené nároky, popřípadě nároky, jejichž vymáhání soudní cestou se může z obecného hlediska jevit jako nevhodné či neefektivní – tento případ morálního hazardu může být vyvolán faktem, že z vedení hromadného řízení pro členy skupiny nevyplývají bezprostředně žádné přímé negativní následky, například v podobě povinnosti hradit náhradu nákladů řízení. Může mít jednak formu aktivní participace, která se může projevovat v

podobě sudičství. Jednak může jít o případy pasivní participace, kdy může být hromadné řízení vedeno v zájmu osob, které by se o svá práva ani za výhodnějších podmínek samy nikdy nebraly.

Důraz na předcházení možnému riziku zneužití je patrný také ze směrnice o zástupných žalobách (viz např. čl. 1 odst. 1, čl. 10 nebo čl. 11).

Předkladatelé jsou si této skutečnosti vědomi, a proto zákon obsahuje řadu pojistek a mechanismů, které by měly různým formám zneužití zabránit.

1. Omezení pravomoci soudu pouze na spory týkající se právních poměrů spotřebitelů a podnikatele

Zneužití zákona ve formě sub I) je téměř vyloučeno již jen tím, že pro tuto chvíli se návrh zákona předkládá s omezenou pravomocí soudu pouze na spory týkající se práv spotřebitelů. V pozici poškozeného tak budou figurovat spotřebitelé, kteří logicky nemohou být v konkurenčním vztahu s podnikatelem.

2. Regulace subjektů oprávněných podat návrh na zahájení řízení

Za ohnisko výše popsaných rizik zneužití uvedených pod I) a II) lze považovat již samu legitimaci k podání návrhu na zahájení řízení, u níž vymezení osobní působnosti může podstatným způsobem ovlivňovat míru, v níž se tato rizika mohou projevit. To je v zákoně mimo jiné činěno tím, že se oprávnění k zahájení hromadného řízení limituje pouze na neziskové osoby, tj. etablované a důvěryhodné nevládní neziskové organizace, což je v zahraničí obecně vnímáno jako základní pojistka proti zneužití. Uvedené organizace přitom nemohou vzniknout *ad hoc*, ale musí existovat delší dobu, musí splňovat řadu podmínek a získat akreditaci od Ministerstva průmyslu a obchodu. Tyto osoby následně podléhají pravidelné kontrole ze strany MPO, kterou

mohou iniciovat též zahraniční subjekty a ostatní členské státy. Neziskové osoby budou totiž zapsány na celoevropský seznam oprávněných osob.

3. Úprava podmínek hromadného řízení

Dalším klíčovým prvkem proti případnému zneužívání jsou zpřísněné podmínky hromadného řízení, jejichž naplnění posuzuje soud ještě před tím, než se začne celou věcí meritorně zabývat (srov. k tomu další bod).

Tyto podmínky by měly odradit od podávání zneužívajících, šikanózních či zjevně bezdůvodných žalob, a v případě, že některá z nich bude podána, zajistit, že soud uvedené žaloby nepřipustí.

Mezi základní podmínky, které mají zneužívání zabránit, patří

- **stanovení podmínky početnosti skupiny**, které po žalobci vyžaduje, aby doložil, že skupina čítá větší počet členů, konkrétně alespoň 10;
- **stanovení podmínky adekvátního zastoupení**, kdy soud zkoumá, zda je žalobce objektivně schopen hájit zájmy skupiny;
- **stanovení negativní podmínky zákazu zneužití**, tj. že návrh nepředstavuje šikanózní výkon procesního práva. Zkoumání této podmínky nepředpokládá věcné posuzování uplatňovaného nároku, zneužívající výkon procesního práva může vyplynout případně z jiných okolností, které mohou být soudu známy nebo doloženy žalovaným neprodleně po podání návrhu;
- **zakotvení transparentnosti zdrojů pro financování a zákazu střetu zájmů ve vztahu k financujícímu subjektu** hromadného řízení. Uvedená podmínka by měla zabránit možnému střetu zájmů.

4. Oddělené rozhodování o přípustnosti hromadné žaloby – odmítnutí zneužívajících návrhů

Na podmínky hromadného řízení navazuje další pojistka v podobě oddělené fáze, v níž soud nejprve zkoumá splnění podmínek pro vedení hromadného řízení. Předpokladem vyloučení zneužívajících praktik je totiž nejen v hromadném řízení jejich včasné rozpoznání a vyvození patřičných důsledků. Za tím účelem se navrhuje upravit zvláštní neveřejnou a zjednodušenou fázi hromadného řízení, v níž se soud zabývá tím, zda je na místě celou věc projednat hromadně,

zda nejde o zneužívající či bezdůvodný návrh na zahájení hromadného řízení a zda jsou dány všechny ostatní požadavky na vedení hromadného řízení.

Tato tzv. certifikační fáze by měla všechny případné zneužívající či zjevně neopodstatněné návrhy odfiltrovat ještě předtím, než se v rejstříku hromadných řízení uveřejní zmínka o hromadném řízení a než se tedy soud začne zabývat věcí samou. Uvedená fáze totiž bude předcházet věcnému projednání sporu a od meritorního rozhodování bude oddělena usnesením, které navíc bude možné podrobit instančnímu přezkumu.

5. Zveřejňování informací o hromadném řízení

Již se samotným faktem zveřejnění informace o vedeném hromadném řízení může být spojována obava z možných případů zneužití tohoto institutu. Ta může vycházet z potenciálu **negativní publicity** spojené s podáním hromadné žaloby, která se může stát prostředkem zneužívajícího jednání kupříkladu v konkurenčním boji.

Tento jev může mít určitou paralelu v podobě zneužívajících věřitelských insolvenčních návrhů. Ty podle právního stavu platného do 30. 6. 2017 využívaly toho, že insolvenční soud měl de facto bez dalšího povinnost oznámit zahájení insolvenčního řízení vyhláškou zásadně do 2 hodin poté, kdy mu došel insolvenční návrh. Poučen některými případy zneužití přijal zákonodárce novelu insolvenčního zákona provedenou zákonem č. 64/2017 Sb., jíž bylo zavedeno tzv. předběžné posouzení insolvenčního návrhu podaného věřitelem (§ 100a InsZ) s možností odmítnout zjevně bezdůvodný návrh v režimu tajnosti a další opatření na eliminaci těchto případů.

Předně je však třeba konstatovat, že srovnávání dopadů podání věřitelského insolvenčního návrhu s podáním hromadné žaloby není zcela přiléhavé. Obecně se lze domnívat, že podání insolvenčního návrhu představuje do sféry dlužníka citelnější zásah, a to především s ohledem na účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení (§ 109 InsZ). **Zahájení hromadného řízení naproti tomu z právního hlediska bez dalšího nepůsobí zásadní následky**, které by se mohly negativně podepsat na dalším výkonu činnosti žalovaného či na něj navázaných osob (zejm. dodavatelé, odběratelé, zákazníci, zaměstnanci). Žalovaný zahájením hromadného řízení není nikterak omezován v nakládání se svým majetkem, dříve zahájená řízení týkající se žalovaného

a jeho závazků mohou nadále pokračovat atd. Vyloučena ani zásadně omezena není také možnost věřitelů uplatňovat své nároky individuální cestou.

Jediným relevantním rizikem spojeným se zveřejněním údaje o zahájeném hromadném řízení je **riziko negativní publicity, která se může projevovat spíše v mimoprávní (především psychologické) rovině**. I zde je však na místě pochybnost o tom, zda je tento možný dopad potenciálně citelnější než za stávajícího stavu, za něhož je možné obdobného efektu docílit i jinými méně nákladnými prostředky (např. dehonestací kampaní, dodavatelským či zákaznickým bojkotem, podáním trestního oznámení atd.). Riziko negativního reputačního působení hromadné žaloby se tak může zakládat v podstatě jen na relativní novosti tohoto institutu a předpokládané nízké četnosti jeho užití, s čímž může být spojena teoreticky vyšší veřejná pozornost. Eliminace tohoto rizika je nicméně odvislá právě od způsobu, jakým bude veřejnost o průběhu hromadného řízení informována. Za účelem minimalizace popsanych rizik se proto navrhuje přijetí následujících opatření:

- a) Těžiště informování dotčených osob o zahájeném řízení spočívá primárně na žalobci** – tím by měly být minimalizovány případné negativní dopady spojené s uveřejněním údaje veřejnou mocí, které může v psychologické rovině zakládat určitou předpojatost vzhledem k relevanci vedení daného řízení,
- b) Údaj o vedení hromadného řízení bude v rejstříku hromadných řízení vedeném veřejnou mocí uveřejněn až po udělené certifikaci** – tím bude zabezpečeno, že v rejstříku nebudou uveřejněny údaje o řízeních, která jsou vedena na základě zneužívajících návrhů, návrhů, které nesplňují podmínky hromadného řízení apod.
- c) Informace o řízeních v rejstříku hromadných řízení jsou omezeny jen na nezbytné minimum.**

6. Povinnost žalobce jednat v zájmu skupiny

Primárně jako ochrana členů skupiny před případným jednáním žalobce ve prospěch žalované či jiných osob, kdy žalobce začne upřednostňovat vlastní zájmy před zájmy členů skupiny,

zakotvuje zákon obecnou a ústřední povinnost každého žalobce v každém hromadném řízení jednat v zájmu skupiny. Zároveň je žalobce povinen jednat s odbornou péčí.

Při porušení této povinnosti není vyloučena majetková odpovědnost žalobce vůči členům skupiny za případné zjevné pochybení.

7. Povinnost k náhradě nákladů řízení

Právě žalobci může být v konečném důsledku uložena povinnost k náhradě nákladů v případě neúspěchu ve věci, což bude posilovat jeho averzi či obezřetnost k riziku. Samotní členové skupiny v pozici zúčastněných členů skupiny tuto povinnost sice mít nebudou, zvýšené riziko to nicméně nezakládá, neboť zúčastněný člen nemůže hromadné řízení zahájit ani nemá ve vztahu k hromadné žalobě další dispoziční práva.

8. Zapojení člena skupiny do iniciace řízení

Zavedení hromadných žalob může v krajním případě vytvářet riziko, že mohou být uplatňovány i takové nároky, které by samy jejich hmotněprávní subjekty ani za výhodnějších podmínek (např. při snížení soudního poplatku a dostupnějších cenách služeb právní pomoci) neuplatňovaly. Jedním z myslitelných případů takového jevu je stav, kdy jsou zde takové zvláštnosti vztahu mezi oprávněným a povinným, v němž existují mimoprávní důvody, proč nezahajovat soudní řízení (např. pokud mezi členy skupiny a potenciálně žalovaným existuje úzký dodavatelsko-odběratelský vztah, u něhož by vedení soudního řízení mohlo narušovat vzájemnou důvěru a další spolupráci). Vznik takových případů je však vyloučen s ohledem na omezení působnosti zákona i způsob vedení řízení tak, že se ho účastní jen členové skupiny, kteří se do řízení aktivně přihlásili.

Konečně lze z určitého hlediska negativně hodnotit i takové případy, kdy hromadné žaloby v části společnosti prohloubí dojem, že není potřeba se aktivně brát o svá práva (*vigilantibus iura*) a že postačí využít situace, kdy tak učiní někdo jiný (tzv. *free riding* neboli problém černých pasažérů). Vzhledem k tomu, že základním a jediným systémem hromadných žalob je hromadné

řízení založené na přihlašování spotřebitelů, tento problém nastat nemůže – v této formě se totiž aktivita členů skupiny předpokládá.

9. Povinné právní zastoupení

Další pojistkou, která může efektivně působit proti zneužití hromadných žalob, je i povinnost žalobce být právně zastoupen advokátem. Je možné předpokládat, že advokáti budou své klienty odrazovat od řízení, která nebudou mít šanci na úspěch, budou zjevně bezdůvodná či dokonce přímo zneužívající.

2 Terminologie a metodologie

Vzhledem k zásadnímu významu navrhované právní úpravy pro právní řád České republiky a s ohledem na skutečnost, že jde o úpravu zcela novou a českému procesnímu právu doposud namnoze cizí, vkládá se před částí věnující se návrhu variant řešení zvláštní část, jež pojednává o obecnějších otázkách. Lze ji vnímat jako shrnutí vytknuté před závorku, které je společné pro všechny následující kapitoly.

V této obecné části se jednak navrhuje vymezit základní terminologii pro usnadnění porozumění textu. Dále se definuje metodologie, která osvětluje řazení zvláštních kapitol obsažených v navazující části variant řešení.

2.1 Terminologie

Hromadné žaloby

Terminologie problematiky týkající se kolektivní ochrany individuálních práv je doposud neustálená. Synonymicky a jako shrnující pojem jsou využívána označení „hromadná“, resp. „kolektivní žaloba“.⁹ Jde o typ žalob, který slouží k uplatňování obdobných nároků z týchž nebo obdobných protiprávních jednání, v němž dochází k hájení zájmu větší skupiny osob, bez ohledu na to, do jaké míry se tyto osoby mohou do řízení zapojit (k tomu dále).

Druhy hromadných žalob - druhy řízení (reprezentativní/skupinové/spolkové/vzorové)

Je možné uvažovat o několika skupinách hromadných žalob, na základě kterých je řízení následně charakteristicky vedeno. Typy kolektivních žalob jsou:

⁹ Blíže k terminologii srov. Balarin, J., op. cit., s. 15 a násl.

- **Skupinová žaloba**

Pro skupinovou žalobu je charakteristické, že žalobce má zpravidla věcnou legitimaci k uplatnění nároku (ale nemusí - např. žaluje-li právnická osoba v zájmu třetích osob anebo žaluje-li orgán veřejné moci) a současně účinky takového řízení platí i pro jiné osoby, které se na řízení přímo nepodílely, ale mají obdobný nárok vyplývající z téhož jednání či stavu. Tyto osoby mohou následný rozsudek vymoci v rámci exekučního řízení. Jejich postavení se liší podle toho, zda jde o řízení založené na *opt-in* nebo *opt-out* principu (k tomu dále). Osoby, o jejichž právech se jedná, mají v řízení omezená práva.

- **Reprezentativní a spolková žaloba**

V řízení o reprezentativní žalobě vystupuje jeden vybraný subjekt jménem skupiny poškozených, sám není ve věci aktivně věcně legitimován, je však procesně legitimován hájit zájmy skupiny. Členové skupiny nejsou formálně účastníky řízení a nemají v něm ani žádná práva. Jako zvláštní kategorie reprezentativní žaloby se někdy odlišuje tzv. spolková žaloba: procesní legitimaci zde má spolek, jehož cílem je ochrana určitých zájmů.

- **Vzorová žaloba**

Cílem této žaloby je vyřešit určitý problém (otázku skutkovou či právní) ve „vzorovém“ řízení, přičemž závěry tohoto řízení je poté možné použít u všech dalších zahájených řízení, v nichž se řeší stejná otázka. Může jít přitom o svoji povahou řízení skupinové i reprezentativní.

Princip *opt-in* a *opt-out*

Režim *opt-in* i *opt-out* představují stěžejní otázku, která určuje podobu, nastavení i účinky hromadného řízení. Základní rozdíl mezi oběma řízeními je postavení členů skupiny a jejich zapojení do řízení.

V případě režimu *opt-in* je výsledek kolektivního sporu závazný vždy pouze pro ty, kteří se do takového sporu řádně přihlásili. Tzn. pouze nárok těch, kdo výslovně projevíli vůli, bude předmětem řízení. Ostatní potenciální žalobci mohou své právo žalovat samostatně. Uvedený přístup se vyskytuje zejména v kontinentální Evropě.

Režim opt-out je založen na opačném přístupu. Nároky všech osob, které splňují příslušné podmínky, tedy typicky mají totožný či obdobný nárok, který plyne z podobného skutkového a právního stavu, jsou projednány v kolektivním sporu. Chce-li člen skupiny žalovat samostatně anebo chce-li se svého nároku dobrovolně vzdát, musí projevit vůli a z řízení vystoupit. Uvedený přístup je typický pro USA a další země *common law*, dále se s ním lze setkat též v některých zemích Evropy (Norsko, Belgie, Španělsko, Velká Británie či Portugalsko).

Certifikace

Certifikací je míněna první fáze řízení, v níž soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky kolektivního řízení. Cílem odlišení tzv. certifikace je co nejdříve postavit najisto otázku, zda jsou naplněny předpoklady hromadného řízení (zda je zde větší počet osob, kterým z obdobného právního vztahu vznikl obdobný nárok). Tato fáze může být více či méně formalizovaná, podmínky pro udělení certifikace mohou být různé, stejně tak skutečnost, zda se lze proti rozhodnutí o neudělení certifikace bránit, či nikoliv. Klíčové je nicméně to, aby nedošlo k věcnému projednání sporu do doby, než se soud ujistí o vhodnosti případu pro projednání v režimu kolektivního řízení, či řečeno jinak, aby nakonec žalobu neodmítl právě jen z důvodu, že nenaplnila podmínky kolektivního řízení.

Zástupce skupiny/reprezentant skupiny (*class representative*)

Zástupce či reprezentant skupiny je osoba, která reprezentuje skupinu v průběhu řízení. Zástupce skupiny je sám aktivně legitimován k podání žaloby, je jedním z poškozených a je tedy členem skupiny. Od ostatních členů skupiny se odlišuje tím, že „vystoupil z davu“ a zahájil o svém nároku řízení, nikoliv však individuální, ale kolektivní. Řízení tak nyní vede nejen ve svém zájmu, ale i v zájmu ostatních členů skupiny. V tomto ohledu musí být jeho nárok ve vztahu k nárokům ostatních členů skupiny typický (podmínka *typicality* - srov. dále).

Je nutné jej odlišovat od právního zástupce čili advokáta (*class counsel*), který skupinového reprezentanta v řízení zastupuje. Advokát je jen procesním zástupcem, o jeho nároku se nejedná.

2.2 Metodologie

A. Opt-in či Opt-out

Základní otázku, kterou je nutné zodpovědět, je zvolení režimu projednávání podle principů opt-out, anebo opt-in.

B. Obecnost žaloby

Obecností žaloby je myšleno, v jakých oblastech bude možné žalobu uplatňovat. Je nutné určit, zda bude žaloba dopadat na všechny právní oblasti bez omezení nebo jestli se žaloba uplatní pouze v rámci vybraných vztahů, např. v rámci ochrany spotřebitele či pro účely nekalé soutěže.

C. Nároky

Na základě podané žaloby se může žalobce domáhat:

- určení, zda došlo či nedošlo k protiprávnímu jednání (petit určovací),
- náhrady škody (žaloba na plnění),
- zdržení se protiprávního jednání (negatorní nárok) či
- odstranění protiprávního stavu.

D. Procesní legitimace (aktivně věcně legitimovaní/spolky/veřejná žaloba)

Okruh adresátů, kteří budou procesně legitimováni k podání žaloby podle nové úpravy, může být následující:

- Jednotlivé osoby, kterým vznikl nárok uplatnitelný hromadnou žalobou, a které tak budou mít aktivní věcnou legitimaci.
- Zástupce skupiny vystupující jménem všech členů skupiny, kteří však nebudou mít procesní práva a povinnosti jako účastníci řízení.
- Spolky (neziskové organizace), které byly založeny na ochranu určitých zájmů.
- Lze uvažovat o aktivní procesní legitimaci veřejného ochránce práv, který bude takto legitimován ze zákona, jestliže žaloba bude podána ve veřejném zájmu.

E. Certifikace

Dále je nutné stanovit, zda úprava bude předpokládat zvláštní stádium řízení v podobě certifikace, kdy soud bude samostatně posuzovat splnění procesních podmínek a to, zda nejde o zneužívající návrh. O tom bude rozhodovat zvláštním usnesením.

F. Příslušnost

V otázce věcné příslušnosti se nabízí několik variant možného řešení. Lze uvažovat o tom, že věcně příslušnými budou v prvním stupni soudy okresní či soudy krajské. Další subvariantou je, že se řízení bude soustředit u vybraných soudů (okresních či krajských).

G. ADR/soudní smír

Mimosoudní řešení sporů přináší pro obě strany sporu výhody, zejména co do rychlosti a efektivity řízení. Jedná se o alternativní postup, tj. jiný postup než klasickou soudní cestou. ADR je tak efektivním nástrojem, který přináší rychlost, jednoduchost i nízké náklady, což se může projevit i v řízeních s kolektivním prvkem. V této souvislosti je třeba zkoumat vhodnost využití tohoto nástroje pro řízení s kolektivním prvkem.

Rovněž je nutné vypořádat se s otázkou, zda smír uzavřený v průběhu soudního řízení musí splňovat kvalifikované požadavky, či zda postačí splnění podmínek stanovených obecným právním předpisem pro civilní řízení (§ 99 o.s.ř.).

3 Návrh variant řešení, identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů a výběr řešení

Na základě vymezené metodologie jsou dále uvedeny jednotlivé varianty řešení. Vzhledem ke komplexnosti celé právní úpravy a větší srozumitelnosti předložených návrhů jsou jednotlivé dílčí aspekty, jak byly vymezeny v metodologii, řešeny zvlášť. U každé varianty či subvarianty je již dále pro přehlednost a srozumitelnost umístěno zhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant a dále výběr řešení.

Zcela na úvod je jako obecná varianta uvedena varianta nulová – ponechání současného stavu beze změny (3.1). Další hlavní varianta již se změnou právní úpravy (3.2 Varianta 1: Přijetí zákona o hromadném řízení) počítá, přičemž jednotlivé otázky jsou dále řešeny odděleně.

V této souvislosti je vhodné uvést, že podrobné zhodnocení dopadů regulace bylo provedeno již v souvislosti s přípravou návrhu věcného záměru zákona o hromadných žalobách (č.j. předkladatele

102/2016-LO-SP, č.j. OVA 93/18), který byl předložen do legislativního procesu 26. září 2017. Na závěrech v tomto materiálu se po 5 letech nic zásadního nezměnilo, proto z nich lze vyjít i pro účely této zprávy o hodnocení dopadu regulace. Tyto závěry je však dnes nutné poměřovat se skutečností, že v mezidobí byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1828 ze dne 25. listopadu 2020 o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES (dále jen „směrnice o zástupných žalobách“). Jelikož cílem předloženého návrhu zákona o hromadném řízení je dosáhnout pro tuto chvíli toliko minimální harmonizace českého práva s touto směrnicí, má to nepochybně vliv i na volbu nejvhodnějšího řešení. Minimální harmonizace se pro tuto chvíli jeví vhodná zejména z těchto důvodů:

- EU se ve směrnici přihlásila k určitému nastavení systému hromadných žalob, který by bylo vhodné respektovat.
- Jde o nový institut, který dosud v právním řádu chybí – nejprve je tedy na místě spíše konzervativní a opatrný přístup, kdy bude návrh zákona zaveden v minimálním rozsahu, aby bylo možné otestovat, jaké bude mít důsledky. Pakliže a pouze v případě, že se do budoucna osvědčí, lze event. uvažovat o jeho dalších úpravách a rozšiřování nad rámec směrnice.
- V mediálním prostoru panují určité obavy z toho, že by se hromadné řízení mohlo stát nástrojem konkurenčního boje. Za této situace právě minimální harmonizace a opatrný přístup mohou přispět k tomu, aby se tato obava nenaplnila.

3.1 Varianta 0: Ponechání současného stavu beze změny

Tato varianta spočívá v ponechání současného stavu, jak byl vymezen v bodě 1.3. Setrvání u stávající úpravy však znamená neřešení problému detailně rozvedeného v bodě 1.2. Zejm. by pak tento stav znamenal, že ČR poruší své závazky vyplývající pro ni z jejího členství v EU.

3.1.1 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů varianty 0

Varianta 0 představuje ponechání dosavadní právní úpravy beze změny. Se zachováním stávajícího stavu budou spojeny narůstající náklady. Nezmění-li se stávající stav, kdy osoby rezignují na

uplatňování svých práv, lze očekávat další zvýšení nákladů na straně poškozených osob, neboť těm se nedostává plnění či zacházení, které by odpovídalo zákonu. Tyto náklady spočívají zejména v:

- škodě, která zůstane spotřebitelům neuhrazena – její výše se může lišit, tato škoda může být od bagatelních částek do 1 000 Kč až po deseti či statisíce; nelze poskytnout přesný kvantifikovaný odhad celkových dopadů;
- bezdůvodném obohacení, které se spotřebitelům nevrátí, a naopak na straně podnikatelů bude představovat neoprávněný zisk – výše takového bezdůvodného obohacení může být řádově desítky až stovky korun u jednotlivého spotřebitele (např. dlouhodobé závazky v oblasti finanční či telekomunikací), přičemž však celková výše zisku na straně podnikatele může být řádově v milionech či dokonce miliardách (např. největší české banky mají několik milionů klientů) – i onen neoprávněný zisk je pak nákladem celé společnosti a konkurentů nepoctivého podnikatele;
- imateriální újmu, pakliže došlo v rámci protiprávního jednání s hromadným prvkem také k zásahu do přirozených práv spotřebitelů – zejména u imateriální újmy je velmi složité poskytnout celkový agregovaný dopad (náklady), jelikož její výše se liší spotřebitel od spotřebitele a dále také případ od případu.

Přistoupí-li naopak poškození k obraně, budou nuceni nést náklady řízení, jež budou ve srovnání s případnou škodou nepoměrně vysoké (např. u bagatelních nároků do 1000 Kč je již jen samotný soudní poplatek vyšší než žalovaný nárok, nepočítaje v to případnou náhradu nákladů řízení protistraně, pokud nebude mít žaloba úspěch ve věci – srov. položku 1 sazebníku poplatků dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích v platném znění). Příkladem budiž spor o bezdůvodné obohacení ve výši 800 Kč. Jednotlivý spotřebitel, pokud se rozhodne obrátit na soud, bude muset počítat s těmito náklady:

- soudní poplatek ve výši 1000 Kč
- riziko neúspěchu ve výši minimálně cca 3 000 Kč (500 Kč za jeden úkon dle vyhlášky 177/1996 Sb., přičemž standardně je v řízení cca 6 úkonů).

Pakliže je pak daným jednáním dotčeno např. milion spotřebitelů, znamená to v celkovém úhrnu zbytečně vynaložené náklady ve výši 4 000 000 000 Kč (4 000 Kč za jedno řízení – násobeno

celkovým počtem řízení). Tyto náklady by mohly být uspořeny podáním hromadné žaloby, která by všechny nároky uplatnila najednou.

Vedle toho dojde k nárůstu nákladů na straně státu, který bude nucen připravit soudní soustavu na přibývající případy. A i přestože se náklady budou zvyšovat, na straně soudů nedojde ke kýženému efektu a budou i nadále zahlceny. Náklady na straně států budou spíše dlouhodobé a systémové, související se zbytečným zatížením soudů rozhodováním sporů, které by bylo možno rozhodnout najednou – tj. soudy, které se budou zabývat stovkami obdobných případů, by mohly místo toho efektivněji vyřizovat individualizované věci. Tyto náklady se tedy pravděpodobně neprojeví v konkrétních požadavcích na posílení soudů, neboť lze očekávat, že se justice bude schopna s případy vypořádat při zachování stávajícího personálního obsazení. Tento způsob však bude méně efektivní a nevhodný.

Taktéž hrozí prohloubení nákladů na straně účastníků spojené s rizikem nejednotného rozhodování soudů v obdobných záležitostech. Tyto náklady jsou zejména náklady na spory, které byly zahájeny v dobré víře, že žaloba bude posouzena pozitivně, jako v jiném srovnatelném případě, přičemž jiný senát bude mít však jiný právní názor a žaloba bude v obdobné situaci zamítnuta.

Tato varianta je dále spojena s rizikem zahájení řízení proti České republice pro nesplnění povinnosti transponovat evropskou směrnici o zástupných žalobách, které může vyústit až v uložení vysokých finančních sankcí v řádu desítek milionů korun a narůstajícím penále za každý den prodlení.

Nulová varianta je tak zcela nevhodná.

3.2 Varianta 1: Přijetí právní úpravy

3.2.1 Způsob inkorporace hromadných žalob do právního řádu

V podobných právních rádech se lze v zásadě setkat se dvěma přístupy. Část států zakotvuje úpravu hromadných žalob do obecného předpisu - ať už do předpisu procesního (např. Francie, USA, Norsko), tak do jiného kodexu (např. Velká Británie a její úprava v *Consumer Rights Act 2015*). Druhá část pak upravuje hromadné žaloby ve zvláštním právním předpise (např. Německo, Polsko či

Švédsko). V českém kontextu do řešení této otázky vstupuje ještě eventualita rekodifikace civilního procesu.

3.2.1.1 **Varianty**

Varianta 1: Úprava ve stávajícím občanském řízení soudním

Předně je myslitelná varianta, kdy právní úprava hromadných žalob bude vložena do stávajícího zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. V úvahu přitom přichází jak „rozesetí“ pravidel do zákona, tak i vložení nové hlavy anebo části, která by se věnovala pouze hromadným žalobám.

Varianta 2: Úprava v novém civilním řádu soudním

Rovněž se nabízí tuto zásadní otázku nyní neřešit a svázat přípravu hromadných žalob s přípravou revize pravidel civilního procesu.

Varianta 3: Úprava v samostatném zákoně

Konečně je možné v souladu s některými zahraničními právními úpravami vyřešit tuto otázku ve zcela samostatném zákoně, který by se věnoval pouze úpravě hromadného řízení.

3.2.1.2 **Identifikace nákladů a přínosů**

Výhody varianty 1 lze spatřovat zejména v tom, že není na rozdíl od varianty č. 2 nutné čekat na přípravu nového procesního kodexu. Zároveň tato varianta umožňuje upravit právní úpravu sporného řízení, byť se vyznačuje určitými specifiky, v obecném předpisu pro sporné řízení. Tím může být lépe vyřešena případná otázka subsidiární aplikovatelnosti obecných ustanovení na zvláštní řízení o hromadné žalobě a mohou být zřejmě o něco lépe řešeny případné výkladové problémy či nejasnosti.

Nevýhodou této varianty je skutečnost, že hromadné řízení je specifické. Odchytky by byly značné a šlo by o „zákon v zákoně“.

Výhodou varianty č. 2 je to, že by nešlo jen o dočasné řešení a zákon by byl hned od počátku vytvářen v rámci nových pravidel. Aktuálně však nelze čekat na novou úpravu (popř. na revizi stávajícího

procesního kodexu pro sporné řízení), jelikož je ČR povinna vyhovět transpoziční lhůtě u směrnice o zástupných žalobách.

Náklady varianty č. 2 tak lze spatřovat v nesplnění transpoziční povinnosti a riziku sankcí ze strany EU.

Nevýhody předchozích dvou variant do značné míry umožňuje odstranit zakotvení hromadných žalob do samostatného zákona (varianta 3). Bude umožněno, aby problematika, která je do značné míry samostatná, zasahuje do různých fází řízení, do různých zákonů atd., byla řešena v jednom zákoně a nebyla roztržena podle toho, čeho se zrovna vybraná otázka týká. A to s výjimkou jednodušší žaloby na zdržení se protiprávního jednání dle občanského soudního řádu, kde se jen navazuje na dosavadní tradici této žaloby v právním řádu ČR.

3.2.1.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianta 2 byla vyhodnocena jako nejméně vhodná, neboť znamená nedodržení transpoziční lhůty a riziko sankcí. Varianta 1 je možná, ale znamenala by vytváření komplexního a složitého řízení v občanském soudním řádu.

Jako nejvhodnější tak byla nakonec zvolena varianta č. 3, podle níž by hromadné žaloby byly upraveny v samostatném zákoně a doprovázené dílčí odchylkou pro zdržovací žaloby v občanském soudním řádu. Tato varianta je nejvhodnější z důvodu, že umožňuje na jednom místě a komplexně upravit všechny otázky kolektivního řízení se všemi jeho specifiky. Nebude tak nutné novelizovat více předpisů, zejména pokud jde o otázku nalézacího a vykonávacího/exekučního řízení.

Riziko, které je s preferovaným řízením spojeno, a sice že vyvstane řada otázek co do rozsahu aplikovatelnosti obecného civilního procesu na kolektivní řízení, by nepochybně vyvstalo i ve chvíli, kdy by úprava hromadných žalob byla součástí právní úpravy obecného kodexu. To, že je úprava společná, pochopitelně žádné otázky poměru obou režimů zcela neřeší (viz např. ne zcela vyjasněný vztah mezi aplikovatelností obecných ustanovení smluvního práva na kupní smlouvu a dále vztah

těchto obou úprav na prodej zboží v obchodě). Předkladatel se tak snažil zajistit, aby případné nejasnosti či problémy se vztahem obou předpisů byly omezeny na minimum.

3.2.2 Princip opt-in a opt-out

Dostaneme-li se z oblasti legislativně-technické do oblasti obsahové, je vzhledem k zásadní povaze této otázky nejprve na místě se vypořádat s tím, zda režim zapojení členů skupiny do řízení bude založen na systému opt-out a opt-in. Ve USA a státech common law aplikují převážně systém opt-out, v Evropě se pak ve větším či menším rozsahu vyskytují mechanismy oba, přičemž v posledních letech přibývá států, kteří umožňují režim opt-out alespoň jako alternativu, nebo dokonce výhradně (viz nizozemské nebo portugalské řešení).

3.2.2.1 Varianty

Varianta 1: Princip opt-in

Režim, na základě kterého bude vedeno řízení, spočívá na principu, že výsledek kolektivního řízení o hromadné žalobě je vždy závazný pouze pro ty členy skupiny, kteří se do něj řádně přihlásili. K přihlášení jim soud určí lhůtu. Tento systém se vyskytuje primárně v Evropě, lze jej nalézt kupř. ve Švédsku, Polsku či Francii.

Varianta 2: Princip opt-out

Ve variantě režimu *opt-out* jsou ze zákona na řízení účastny všechny osoby mající obdobný nárok v téže věci. Chtějí-li zabránit tomu, aby je případný rozsudek ve věci zavazoval, musejí výslovně z řízení vystoupit. Pokud se někteří nakonec rozhodnou z řízení odhlásit, mohou následně svůj nárok uplatňovat individuálně. Uvedené řešení lze nalézt v úpravě USA, Kanady či Austrálie, Nizozemsku či Portugalsku a nově též v omezené míře ve Velké Británii (*Consumer Rights Act 2015*).

Varianta 3: Kombinace opt-in (zásada) a opt-out (výjimka)

Lze konečně uvažovat o kombinaci variant opt-in a opt-out. V tomto případě bude jedna zvolena za vůdčí a druhá za výjimku. Ve variantě č. 3 bude opt-in variantou základní, přičemž bude na uvážení soudu, zda výjimečně nerozhodne o využití varianty opt-out (půjde-li o velkou skupinu osob

s drobnými nároky, kdy nelze očekávat, že by každý z nich svůj nárok uplatňoval individuálně). Obdobné řešení volí Norsko či Belgie.

Varianta 4: Opt-out jako zásada a opt-in jako výjimka

Modifikací je varianta 4, kdy do zákonné úpravy bude zaveden režim *opt-out* jako režim primární. V některých případech však bude moci soud rozhodnout o tom, že se použije princip *opt-in*. Typicky tam, kde se bude jednat o nároky týkající se vysokých částek a malého okruhu členů skupiny. Režim *opt-in* bude soud uplatňovat pouze v případě, kdy se pro daný spor bude jevit tento princip jako vhodnější a rozumnější než základní režim *opt-out*. Nicméně je potřeba podotknout, že následný postup se nebude nikterak zvlášť odlišovat od řízení vedeného na bázi *opt-out*. Případné odchylky lze vysledovat v navazujících variantách věnující se konkrétním otázkám. To, který princip bude nakonec zvolen, bude na posouzení soudu v návaznosti na vůli žalobce.

3.2.2.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Pro varianty 1 a 3, které jsou založeny na zásadě režimu *opt-in*, je přínosem, že do značné míry vycházejí z toho, k čemu se již částečně přiklonily sousední státy. Bude tedy možné se v těchto právních rádech inspirovat nejen legislativně, ale následně i praktickými zkušenostmi.

Přínosem varianty 1 je rovněž skutečnost, že nevyžaduje specifické záruky stran zachování práv v civilním řízení – neboť když se někdo dobrovolně přihlásí, vyslovuje tím i souhlas s vedením řízení, jak je nastaveno.

Náklady spojené se zavedením tzv. hromadných žalob u varianty 1 budou spojeny s novými požadavky kladenými na soudní soustavu a s tím souvisejícími novými pravomocemi. Náklady bude rovněž nutné vynaložit na zavedení centrálního místa vytvořeného pro účely uveřejňování informací o probíhajících sporech, dále kontroly a dozoru a v neposlední řadě zajištění dostatečné informovanosti o těchto řízeních pro veřejnost. Tyto náklady jsou však do značné míry společné pro všechny z nastíněných variant a budou spíše nižší.

Jak ukazuje i zahraniční praxe, nevýhodou této varianty je primárně skutečnost, že příliš osob hmotně-právně legitimovaných se do řízení nepřihlásí. Z dlouholetých zkušeností z USA je

prokázáno, že v případě režimu opt-out se z řízení v průměru odhlašuje méně než 1% dotčených osob. Lze proto očekávat, že přes 95 % osob, které by teoreticky mohly zahájit individuální řízení, bude i při zahájení skupinové řízení neaktivních a nevyužije svého práva se do řízení přihlásit. Evropské státy, které zavedly řízení založená pouze na principu opt-in, se shodují, že tento systém nemá ani zdaleka podobné dopady jako řízení založeném na režimu opt-out. Řešení problému tzv. racionální apatie, za jehož účelem se zavedení hromadných žalob vůbec zvažuje, tak tento systém nenabízí. Lze proto konstatovat, že zavedení skupinové žaloby založené toliko na systému opt-in do českého právního řádu nepřinese všechny možné benefity hromadných žalob. *De facto* bude vytvořena pouze jiná forma organizace více žalobců, kteří jsou však již přesvědčeni soudní spor zahájit, a to bez ohledu na to, zda existuje hromadná žaloba či nikoliv. Vedlejším projevem této neefektivnosti dále může být i to, že ani z celospolečenského pohledu (a významu skupinových žalob) toto řešení nepřinese zásadní hmatatelnou změnu.

V neposlední řadě není varianta 1 vhodná pro nároky na určení (např. na určení, že konkrétní smluvní doložka ve smlouvě velké korporace je v rozporu s dobrými mravy) či zdržení se (např. zdržení se vypouštění chemikálií do místního rybníka), neboť zde se případné určení či zdržení se protiprávního jednání z povahy věci vztahuje na všechny typové případy stejného druhu (všechny obyvatele vesnice u rybníka, všechny, kteří podepsali typovou adhezní smlouvu obsahující neplatnou doložku apod.).

Neexistence těchto nevýhod je bezespornou devízou varianty 2, která vychází právě z režimu *opt-out*. Právní úprava pokryje situace, které jsou typické pro spotřebitelské právo, životní prostředí atd. a pro něž je příznačná racionální apatie oprávněných osob. Každý, kdo má bagatelní nárok, který pro jeho nízkou hodnotu neuplatňuje u soudu, bude ex lege součástí řízení (resp. rozhodnutí v řízení pro něj bude *res iudicata*), ledaže projeví opačnou vůli. Nadto je varianta 2 jako jediná dále schopna zajistit, že nebude docházet k vydávání rozporných rozhodnutí. Rozhodne-li soud jednou o tom, že tu odpovědnost je či není, je to závazné pro všechny oprávněné. Konečně tato varianta do důsledku přispěje k odbřemenění soudů, neboť ty budou řešit jen jedno hromadné řízení a nebudou se muset zabírat ani individuálními nároky těch, kteří se z určitých důvodů nechtěli připojit k řízení hlavnímu.

Nevýhodou varianty 2 je zejména skutečnost, že samotný režim *opt-out* není typický pro kontinentální právo. Jiné srovnávané právní řády Evropy nepřijaly variantu *opt-out* anebo ji nepřijaly v čisté podobě, a to s odkazem na obavu z rizik ve vztahu k právu na spravedlivý proces. Z analýzy judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva však přímý rozpor režimu opt-out

s tímto právem neplyne, což dokládají i právní úpravy Norska, Belgie, Nizozemska, Portugalska či Velké Británie, jež režim opt-out do svého právního řádu již zavedly. Hromadné žaloby jsou reakcí na problém racionální apatie, tedy liknavosti oprávněných uplatňovat své nároky z důvodu, že se jim to nevyplatí (nikoliv z důvodu, že by se jich chtěli dobrovolně vzdát). V zásadě jde tedy o situaci, kdy poškozeným někdo nabízí odškodnění, které by oni sami nežalovali. Námitky poškozených mohou být trojí:

- a) *nechci žalovat*: Pokud někdo neměl v úmyslu žalovat, a proto svůj nárok neuplatnil, má možnost z řízení vystoupit. V tomto ohledu tedy problém nevystává.
- b) *nechci svoji (přiznanou) pohledávku*: Osoba má rovněž možnost z řízení vystoupit anebo si případně nevyzvednout soudem přiznaný nárok ze společného fondu.
- c) *uplatňoval bych svoji pohledávku před soudem lépe*: I v tomto případě lze jednoduše z řízení vystoupit.

Klíčové je tedy, aby se poškození o řízení dozvěděli. Bude-li pak dostatečná informovanost veřejnosti zajištěna - ať už prostřednictvím centrálního místa, webových stránek, žalobce, veřejných sdělovacích prostředků atd. - lze jakýmkoliv ústavně-právním námitkám předejít.

Nevýhodou varianty č. 2 je dále skutečnost, že ne vždy je režim *opt-out* vhodný pro projednávání nároků, jež nemají velmi podobný charakter. Skupina kupříkladu může být relativně malá a každý ze členů může mít relativně vysoký nárok (hromadná nehoda autobusu) – pro tyto případy je režim *opt-out* krajně nevhodný. V případech, kdy budou značně odlišné jednotlivé výše nároků, skupina nebude zjištělná apod., není zřejmě vhodný ani režim opt-out, ani režim opt-in - na tyto případy není hromadná žaloba vhodná vůbec (ledaže by šlo jen o určení odpovědnosti bez žaloby na plnění).

Varianty č. 3 a 4 jsou spojeny se stejnými nevýhodami jako varianty 1 a 2, vzhledem k možnému odchýlení se od toho či onoho režimu lze však tyto nevýhody do značné míry kompenzovat. Tam, kde se více hodí princip opt-in, využije se tento, a naopak. Kombinace je více než žádoucí i s ohledem na to, že v určitých případech nepřichází ten který režim v úvahu vůbec.

Pokud jde o kvantifikaci nákladů jednotlivých variant, věnuje se jim následující tabulka:

Varianta	Nákladnost pro stát	Nákladnost pro žalobce	Nákladnost pro žalovaného
1	Srovnatelná jako u jiných variant, primárně ve zřízení rejstříku pro informování	Tato varianta je pro žalobce nejnákladnější, jelikož bude vyžadovat aktivitu při shánění spotřebitelů, a to zejm. ve formě informování; nákladnost je vyšší o cca 50 %	Tato varianta je pro žalovaného nejméně nákladná, jelikož se očekává, že ne všichni spotřebitelé se přihlásí, rozdíl oproti V2 může být až 90 %; je však nutné brát v potaz, že spotřebitelé mohou vést individuální řízení ve větší míře, což také znamená další náklady za tato individuální řízení – celkově tak lze nákladnost hodnotit jako o 50 % nižší
2	Srovnatelná jako u jiných variant, primárně ve zřízení rejstříku pro informování	Tato varianta je pro žalobce nejméně nákladná, jelikož lze očekávat menší tlak na informování spotřebitelů	Tato varianta je pro žalovaného nejvíce nákladná, jelikož se očekává uplatnění všech nároků, na stranu druhou však bude omezen počet individuálních řízení – to je pro žalovaného výhodnější
3+4	Srovnatelná jako u jiných variant, primárně ve zřízení rejstříku pro informování	Tyto varianty jsou v rozmezí V 1 a V 2, vůči V 2 jsou nákladnější o cca 25 %	Tyto varianty jsou v rozmezí V 1 a V 2, vůči V 2 jsou nákladnější o cca 25 %

3.2.2.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Směrnice o zástupných žalobách sama nestanoví, který z modelů mají státy zakotvit. Směrnice naopak připouští oba modely (čl. 9 odst. 2: *Členské státy stanoví pravidla, jak a v jaké fázi zástupné žaloby na vydání opatření ke zjednání nápravy mohou jednotliví spotřebitelé, jichž se tato zástupná*

žaloba týká, výslovně nebo konkludentně v příslušných lhůtách poté, co byla daná zástupná žaloba podána, vyjádřit svou vůli, zda si přeje být v rámci této zástupné žaloby zastoupeni oprávněným subjektem a zda si přeje být vázáni jejím výsledkem.) a považuje je za rovnocenné. Minimální transpozice tak odpověď na volbu variant nedává. Nicméně přihlédneme-li k argumentům zmiňovaným v úvodu – a tedy, že v tuto chvíli se u nového nástroje doporučuje zastávat spíše opatrný přístup, jako nejvhodnější byla vyhodnocena varianta 1 založená na výhradním opt-in modelu hromadného řízení.

3.2.3 Obecnost

3.2.3.1 Varianty

Varianta 1: taxativní výčet oblastí práva, na něž se zákon použije

Právní úprava kolektivní ochrany se vztahuje pouze na vybrané oblasti, ve kterých bude možné uplatňovat nároky hromadnou žalobou. Tyto oblasti budou v zákoně vypočteny taxativně. V zásadě jde o všechny oblasti, v nichž se dnes postupuje podle občanského řádu soudního a v nichž se nejčastěji vyskytuje problém racionální apatie.

Varianta 2: obecné uplatnění na oblast práv, které se vymáhají v civilním řízení soudním, s výjimkami

V této variantě bude možné hromadnou žalobu podat vždy tam, kdy se vymáhání práva řídí předpisy civilního práva procesního, s výjimkou vybraných oblastí, které budou z působnosti zákona výslovně vyloučeny. Obecnost přitom bude platit jak pro režim opt-out, tak pro opt-in. V této variantě bude možné hromadnou žalobu podat vždy tam, kdy se vymáhání práva řídí předpisy civilního práva procesního, s výjimkami, které budou plynout buď z povahy věci anebo budou v zákoně přímo vyloučeny. Žalovatelným, až na výjimku dále uvedenou, tak bude i samotný stát.

Oblasti, v nichž nebude hromadná žaloba připadat v úvahu, budou:

- 1) Vyloučeny již z povahy věci budou práva či nároky, které nejsou ke kolektivnímu vymáhání uzpůsobilé - tato výjimka dopadá na věci, o nichž nelze uzavřít smír, tedy věci spadající do nesporných řízení - věci rodinně-právní apod.
- 2) Vyloučeny budou dále nároky uplatňované v rámci práva obchodních korporací (squeeze-out, přeměny, nabídky převzetí). Tyto situace se vyznačují značnými specifiky: zpravidla jde o relativně ucelenou skupinou dotčených osob, jejich nároky nebývají zanedbatelné a

kolektivní uplatňování nároků je do značné míry upraveno již dnes. Tato úprava není úplná, ani dokonalá, nicméně z důvodu jedinečnosti je vhodné, aby zůstala oddělena.

3) Vyloučeny budou dále řízení proti státu, jestliže jednal v pozici suveréna. Zejména budou vyloučeny nároky z titulu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním. Tato výjimka bude zakotvena přímo v zákoně. Vyloučení této oblasti je na místě ze dvou důvodů. Zaprvé jde o nároky, které nejsou klasickými občansko-právními nároky, nýbrž nároky vzniklými z činnosti státu při výkonu vrchnostenské pravomoci, kdy tento vystupuje jako suverén a nikoliv v roli právnické osoby soukromého práva. Zadruhé to nedovoluje ani odlišný postup při vymáhání těchto nároků, neboť ty je nejprve nutné uplatnit před příslušným orgánem veřejné moci, který má 6 měsíců na rozhodnutí, přičemž po tuto dobu neběží promlčecí lhůta. Všechny tyto okolnosti případný unifikovaný postup v těchto řízeních zásadním způsobem znesnadňují.

Varianta 3: obecné uplatnění na nároky, jejichž vymáhání probíhá podle civilních předpisů procesních, bez omezení

V této variantě bude možné hromadnou žalobu podat kdykoliv, půjde-li o soukromoprávní nárok, který lze projednávat ve *sporném řízení*. Oproti variantám 1 a 2 tak nebude okruh oblastí omezen.

Varianta 4: obecné uplatnění bez omezení, vč. práv uplatňovaných podle soudního řádu správního

Jako možná se nabízí konečně varianta, kdy hromadně půjde žalovat nejen podle zákona upravujícího civilní řízení soudní, ale i podle soudního řádu správního (např. návrh na zrušení změny územního plánu jakožto opatření obecné povahy - nález Ústavního soudu IV. ÚS 529/16).

3.2.3.2 Identifikace nákladů a přínosů

Přínosem varianty 1 je zejména to, že bude postaveno najisto, ve kterých oblastech práva bude možné nároky prostřednictvím hromadných žalob uplatňovat. Taková úprava je velmi úzká, omezuje se pouze na menší segmenty právní úpravy – zejména na ochranu spotřebitele apod. – čímž velmi limituje uplatnění hromadné žaloby. Jak ostatně dokládá i srovnání s USA, spotřebitelská oblast rozhodně není jedinou oblastí, kde by se *class action* využívala.

Nákladem varianty 1 je tak bezesporu skutečnost, že oblast uplatnění je velmi zúžena a nedokáže odpovídajícím způsobem pružně reagovat na změny ve společnosti. Taxativní vymezení se jeví jako nepraktické z hlediska účelu návrhu zákona, jehož smyslem je stanovit komplexní úpravu – tedy

pamatovat nejen na dílčí vybrané oblasti, nediskriminovat dle uplatněného nároku, ale obsáhnout oblasti, kde vznikají masové škody, jako celek. Nadto, jako s každým využitím metody taxativního výčtu i zde hrozí, že na nějakou oblast bude zapomenuto, a existuje tak riziko častějších novelizací.

Varianta 2 přináší výhodu oproti variantě 1 v tom, že právní úprava bude obecně platná pro všechny oblasti práva, v nichž dochází k masovému vzniku nároků, jež se uplatňují podle civilně-procesních předpisů. Na druhou stranu výslovně vyňaty budou oblasti, na něž se i z hlediska komparativního a empirického obecná *class action* nehodí, a dále oblasti, které si zasluhují zvláštní úpravu ve speciálním zákoně.

Nevýhodou této varianty je skutečnost, že je nutné přijmout (alespoň výhledově) úpravu zvláštní, resp. novelizovat zvláštní úpravu, která je již dnes součástí českého právního řádu.

Varianta 3 zahrnující nároky uplatňované podle procesních předpisů civilního práva přináší výhodu v tom, že použití žaloby nebude nijak omezeno (vyňaty by z povahy věci zůstaly věci projednávané v režimu nesporného řízení, neboť zde využití kolektivní žaloby nepřichází v úvahu). Nemůže tak kupříkladu dojít k tomu, že se něco opomene nebo vyskytne později.

Nákladem této varianty naproti tomu je, že širší uplatnění zvýší pravděpodobnost nárůstu počtu podaných žalob, tedy případně i náhlé navýšení nápadu na vybrané soudy. Nadto budou v obecném režimu řešeny spory, jejichž proces by zasluhoval specifickou úpravu. Obecná úprava tak nebude adekvátně odpovídat všem možným typům sporů.

Rozsah varianty 4, jejíž působnost se vztahuje nejen na práva uplatňovaná podle předpisů civilního řízení soudního, ale i na soudní řád správní, lze považovat za přínos. Řízení s kolektivním prvkem se totiž vyskytují i ve věcech spadajících do oblasti správního práva.

Je však nutné brát v úvahu značné náklady, které jsou s variantou č. 4 spojeny. Řízení podle občanského soudního řádu se od řízení podle soudního řádu správního liší nejen předmětem řízení, ale zejména průběhem řízení jako takového, odlišně se vymezují účastníci řízení, stejná nejsou ani jejich práva a povinnosti, soudní příslušnost, opravné prostředky atd. Lze tudíž přepokládat, že zahrnutí obojího typu řízení do jednoho právního předpisu by bylo velmi nákladné, a to jak z hlediska finančního, tak i organizačního a legislativního. Odpovídající výsledek přitom není ani tak zaručen.

Masové nároky se mohou vyskytovat v oblastech, které shrnuje následující tabulka:

Oblast	Typ nároků	Příklad
Spotřebitelské právo	Primárně smluvní nároky, popř. také delikt ní, a to na náhradu újmy, na slevu či na opravu vadného zboží, na vydání bezdůvodného obohacení	Manipulace s testy o bezpečnosti, kdy se následně ukáže, že tyto testy nebyly splněny – nárok na náhradu škody u spotřebitelů, kteří zboží zakoupili. Jednotlivý nárok ve výši okolo 5 000 Kč, přičemž spotřebitelů bylo celkem dotčených 120 000.
Práva zaměstnanců	Právo na proplacení mzdy.	Systematické nedodržování pravidel pro odměňování za práci přes čas u zaměstnavatele s 1000 zaměstnanci, každý má nárok na doplacení mzdy za práci přes čas.
Práva v hospodářské soutěži	Náhrada škody a vydání bezdůvodného obohacení.	Konkurent se dopouštěl porušování pravidel hospodářské soutěže na relevantním trhu, kterého se účastní dalších 30 konkurentů, mezi poškození lze zařadit i zákazníky (spotřebitele).

3.2.3.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

S ohledem na čl. 2 odst. 1 směrnice o zástupných žalobách, podle níž jsou nyní členské státy povinny zavést kolektivní řízení toliko v oblasti spotřebitelsko-podnikatelských vztahů, se v tuto chvíli navrhuje jít cestou varianty 1. Jde o minimalistickou variantu transpozice unijní směrnice. Hlavní devízou této alternativy je možnost si nyní nový procesní nástroj vyzkoušet a otestovat na malém množství případů.

3.2.4 Nároky

3.2.4.1 Varianty

Odlišovat lze vymáhání nároků na plnění, na zdržení se/určení ve smyslu § 80 o.s.ř. a dále na určení bez nutnosti prokazovat naléhavý právní zájem (určení odpovědnosti s následným individuálním vymáháním nároků na plnění). Vhodnost toho kterého je přitom nutné odlišovat podle režimu opt-in a opt-out.

- **Žaloba na plnění** přichází v úvahu v obou variantách, tedy jak opt-in, tak opt-out. Právě pro tento typ žaloby má ostatně vůbec smysl o obou typech kolektivního řízení hovořit.
- **Žaloba na zdržení se** a klasická **určovací žaloba** jsou typickým příkladem, žalob, kde se z povahy věci o opt-in či opt-out hovořit nedá.
- Směrnice o zástupných žalobách dále odlišuje **žalobu na určení porušení předpisů**, kterou v souladu s čl. 8 odst. 2 písm. a) považuje za podtyp žaloby na zdržení se protiprávního jednání.

Varianta 1: uplatnění nároků na zdržení a/nebo na určení

Hromadnou žalobou v rámci varianty 1 bude možné uplatnit pouze nárok na zdržení se protiprávního jednání a případně i na určení - a to určení ve smyslu § 80 o.s.ř. Ostatní nároky nebude možné uplatnit v rámci řízení o hromadných žalobách vůbec. Vzhledem k povaze řízení nepřipadá v této situaci v úvahu hovořit o opt-in či opt-out - řízení se z povahy věci dotkne všech členů skupiny.

V této variantě jde do značné míry o navázání na dosavadní právní stav, s případným rozšířením okruhu, kde je možné žalovat, a osob, které mohou žalobu podávat.

Varianta 2: uplatňování nároku na určení odpovědnosti škůdce s možností následného individuálního žalování jednotlivých škod

V této alternativě jde o jakýsi přechod mezi variantou č. 1 a variantou č. 3. Kolektivní žaloba by ve svém důsledku sloužila nárokům na plnění, avšak hromadně by šlo žalovat toliko určení odpovědnosti škůdce. Jde o jakousi obdobu vzorového řízení, kterou zná německý *Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz* či o kolektivní žalobu ve Francii s možností tzv. „late opt-in“.

Tato variant by umožňovala žalovat na určení bez omezení naléhavým právním zájmem; po určení odpovědnosti by se následně mohli oprávnění obrátit na soudy se svým individuálním nárokem, jehož vyčíslování by nebylo předmětem kolektivního řízení. I zde vzhledem k nutnosti zachování jednotnosti soudní judikatury i povinnosti soudů rozhodovat v obdobných případech nepřichází

v části kolektivního řízení odlišování opt-in či opt-out v úvahu. Ve druhé fázi, kdy by docházelo k uplatňování individuálních nároků, pak jde o jakýsi modifikovaný „opt-in“ systém - nárok dostane každý, kdo si jej rozhodne sám vyžalovat.

Varianta 3: uplatňování omezeno na nárok na plnění, a to žalobou na plnění

Taktéž lze bezpochyby uvažovat o omezení zákona o hromadných žalobách toliko na skupinové uplatňování nároku na plnění, a to v jeho „ryzí“ podobě, neboť takovýto systém je ústředním motivem zavádění hromadných žalob. Je to právě potřeba vymáhat drobné nároky, tzv. difúzní škody, společně v jednom „kolektivu“, která vedla zákonodárce v USA, Kanadě, Austrálii či většině evropských států k zavedení kolektivní žaloby.

V této variantě by bylo možné žalovat pouze na plnění, přičemž soud by si nejprve vyřešil otázku odpovědnosti žalovaného, následně vyčíslil jednotlivé nároky (a to v návaznosti na jejich podobě souhrnně anebo po skupinách). Vše by se odehrávalo v jednom jediném kolektivním řízení. U nároků na plnění jako u jediných přichází v úvahu rozlišování řízení podle toho, zda se řízení řídí principem „opt-in“ či „opt-out“.

Varianta 4: uplatnění všech nároků, vč. nároku na plnění

Poslední varianta počítá s tím, že hromadnou žalobou lze uplatnit jakékoliv nároky. Bude se typicky jednat o nároky určovací, na plnění (náhradu škody), zdržení se protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu. Uplatnění žaloby co do typu nároku nebude nikterak omezeno, obdobně jako tomu je ve Švédsku, USA či Norsku.

3.2.4.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Varianta 1 nepřináší žádné zásadní výhody oproti stávajícímu stavu. Jde pouze o doplnění okruhu případů, v nichž lze žalovat, a o rozšíření procesně-legitimovaných osob. Zásadní nevýhodou této varianty je skutečnost, že nijak neřeší nastíněný problém. Tato varianta nepomůže odstranit nedostatky, které dnes zužují vymáhání práva v České republice a které vyvěrají z problému racionální apatie.

Varianta č. 1 zaostává za vývojem moderní společnosti a zahraničních právních úprav. Lze předpokládat, že náklady této varianty budou vyšší, než náklady spojené se zavedením komplexního

řešení, se kterým počítají další varianty. Přijetí této varianty by rovněž znamenalo rozpor se směrnicí o zástupných žalobách, která povinně ukládá také zavedení žaloby na plnění.

Pokud jde o kvantifikaci a konkrétní odůvodnění nákladů, lze odkázat na kapitolu 3.1. Jelikož nejde věcně o posun oproti stávajícímu stavu, fakticky by se jednalo o jeho zachování. Náklady související se zachováním stávajícího stavu jsou již upřesněny v kapitole 3.1.

Přínos varianty 2 spočívá v tom, že se již do značné míry snaží problém racionální apatie řešit. Zároveň přínosem může být i rychlost kolektivní fáze řízení, když soud bude moci vyřešit toliko sporné skutkové a právní otázky, zatímco vymáhání konkrétních částek jednotlivými členy skupiny ponechá na individuálních navazujících sporech. Kladné určovací rozhodnutí by také mohlo motivovat k uplatnění nároků u nezúčastněných poškozených a dále žalovaného k uzavření smíru.

Nevýhodou této varianty je skutečnost, že jak na straně členů skupiny, tak na straně státu nelze očekávat takové úspory, které slibuje varianta č. 3. Spíše lze očekávat nárůst nákladů, neboť věci, které se dnes neuplatňují, se nově uplatňovat budou, a to v samostatných řízeních (jakkoliv lze očekávat vyšší míru uzavírání mimosoudních smírů, jestliže soud rozhodne o odpovědnosti žalovaného). Rovněž celková délka do doby, než se poškozený domůže svého práva, bude zřejmě delší než v případě varianty č. 3.

Nejzásadnější nevýhodou této varianty zůstává skutečnost, že zcela neodstraňuje problém s racionální apatií na straně oprávněných. Jak již totiž bylo řečeno, ve fázi individuálního vymáhání jednotlivých nároků jde již v podstatě o opt-in. Lze proto předpokládat, že i přes zavedení systému by si většina oprávněných o svůj nárok u soudu neřekla. A dokud žalovaný není skutečně donucen všechny způsobené škody zaplatit, k čemuž ho pouhé konstatování jeho odpovědnosti samo o sobě nevede, celá právní úprava se mívá svým účinkem. Přijetí této varianty by rovněž znamenalo rozpor se směrnicí o zástupných žalobách, která povinně ukládá také zavedení žaloby na plnění.

Oproti předchozím variantám nabízí varianta 3 jednoznačnou výhodu, když jako jediná skutečně adresuje problém vymezený v definici problému. Jestliže se na stávajícím vymáhání práva v České republice negativně projevuje racionální nezájem ze strany oprávněných, je nutné tento problém odstranit pokud možno komplexně a od počátku řízení do jeho samotného konce. Jedině kolektivní řešení celého řízení, vč. vymáhání nároku na plnění, dokáže v těch nejtypičtějších případech

difúzních škod přinést kýžené výsledky. Teprve ve chvíli, kdy někdo jménem skupiny celé řízení dovede až do konce, soud následně vysloví celkovou částku, kterou je žalovaný povinen v zájmu všech poškozených převést na určené místo - teprve tehdy se oprávněným členům skupiny vyplatí jejich nárok požadovat.

Tato varianta přináší rovněž nejzásadnější úspory z hlediska skupiny. Všechny spory se totiž soustředí do jednoho jediného řízení, a to po celou dobu jejich projednávání. K nejhmatatelnější úspoře dojde i na straně státu - jedním sporem bude zatížen pouze jednoho soudce/senát. Rovněž pro žalovaného je tato forma projednání výhodnější, než individuální projednávání jednotlivých nároků v oddělených řízeních.

Nevýhodou této varianty je skutečnost, že je příliš zužující. Lze si jistě představit i kolektivní nároky na zdržení se nebo určení, kde by případné projednání v jednom soudním řízení bylo možné a přineslo by úspory na straně státu i účastníků řízení. Ani přijetí této varianty by tak nevedlo k plné transpozici směrnice o zástupných žalobách.

Výhoda varianty 4 spočívá v tom, že určitou zužující povahu varianty č. 3 odstraňuje. V této variantě nebude uplatňování nároků žalobou z hlediska jejich typu nijak omezeno. Nelze dopředu určit, kde přesně hromadné nároky vznikají a jakého jsou druhu. Tato varianta zajistí, že dopředu nedojde k nedůvodnému vyloučení některých nároků z případného kolektivního uplatnění. Je sice pravdou, že vymáhání drobných nároků, jichž z jednoho jednání vzniklo řádově stovek až tisíců, je v primárním zájmu navrhované úpravy, přesto nelze vyloučit, že by kolektivní řízení ulehčilo procesní pozici osob v jiných životních situacích. Může jít o obyvatele jedné vesnice, kde jeden ze sousedů obtěžuje ostatní imisemi ze svého domu a oni mohou mít zájem žalovat souseda na zdržení se protiprávního jednání. I v takovém případě může mít kolektivní žaloba své opodstatnění (jde o úsporu nákladů na straně žalující). Rovněž v některých případech není z povahy věci možné všechny nároky na plnění projednat v jednom jediném řízení, proto se jeví z ekonomického hlediska vhodné vyřešit společně alespoň právní a skutkové otázky.

Bude však nutné některé dílčí otázky řešit pro různé nároky zvlášť (typicky financování a náhradu nákladů řízení či procesní legitimaci).

3.2.4.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Uvážení zákonodárce v této otázce je velmi limitováno požadavky, které vyplývají ze směrnice o zástupných žalobách. Tato směrnice bez dalšího přikazuje zavedení hromadných řízení na:

- Zdržení se protiprávního jednání
- Zjednání nápravy (na odškodnění).

Přitom do první kategorie směrnice řadí i určovací žaloby, jejichž cílem je stanovit, zda se podnikatel dopustil protiprávního jednání či nikoliv.

Má-li národní právo plně vyhovět požadavkům směrnice, v podstatě mu nezbyvá nic jiného, než se přiklonit k variantě 4. V tomto ohledu je tak za nejvhodnější zvolena varianta 4. Návrh zákona o hromadném řízení se nebude nijak omezovat co do typu žalovaného nároku. Zvláštní zjednodušený režim se pak navrhuje pro žaloby na zdržení se protiprávního jednání včetně žalob na určení, zda byl porušen procesní předpis a je dána odpovědnost žalovaného, které jsou procesně jednodušší a měly by se projednávat rychle a efektivně. Tyto nároky nebude nutné žalovat v režimu složitějšího a komplexního hromadného řízení, ale bude možné se obrátit na soud podle občanského soudního řádu. Zároveň se v souladu se směrnicí nepočítá s využitím žádného z modelů opt-in/opt-out – nezisková organizace nebude muset získat mandát spotřebitelů (viz čl. 8 odst. 1, odst. 2 písm. a) ve spojení s čl. 8 odst. 3 směrnice o zástupných žalobách).

3.2.5 Procesní legitimace

3.2.5.1 Varianty

Varianta 1: neomezená procesní legitimace – člen skupiny, nezisková osoba a stát

Procesní legitimace bude přiznána jednotlivým osobám, kterým vznikl uplatnitelný nárok prostřednictvím hromadné žaloby, dále neziskovým osobám založeným na ochranu určitých zájmů i státu vystupujícímu prostřednictvím veřejného ochránce práv.

Varianta 2: omezená procesní legitimace – člen skupiny a nezisková organizace

Na rozdíl od předchozí varianty se počítá s udělením procesní legitimace pouze jednotlivým osobám, jimž vznikl uplatnitelný nárok, a spolkům, které byly založeny k ochraně určitých zájmů. Vyloučena je procesní legitimace ombudsmana.

Pokud jde o neziskové organizace, v zásadě by bylo možné navázat na dosavadní právní úpravu a zejména rozšířit oprávnění právnických osob, které jsou oprávněny hájit zájmy spotřebitelů podle § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Procesní legitimace by však mohla být přiznána také dalším právnickým osobám, které se věnují ochraně určitých zájmů – kupř. spolky působící na poli práva životního prostředí či lidských práv (ochrana před diskriminací apod.).

Varianta 3: omezená procení legitimace – člen skupiny

V této variantě, která odpovídá úpravě USA, by žalobu mohli podat jen jednotliví členové skupiny, tedy osoby s věcnou legitimací. Nikdo jiný by k podání žaloby podle zákona o hromadných žalobách procesně legitimován nebyl. Dosavadní oprávnění neziskových organizací v omezených oblastech vyplývajících z práva Evropské unie by zůstala nedotčena.

Varianta 4: omezená procení legitimace – nezisková organizace

V rámci této možnosti by k podání žaloby byl legitimován toliko spolek založený na ochranu určitých zájmů. Obdobně k tomu přistupují např. ve Francii či Belgii.

3.2.5.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Nejširší pojetí varianty 1 lze považovat za přínos v tom smyslu, že bude dán velký okruh adresátů, na který se bude právní úprava vztahovat. Ochrana v tomto ohledu bude nejširší – pokud se nenajde žalobce z řad členů skupiny, může jej zastoupit příslušná organizace či veřejný ochránce práv.

Oproti tomu lze konstatovat, že právě s navýšeným počtem těchto subjektů budou narůstat i náklady vztahující se k zajištění samotného řízení, a to zejména na straně státu, který bude muset odpovídajícím způsobem posílit veřejného ochránce práv. V tuto chvíli právní řád nezná obdobný institut, který by umožňoval veřejnému ochránci práv žalovat ve věcech soukromého práva ve veřejném zájmu. Je nutné zdůraznit, že stát se již v dostatečné míře angažuje v oblasti kontrolní a dohledové – vybrané státní orgány tak dohlíží na kvalitu potravin, výrobků (ČOI), ochranu životního prostředí, kvalitu léčiv atd.

Přínos varianty 2 lze spatřovat v tom, že poskytuje procesní legitimaci právě těm subjektům, které jsou k tomu ze své podstaty nejlépe ustrojeny a které ji budou patrně uplatňovat nejvíce. Lze předpokládat, že osoby, které budou protiprávním jednáním osobně dotčeny, budou již jen tím motivovány k podávání žalob. Rovněž bude využit zavedený systém, který počítá s legitimací

neziskových organizací sloužících na ochranu vybraných zájmů (spotřebitelská a podnikatelská sdružení). Je sice pravdou, že kupř. spotřebitelské organizace ve stávající podobě nemají finanční ani personální kapacity na vedení dlouhých a náročných soudních řízení, ale jednak nelze vyloučit to, že se to v budoucnu nezmění.

Nevýhodou této varianty je, že nezohledněn zůstane onen „veřejný zájem“, který na projednání některých nároků bezpochyby existuje. Nelze totiž zaručit, že ve vybraných případech se vedení řízení nevyplatí ani členům skupiny, ani veřejně prospěšným spolkům.

Hlavní přínos varianty 3 tkví ve skutečnosti, že hromadnou žalobu budou uplatňovat pouze osoby mající uplatnitelný nárok. Z hlediska soukromého práva a civilního procesu jde o řešení nejvhodnější, neboť nejvíce respektuje princip dispoziční, princip kontradiktornosti a jiné zásady občanského řízení.

Nevýhodou této varianty je, že nebude nikdo jiný než některý z poškozených, kdo by řízení inicioval. Pokud se tak členům skupiny vedení řízení nevyplatí, nebude, kdo by je v této jejich úloze nahradil. Řízení o hromadných žalobách je právně i skutkově komplikované, vyžaduje prostředky na komunikaci se členy a vedení řízení před soudem. Svěřit procesní legitimaci pouze členům by mělo za následky větší riziko podávání neopodstatněných návrhů a průtahů v řízení.

Varianta 4 Výhoda této varianty spočívá v tom, že půjde o navázání na dosavadní systém. Spotřebitelské organizace již nyní mohou podat žalobu podle zákona na ochranu spotřebitele. Od této varianty tak lze očekávat hladké navázání na současný stav a zároveň nejvyšší efektivitu.

K podání žaloby jsou tudíž oprávněny pouze akreditované etablované a předem prověřené neziskové subjekty, které budou zapsány na seznam ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu. Tudíž je tu nejnížší míra rizika zneužití podání žaloby.

3.2.5.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Hromadné řízení bude novým systémem, který by měl doplnit historicky poměrně silně individualizovaný civilní proces. Půjde o velmi komplikované řízení, ať už právně nebo skutkově, skládající se z vícero částí, ve kterých se řeší nejdříve samotná přípustnost žaloby a až poté meritum

věci. Zároveň půjde o řízení s větším počtem subjektů, jejichž společná komunikace bude vyžadovat vynaložení značných prostředků, a to i finančních. Za účelem vytvoření co nejnižších nákladů se tak jeví jako nejvhodnější volbou varianta č. 4, kdy dosavadní neziskové organizace již mají zkušenost se zastupováním spotřebitelů podle zákona na ochranu spotřebitele. Zároveň jsou lépe vybaveny k tomu zajistit komunikaci s členy skupiny a řádně vést řízení tak, aby nedocházelo k průtahům. Konečně je reprezentativní model jednou z pojistek proti případnému zneužití, neboť budou neziskové organizace jednat pod reputačním rizikem a naplnění zákonem stanovených podmínek bude kontrolovat Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Jako nejvhodnější tak byla vyhodnocena varianta č. 4.

3.2.6 Postavení členů skupiny

3.2.6.1 Varianty

Varianta 1: Postavení členů skupiny na roveň žalobci

Procesní práva a povinnosti, které jsou dány samotnému žalobci, budou náležet též všem členům skupiny. Ti tak budou moci činit veškeré dispoziční úkony v řízení, včetně např. změny žaloby apod. Současně jim bude umožněno se v průběhu řízení vyjadřovat ke všem skutečnostem a činit návrhy na doplnění dokazování. V této podobě půjde v podstatě o klasické procesní společenství, na něž se uplatní příslušná pravidla občanského soudního řádu (§ 91 o.s.ř.).

Varianta 2: Omezené postavení členů skupiny

V této modifikované variantě budou členové skupiny sice požívat určitá procesní práva, avšak nebudou moci činit dispoziční úkony. K těm bude oprávněn pouze žalobce. Členům skupiny bude zachováno procesní právo být slyšen či možnost navrhování důkazů. Možnost navrhopvat důkazy a jiný aktivita členů skupiny bude přitom zásadně probíhat prostřednictvím žalobce, který bude moci posoudit přínos pro probíhající řízení a podle toho s iniciativou nakládat. Výjimkou budou ty úkony, které může člen skupiny učinit pouze osobně (např. být slyšen před soudem).

K vyrozumívání těchto členů skupiny dojde prostřednictvím zvoleného systému uveřejňování („vyvěšování“ všech písemností na jednom centrálním místě), tedy nikoliv cestou standardního doručování, který se uplatní jen vůči žalobci.

Varianta 3: Členové skupiny bez procesních práv a povinností

Varianta 3 počítá se situací, kdy členové vymezené skupiny nebudou mít v řízení žádné postavení. Nebudou tedy nadáni žádnými procesními právy ani povinnostmi. To prakticky znamená, že nebudou oprávněni činit ve věci žádné dispoziční úkony, nebudou mít právo vyjádřit se a být slyšeni či navrhopvat důkazy. Taktéž nebude nikterak zvláště ošetřeno doručování písemností. Hlavní úloha v řízení bude proto dopadat pouze na žalobce.

3.2.6.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výhodou varianty 1 skutečnost, že pro všechny členy skupiny bude zachováno stejné právo přístupu k soudu jako žalobci. Každé jednotlivé osobě jsou zachována veškerá procesní oprávnění, popřípadě z řízení vyplývající povinnosti. Taková skutečnost tak nenechává prostor k pochybnostem o rovnosti účastníků řízení či o zásahu těchto účastníků do práva na spravedlivý proces.

Nevýhodou je skutečnost, že takto neomezená procesní práva pro všechny členy skupiny by nešla prakticky zabezpečit. Náklady zejména související s doručováním písemností všem členům skupiny by dosahovaly závratných výšek. A to jak na straně soudu, tak na straně žalobce. Nevýhody plynou dále ze skutečnosti, že skupina je nejednotná, což by ve svém důsledku vedlo k tomu, že řízení bude velice těžkopádné a bude trpět zásadními průtahy.

Varianta 2 se snaží těmto vysokým nákladům zamezit. Členům skupiny nepřísluší činit dispoziční úkony. Mají však přiznána určitá procesní oprávnění, která mohou uplatnit prostřednictvím zástupce skupiny. Nekomunikují tak zpravidla přímo se soudem a on s nimi, ale prostřednictvím žalobce. Z pohledu soudu tak jde o jednoho účastníka. Doručování probíhá obdobně jako v insolvenčním řízení prostřednictvím určitého centrálního místa, ať už jím bude vývěska soudu aneb webové stránky žalobce či jeho právního zástupce. Taková úprava se jeví jako výhodná zejména s ohledem na náklady na straně soudu a žalobce, dále může zabránit zneužívajícím podáním, neboť je na žalobci resp. jeho advokátovi, aby odůvodněnost návrhů posoudil. Zároveň v souvislosti s touto variantou nelze očekávat negativní dopad na délku řízení, jako by tomu bylo u varianty 1.

Nevýhodou této varianty je skutečnost, že práva účastníků, kteří nejsou v roli žalobce, budou omezena. Jde však o daň za jejich racionální apatii a za to, aby řízení mohlo proběhnout relativně hladce a v rozumném čase. Ostatně součástí práva na spravedlivý proces je i právo na to, aby rozhodnutí bylo vydáno v přiměřené lhůtě. Vzhledem k odpovědnosti žalobce za výsledek řízení a

zároveň tomu, že v případě úspěchu bude odměněn, lze předpokládat, že bude v jeho zájmu přijmout veškerá rozumná podání učiněná členy skupiny a naopak ty zneužívající či zbytečná odmítnout. Ti, kteří budou chtít být aktivní a nebudou i přes všechny pojistky spokojeni s tím, jak je řízení o jejich nároku vedeno, mohou velmi jednoduše kdykoliv z řízení vystoupit. Zároveň budou mít právo na vlastního právního zástupce, který bude v mezích zákona hájit jejich zájmy. Tím je jejich právu na spravedlivý proces učiněno za dost.

Výhodou varianty 3 je její celková jednoduchost pro řízení, kdy veškeré břímě nese žalobce a členové skupiny se řízení prakticky neúčastní. To by zajistě mělo i pozitivní vliv na rychlost celého řízení.

Nevýhodou však zůstává skutečnost, že členové, byť jsou průběhem a výsledkem řízení dotčeni, nemají žádná procesní práva a nemohou tak nikterak hájit své zájmy. Přestože mají možnost vystoupit a hájit svá práva samostatně, vzbuzuje toto řešení určité pochybnosti co do souladnosti s právem na přístup k soudu jako jedním ze základních práv zakotvených v ústavním pořádku České republiky (čl. 36 a 38 LZPS, čl. 6 EÚLP) - k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. IV.ÚS 1106/08.

3.2.6.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Za nejméně vyhovující byla zvolena varianta 3, ve které nemají členové skupiny žádná procesní práva. Toto řešení je problematické zejména ve variantě „opt-out“, kde vyvolává pochybnosti z hlediska práva na spravedlivý proces.

Z důvodu jasného požadavku unijní směrnice o zástupných žalobách, podle níž by stranou řízení vždy měla být kvalifikovaná právnická osoba a dotčení spotřebitelé stranou nejsou, není možné, aby byla zvolena varianta 1, která naopak všechny členy skupiny staví na roveň žalobce.

Jako nejvhodnější byla z těchto důvodů zvolena varianta 2, která členům skupiny ponechává určitá procesní oprávnění. Tato varianta nejde proti smyslu navrhovaného. Zároveň však tato varianta respektuje základní aspekty práva na spravedlivý proces (zejm. právo být slyšen). Uvedená varianta je kompromisem mezi variantou 1 a variantou 3.

3.2.7 Certifikace

3.2.7.1 Varianty

Varianta 1: Formálně oddělené certifikační řízení

Tato varianta počítá s existencí zvláštního „předřízení“, ve kterém se budou zkoumat pouze procesní podmínky. Půjde jednak o procesní podmínky známé z obecného civilního procesu (příslušnost soudu, procesní způsobilost, neexistence překážek rei iudicatae a litispendence), jednak půjde o zvláštní podmínky, které budou odůvodňovat vedení kolektivního řízení.

V rámci tzv. certifikačního řízení bude soud vedle ostatních podmínek zkoumat, zda nejde o šikanózní žalobu či není evidentní, že žaloba nemůže pro nesmyslně tvrzený nárok obstát. Soud bude též posuzovat splnění následujících podmínek (jde o podmínky přípustnosti hromadné žaloby, nikoliv o její důvodnost):

- a) Početnost (*nummerosity*) – počet členů skupiny musí být adekvátní v tom smyslu, že řízení o individuálních nárocích by bylo nepraktické. Minimální počet členů skupiny nebude stanoven v zákoně, a to z důvodu, že pro každý individuální případ může být takové číslo odlišné.
- b) Společná povaha věci (*commonality*) – musí být dány společné skutkové a právní otázky pro celou skupinu.
- c) Typizovanost (*typicality*) – Nároky zástupce skupiny, který je uplatňuje, musejí být stejného nebo obdobného charakteru jako nároky všech členů skupiny, neboť výsledek takového řízení, bude vztažen na celou skupinu.
- d) Odpovídající zastoupení (*adequacy of representation*) – Skupina musí být reprezentována žalobcem, který není ve střetu zájmů, a zastoupena advokátem. Také zde musí být zřejmé, že nedochází mezi ním a členy skupiny či žalovaným ke střetu zájmů. Střet zájmů nesmí být dán ani mezi nárokem zástupce skupiny, který je v řízení projednáván, a nárokem ostatních členů skupiny, neboť právě na nároku zástupce skupiny bude celý případ řešen.
- e) Vhodnost hromadného řízení – povaha a rozsah skupiny a předmětu sporu musí být takový, že hromadné řízení se zdá být nejlepším možným způsobem projednání věci (je tedy zejména vhodnější než řízení individuální).

Výsledkem certifikačního řízení bude certifikační usnesení, ve kterém bude uvedena zejména identifikace stran řízení, vymezení rozsahu skupiny, předmětu řízení a způsob uveřejnění. Dále režim, na jehož základě bude řízení vedeno a lhůta či časový okamžik pro přihlášení se do řízení.

Jestliže nedojde ke splnění procesních podmínek, soud řízení zastaví (nejde o *res iudicata*). Proti tomuto usnesení bude možné podat opravný prostředek.

Varianta 2: Postup soudu bez formálně odděleného certifikačního řízení

V tomto případě nebude zavedeno samostatné certifikační řízení, ale posouzení splnění podmínek pro kolektivní řízení se uskuteční v rámci klasického soudního řízení. Byť tedy soud materiálně vzato podmínky kolektivního řízení zkoumat bude, nebude o tom vydávat samostatné usnesení a na konci řízení bude žaloba buď nemeritorně odmítnuta usnesením, anebo vyřízena meritorním rozsudkem. Alternativa je myslitelná jen pro režim *opt-in*; režim *opt-out* by bez certifikačního řízení nemohl fungovat.

3.2.7.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Přínos varianty 1 je možné spatřovat v tom, že primární vyřešení otázky, zda jsou splněny podmínky řízení, je vyřešeno před samotným započítáním sporu – již před meritorním projednáním je tak postaveno najisto, zda jsou splněny podmínky řízení a zda je rovněž forma projednání v hromadném řízení na místě. Vzhledem k většímu počtu účastníků a rozsahu nároků lze přepokládat, že při skupinovém řízení bude zkoumání těchto podmínek obtížnější než u klasické individuální žaloby. Poněvadž bude samotná otázka splnění podmínek pro kolektivní řízení řešena a rozhodnuta odděleně, bude rovněž umožněn její samostatný přezkum.

Oproti tomu nevýhodou by mohla být skutečnost, že obdoba certifikačního řízení je doposud české právní úpravě cizí (s výjimkou rozhodování v insolvenčním řízení, kde lze nalézt jisté paralely). Zejména ale pak skutečnost, že se tím celé řízení zřejmě prodlouží.

Přínos varianty 2 je spatřován v tom, že soud nebude muset vydávat žádné usnesení o splnění podmínek pro řízení a nebude tedy zatížen další povinností a administrativní činností. Řízení tak bude rychlejší.

Nevýhod je několik. Záporně lze hodnotit zejména to, že otázka povahy kolektivního řízení není do poslední chvíle postavena na jisto, jakkoliv by se jí soud měl zabývat především. Soud navíc o této skutečnosti nerozhoduje samostatným rozhodnutím, které by bylo možné napadnout opravným prostředkem.

3.2.7.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Při výběru byla zvolena varianta 1, která zahrnuje tzv. certifikační řízení jako zvláštní a oddělenou fázi. Tato varianta byla zvolena s ohledem na poznatky vycházející ze zahraničních právních úprav a zejména proto, že je z hlediska celého řízení v souladu se zásadou procesní ekonomie. Kolektivní řízení budou složitější, a soud by se tak měl nejprve definitivně vypořádat s otázkou podmínek řízení, než přistoupí k meritornímu projednání věci.

Mimo to podobný požadavek vyplývá i ze směrnice o zástupných žalobách, která v čl. 7 odst. 7: *Členské státy zajistí, aby soudy nebo správní orgány mohly zamítnout zjevně neopodstatněné případy v co nejranější fázi řízení v souladu s vnitrostátním právem.*

3.2.8 Příslušnost soudu

3.2.8.1 Varianty

Varianta 1: Příslušnost podle obecných ustanovení

K projednávání sporů z hromadných žalob budou věcně příslušné soudy, které by byly příslušné pro individuální žalobu. Tedy zásadně soudy okresní. Příslušnost v rámci hromadných žalob tak bude stejná jako u žalob individuálních. Uvedené řešení lze nalézt v Norsku. O žalobách v této variantě bude rozhodovat samosoudce. V takovém případě se uplatní i obecná pravidla o nepříslušnosti soudu.

Varianta 2: Příslušnost krajských soudů nebo jiných specializovaných soudů

Věcně příslušnými soudy budou buď soudy krajské, neboť jsou zásadně příslušné k projednávání složitých a náročných sporů. Toto řešení volí např. Polsko či Německo. Případně lze jinak vymezit speciální výlučnou místní příslušnost obdobně jako ve Švédsku či Belgii.

3.2.8.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Přínos varianty 1 ponechávající příslušnost podle obecných ustanovení tkví v tom, že nebude zaváděna další diverzifikace soudní příslušnosti. Rovněž soudy budou co nejbližší občanům –

dotčeným osobám. Vzhledem k tomu, že by o žalobě rozhodoval samosoudce, lze očekávat i menší náklady. Konečně přínos této varianty lze spatřovat v tom, že soudy, které řeší individuální případy, budou zároveň příslušné k řešení žalob hromadných, a nebude tak docházet k přesunu spisů z jednoho soudu na druhý, jestliže soud v certifikační fázi řízení hromadnou formu řešení sporu zamítne.

Zásadní nevýhodou zůstává skutečnost, že kolektivní řízení má specifickou povahu, a bude tak od soudů vyžadovat zvláštní znalosti, dovednosti a mimořádné schopnosti. Soudci mají v kolektivním řízení posílenou úlohu a zásadním způsobem ovlivňují jeho průběh. Žalob zároveň nebude mnoho. Z tohoto pohledu není zaručeno, že pokud budou k projednání příslušné okresní soudy, bude zajištěna odpovídající odbornost a kvalita.

S tím souvisí i finanční a organizační náklady varianty 1, které budou pravděpodobně vyšší než u druhé varianty. Bude totiž nutné po stránce personální, technické i po stránce odbornosti vybavit veškeré okresní soudy. Naproti tomu úspory lze očekávat v těch situacích, kdy nebude udělena certifikace, neboť nebude nutné spisy přesouvat na soudy, které jsou jinak příslušné (viz dále u varianty 2).

Nevýhodou budiž i to, že o žalobách bude rozhodovat samosoudce, přitom vzhledem k závažnosti otázky by bylo vhodnější, aby již v prvním stupni se věci věnoval senát.

Pokud jde o výhody varianty 2, krajské soudy se jako soudy vyšší specializují již na vybrané spory, které se vyznačují určitou náročností. Tyto soudy jsou proto po stránce kvalifikační i odborné lépe předurčeny k tomu, aby byly schopny kolektivní řízení zajistit. Totéž platí, budou-li se na agendu specializovat dokonce vybrané soudy, při specializaci vybraných soudů lze očekávat ještě větší míru expertízy a zkušeností.

Nevýhodou varianty 2 může být okolnost, že příslušnost bude roztříštěná, neboť věci, které by z hlediska hmotného práva měly projednávat soudy obecné, budou z důvodu procesních specifik koncentrovány na zvláštních soudech. S tím souvisí náklad v podobě přesouvání již zahájeného řízení na nižší soudy tehdy, když specializovaný soud nepovolí certifikaci, a v řízení tak bude nutné pokračovat na obecných soudech. Tato okolnost může v krajním případě přispívat k průtahům v řízení a navýšení nákladů na vyřízení věcí. Rovněž bude nutné vyřešit úpravu, kdy bude žaloba

podána k věcně nepříslušnému soudu. Do značné míry lze však tyto nevýhody zmírnit, pokud se na krajských soudech svěří příslušnost jednomu specializovanému soudu.

3.2.8.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianta 1 byla vyhodnocena jako nevhodná, neboť by nezajistila dostatečnou odbornost a specializaci. Jakkoliv má oproti variantě 2 určité výhody, např. to, že v případě zamítnutí certifikace bude nutné věc přesunout na jiný soud, který se věcí ještě nezabýval, nevýhody převažují.

Naproti tomu varianta 2 je z hlediska zázemí, odborného zajištění personálu soudu, z hlediska nákladnosti implementace, ale i z hlediska kvality rozhodování variantou nejvhodnější. Pokud by se navíc rozhodování soustředilo pouze na jeden krajský soud, což je s ohledem na očekávaný nápad v řádu jednotek hromadných řízení ročně na místě, byly by výhody této varianty ještě více posíleny.

3.2.9 Výkon rozhodnutí/exekuce

3.2.9.1 Varianty

Varianta 1: Návrh na výkon rozhodnutí/exekuční návrh bude oprávněn podat každý člen skupiny – standardní vykonávací řízení

Tato varianta dává aktivní legitimaci k zahájení soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce každému členu skupiny, kterému byl v rámci hromadného řízení přiznán určitý nárok. Podmínkou je skončené nalézací řízení, jehož výsledkem je pravomocné a vykonatelné soudní rozhodnutí. Na základě tohoto rozhodnutí, nebylo-li žalovaným dobrovolně a včas plněno, může být zahájeno vykonávací řízení, a to ze strany oprávněných, kterými jsou podle této varianty všichni, kterým bylo přiznáno určité právo. Každý člen skupiny nalézacího řízení si tak svůj nárok bude případně vymáhat samostatně, standardní cestou.

Varianta 2: Návrh na výkon rozhodnutí/exekuční návrh bude oprávněn podat žalobce – hromadné vykonávací řízení

V této variantě na straně oprávněného bude moci naopak vystupovat pouze žalobce z nalézacího řízení. Žalobce, jestliže nedojde ze strany žalovaného k plnění či k jednání uložené mu pravomocným a vykonatelným soudním rozhodnutím, bude oprávněn podat návrh na výkon rozhodnutí, nebo exekuční návrh a zahájit tím hromadné vykonávací řízení, které bude speciální k řízení obecnému. Odchylovat se bude však pouze vzhledem k pojetí kolektivního charakteru vymáhání, tj. typicky

pokud jde o informování, zakotvení možnosti vystoupení/nevystoupení a úpravy způsobu provedení exekuce, pokud jde o zdržení se určitého jednání či upuštění od něj – v této souvislosti lze zejména zvažovat zvýšení limitů pro ukládané pokuty.

3.2.9.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Náklady varianty 1 budou stejné jako pro každé jednotlivé vykonávací řízení, byť o vymáhaném nároku bylo rozhodnuto v rámci hromadného řízení. To je nevýhodou této alternativy, neboť v nalézacím řízení došlo díky hromadnému projednání k určitému odbřemenění soudu, což se však nijak neprojeví v případě výkonu rozhodnutí či exekuce. Soudní exekutoři, potažmo soudy budou tak zbytečně zahlceny samostatnými podáními exekučních návrhů či návrhů na soudní výkon rozhodnutí.

Za poměrně zásadní nevýhodu lze dále považovat případné riziko promítnutí racionální apatie i do rozhodování spotřebitelů, zda budou svůj pravomocně přiznaný nárok dále vymáhat cestou výkonu rozhodnutí/exekuce. Od případného podání exekučního návrhu mohou spotřebitele odradit mimoprávní psychologické důvody (např. pocit selhání systému a nespravedlnosti, kdy se jim ani po několika letech soudního řízení nedostalo uspokojení jejich nároku), zčásti to mohou být také důvody ekonomické (zejm. v otázce případného právního zastoupení nebo zahájení exekuce, byť obecně navrhovatel nehradí náklady exekuce a záloha na náklady exekuce není spojena se zahájením exekuce, když může být vyžadována pouze později a jen za podmínek dle § 55 odst. 8 a násl. EŘ).

Naopak hlavní výhodou první varianty je skutečnost, že se právní úprava vykonávacího řízení obsažená v občanském soudním řádu či exekučním řádu nebude muset nikterak upravovat a zůstane nezměněna.

Přínosem varianty 2 je fakt, že žalobce bude i nadále zaujímat stejné postavení, jako tomu bylo v řízení nalézacím, kde „spravoval“ nároky poškozených. Právě on je od prvopočátku v kontaktu s kauzou a postupem času i s převážnou většinou všech jejích členů a má zkušenosti s kolektivní povahou řízení, proto je bezesporu výhodou, pokud bude moci iniciovat vykonávací řízení on a následně v něm i vystupovat za oprávněné. V této variantě odpadá dále riziko případně racionální apatie na straně spotřebitelů – tito se i nadále mohou spolehnout na aktivitu žalobce z hromadného řízení.

Náklady tohoto řízení budou v dlouhodobém hledisku nižší než v případě varianty 1, neboť je vedeno jedno hromadné vykonávací řízení, ve kterém by vystupovala jedna osoba za všechny členy skupiny. Zjednoduší se postup doručování, ale i výplaty vymáhané částky apod. Na stranu druhou by šlo o revoluci, která by si v prvních letech vyžádala zvýšené náklady. Navíc je tato úprava nad rámec požadavků směrnice o zástupných žalobách.

3.2.9.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

S ohledem na skutečnost, že hromadné řízení bude novým nástrojem v českém právu, a protože směrnice o zástupných žalobách tuto otázku s výjimkou efektivních sankcí (čl. 19) nijak neřeší, navrhuje se nyní jako vhodnější zvolit variantu 1. Tu lze považovat za tradičnější a konzervativnější, vhodnou pro zcela nový procesní mechanismus.

Je však nutné při volbě tohoto řešení pamatovat na nevýhodu, která je s touto variantou spojena, a sice na případnou neochotu spotřebitelů dále individuálně své nároky vymáhat u exekutora. Uvedené důsledky nicméně lze do určité míry zmírnit několika opatřeními. Bude-li přitom zvolena tato varianta, s těmito doprovodnými kroky by se již nyní mělo počítat. Zejména by měli být spotřebitelé dostatečně informováni o tom, jak mají při výkonu rozhodnutí/exekuci postupovat, ať už ze strany státu (např. v rejstříku hromadných řízení, kde by měly být zvláštní záložky pro účely výkonu rozhodnutí/exekuce s obecným doporučením pro spotřebitele) nebo ze strany žalobce. V rámci informování by měl být kladen důraz na rozptýlení případných obav či obecných představ laika o tom, jak probíhá exekuční řízení (náklady exekuce hradí povinný a exekutor postupuje v řízení sám a v zásadě nevyžaduje součinnost oprávněného). Spotřebitelé by tak měly být podporováni a motivováni v tom, aby podávali exekuční návrhy. Rovněž je možné uvažovat o posílení role žalobce, který může spotřebitelům s vymáháním jejich pravomocně přiznaných nároků asistovat (např. tím, že vytvoří vzorový exekuční návrh, který dá spotřebitelům k dispozici, nebo popíše na svých internetových stránkách další postup, popř. zajistí hromadné právní zastoupení pro dotčené spotřebitele).

3.2.10 Soudní smír

3.2.10.1 Varianty

Varianta 1: Zachování současného stavu

V souvislosti s přijetím nového zákona nedojde k příslušnému promítnutí do zákonů upravujících alternativní formy skončení, ať už jde o zákon o rozhodčím řízení, o mediaci či o úpravu soudního smíru v občanském soudním řádu. Úprava § 99 o.s.ř. se tak bez dalšího použije též na uzavření soudního smíru v rámci kolektivního řízení. Ve zbytku se úprava na hromadné spory nepoužije.

Varianta 2: Zvláštní úprava pro soudní smír

V případě, kdy strany sporu budou chtít uzavřít smír, bude tento podléhat nejprve soudnímu přezkumu. Tento přezkum bude oproti přezkumu „běžného“ smíru podle § 99 o.s.ř. zpřísněný. Soud bude mimo soulad s hmotným právem posuzovat, zda je smír spravedlivý zejména s ohledem na zájem skupiny.

Zájem skupiny nelze nijak definovat, neboť záleží na konkrétních okolnostech případu. Pokud jej však máme přiblížit, je nutné ho chápat v tom nejširším slova smyslu. Nepůjde o to, že by nutně musel smír zcela odpovídat nárokům či skutkovému stavu. Zájmem skupiny se myslí to, zda by výsledek byl pro skupiny v některém z ohledů výhodný, zda by jej členové při znalosti veškerých faktů akceptovaly, vedeme-li přitom v patrnosti, že s řízením nemají žádné povinnosti a nevznikají jim žádné přímé finanční náklady. Například, jestliže žalovaný uzná svoji chybu a zdrží se vypouštění zplodin do ovzduší, postačí, že skupina dostane i nižší, byť i minimální procento z tvrzené částky. Jestliže vše bude nasvědčovat tomu, že řízení by mohlo trvat dlouho, že by bylo nutné provést nespočet důkazů, že by se jeho konce někteří nemuseli dožít atd., může být smír pro skupinu výhodný i tehdy, když jí nepřizná přesně to, co bylo požadováno. Totéž platí, bude-li na straně žalobce důkazní nouze, kterou nebude moci ani žalovaný nijak odstranit. I zde nebude nutné, aby všechny nároky členů skupiny byly naplněny. Lze shrnout, že posouzení zájmu či spíše konstatování, že dohoda není v zájmu členů skupiny, bude až řešením *ultima ratio*. Přitom relevantní mohou být i stanoviska spolků působících v posuzované oblasti, typicky neziskových či zájmových organizací, které mohou podporovat či naopak vyvracet existenci tvrzeného zájmu skupiny.

3.2.10.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Náklady spojené s variantou 1 lze uvažovat jako nulové, neboť nedojde k žádné zásadní změně v otázce uzavírání smíru. To samo představuje určitý přínos této varianty.

Negativa první varianty však lze spatřovat v tom, že dojde *de facto* k vyloučení jakéhokoliv urovnání sporu prostřednictvím soudního smíru. V případě smíru je totiž nutné stávající úpravu odpovídajícím způsobem modifikovat, aby byly chráněny zájmy všech členů skupiny.

Přínosem varianty 2 je zejména zajištění ochrany zájmů všech členů skupiny, kteří se na řízení podílejí, a zejména těch, kteří se na něm nepodílejí. Takovýto zpřísněný režim má v rámci hromadných žalob své opodstatnění, neboť je nutné zohledňovat spravedlivé vyřešení sporu, a to zejména prizmatem zájmu celé skupiny.

Pokud jde o posuzování souladnosti smíru s principy spravedlnosti a zájmem skupiny, jde o jeden z požadavků, který plyne též z doporučení Evropské komise o kolektivní ochraně práv (viz čl. 28 doporučení) a připouští jej také směrnice o zástupných žalobách.

3.2.10.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianta 1 byla vyhodnocena jako nejméně vhodná, neboť určité uzpůsobení soudního smíru je nutné, aby byla zachována práva neaktivních členů skupiny.

Zvolena byla proto varianta 2. Tato varianta ponechává ve větší míře současné pojetí soudního smíru nedotčeno, avšak zakládá soudu povinnost, aby odpovídajícím způsobem zohlednil otázky spravedlnosti a skupinový zájem, který odlišuje hromadnou žalobu od žaloby individuální. Tato varianta je v souladu s čl. 11 směrnice o zástupných žalobách.

3.2.11 Odměna

3.2.11.1 Varianty

Varianta 1: Bez odměny

Varianta 1 by byla založena na úpravě, kdy žalobce nemá za své úsilí a aktivitu v zájmu členů skupiny právo na žádnou odměnu. Žalobce tedy může požadovat náhradu nákladů řízení, vč. odměny za zastupování advokátem, ale nad rámec toho nic dalšího nezíská.

Varianta 2: Odměna ve výši max. 5 %

Jako o druhé variantě lze uvažovat o možnosti přiznat žalobci odměnu, která se odečítá z plnění присouzeného členům skupiny v řízení. Odměna je tedy vázána na úspěch ve věci, a může dosahovat

až výše 5 %. Částka je zvolena tak, aby zde nějaká odměna byla, avšak tato nebyla příliš vysoká, a tím se výrazně nesnižovaly nároky spotřebitelů.

Varianta 3: Odměna ve výši max. 25 %

Obdobně jako v předchozí variantě se i zde počítá s odměnou odečtenou z přisouzeného plnění. V této variantě by však odměna mohla dosáhnout maximálně částky 25 %. O tuto částku by se také snížily nároky jednotlivých spotřebitelů. Důležitá by byla diskrece soudu, který by mohl nepřiměřenou odměnu snížit.

Varianta 4: Odměna v neomezené výši

I tato varianta připouští, aby žalobce za svoji aktivitu požadoval odměnu, aniž by však zákon stanovil pro výši této odměny jakýkoliv limit. Soud by tedy nemohl na výši odměny mít žádný vliv, ani ji jakkoliv snížit, pokud by byla nepřiměřená.

3.2.11.2 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Náklady spojené s variantou 1 jsou nulové, avšak to také vystihuje její negativa. Žalobce, který nese veškeré riziko celého sporu, nemá právo za to požadovat žádnou odměnu. To lze považovat za nespravedlivé. Nevýhodou této varianty je také riziko, že nemusí být podávány žádné žaloby, protože to pro žalobce bude rizikové, aniž by za to dostal nějaké odpovídající protiplnění. Naopak u výhod této varianty je možné zmínit skutečnost, že spotřebitelům bude zachován nárok ve výši 100 %. Dále je to také nulové riziko zneužití.

Přínosem varianty 2 je určitá spravedlnost vůči žalobci, který odvedl řízení na svých bedrech. Z ekonomického hlediska pro něj vedení řízení dává větší smysl, když je zřejmé, že náhrada nákladů řízení sama o sobě nemusí vést k reparaci všech vynaložených nákladů (např. otázka skutečné odměny advokáta versus odměny vypočtené dle advokátního tarifu). Tato varianta také zakládá určitou možnost pro tvorbu úspor, aby si neziskové organizace do budoucna mohly vytvořit adekvátní finanční „polštář“ pro budoucí vedení žalob (čl. 20 směrnice o zástupných žalobách). Výhodou této varianty je dále i skutečnost, že se nárok spotřebitelů po odečtení 5 % za odměnu sníží jen minimálně. Při odměně ve výši max. 5 % je konečně možné zmínit téměř nulové riziko zneužití hromadných řízení.

Za nevýhodu druhé varianty je možné považovat nízkou hodnotu odměny, kdy zejména v případech, v nichž se do hromadného řízení přihlásí malý počet osob, nebo půjde o nároky s nízkou hodnotou, může celková výše odměny dosahovat malých částek, takže tato varianta v konečném důsledku může působit jako varianta 1, v níž žalobce nemá nárok na žádnou odměnu.

To je naopak předností varianty 3, jež dává žalobci záruku, že za svoje úsilí, práci i velké riziko, které žalobce musí během řízení podstupovat, dostane adekvátní ohodnocení. Pokud žalobci vzniknou během řízení neočekávané náklady, mohou být tyto kryty z odměny. Výše odměny až do hodnoty 25 % pak také umožňuje žalobci poměrně bez problémů tvorbu finančních úspor, což mu může do budoucna otevřít cestu k vedení dalších hromadných žalob. Díky této variantě lze tedy očekávat řádnou transpozici čl. 20.

Nevýhodou této varianty je nepoměrně větší vliv na nároky spotřebitelů – tyto se totiž oproti předchozím variantám mohou snížit o větší část, maximálně o 25 %. Také lze uvažovat o vyšším riziku zneužití, byť s ohledem na kontrolní funkci soudu, který může odměnu snížit, nelze ani v této variantě počítat s velkým potenciálem zneužití a toto riziko je spíše zanedbatelné.

Výhodou poslední varianty je třeba spatřovat v tom, že žalobce může stanovit výši odměny svobodně s přihlédnutím k tomu, jak bude řízení dlouhé, náročné a jaké má riziko pro případ neúspěchu. Lze předpokládat, že takovýto model odměňování by motivoval žalobce k vedení soudních sporů.

Nevýhodou této varianty je však velká netransparentnost a riziko zneužití na úkor samotných spotřebitelů. Vyjma korektivu v podobě dobrých mravů by nebyl žalobce nijak omezen ve stanovování výše odměny, mohl by tedy tuto odměnu určit například i ve výši větší než 50 %.

3.2.11.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Varianta 1 je považována za nejméně vhodnou, neboť je s ní spojeno reálné riziko, že nebude docházet k podávání žádných žalob. Spotřebitelům se sice zachovává 100% výše jejich nároků, avšak pokud se nebudou podávat žádné žaloby, je otázkou, zda by to spotřebitelé docenili. Rovněž je nutné vnímat, že samotní spotřebitelé nenesou žádné riziko neúspěchu ve věci a nemají s řízením žádné finanční náklady. I proto je možné určité finanční zapojení z jejich strany spravedlivě požadovat.

Výhody i nevýhody variant 2 a 3 jsou srovnatelné.

V případě varianty 2 je odměna nastavena nízko proto, aby se zamezilo jakémukoliv případnému riziku zneužití. Lze mít za to, že právě výše odměny do 5 % nebude představovat nepřipustnou motivaci pro žalobce, aby jejím prostřednictvím získal nepřiměřený zisk. Ačkoliv se tedy částka může jevit jako spíše nižší, její nespornou výhodou je to, že vylučuje jakákoliv rizika podávání šikanózních žalob. Zároveň nijak zásadněji nesnižuje nárok, který na konci úspěšného řízení připadne jednotlivým spotřebitelům. Motivuje tak spotřebitele k tomu, aby se do řízení přihlásili. Lze říci, že 5 % představuje již určitou relevantní částku, která může žalobci alespoň do určité míry kompenzovat skutečnost, že vedl i několikaleté soudní řízení v zájmu spotřebitelů na vlastní náklady i riziko. Výše odměny však nebude nabízet příliš velký prostor pro tvorbu úspor, což může ohrozit implementaci čl. 20.

To je předností varianty 3, která dává soudu možnost připustit odměnu až do částky 25 %. Tato hodnota se může v určitých situacích (typicky tam, kde se vede spor o skutkově i právně složitých otázkách, přičemž však jde celkově o nízkou částku) jevit jako adekvátní, jelikož bude odpovídat časové a finanční náročnosti a rizikům řízení z pohledu žalující neziskové organizace. Pokud by maximální hranice odměny byla nižší, mohlo by to v praxi vést k tomu, že si neziskové organizace budou vybírat jen jednoduché hromadné spory nebo naopak spory o vysoké částky, při nichž bude rentabilita takového postupu zajištěna i při nižší procentuální výši odměny. Konečně lze mít za to, že právě odměna do výše až 25 % může z dlouhodobého hlediska vést k tomu, že neziskové organizace po několika úspěšných žalobách naspoří dostatek finančních prostředků, z nichž budou moci následná hromadná řízení financovat. U odměny do 25 % z присouzeného plnění je tudíž zajištěna úspěšná transpozice čl. 20 směrnice o zástupných žalobách.

Vezmeme-li v potaz, že soudní řízení je založeno na přihlašování spotřebitelů, odměnu může upravit soud a v českém právu neexistuje institut punitive damages, který by žalované částky excesivně navyšoval, lze mít za to, že i případná odměna ve výši 25 % nebude představovat nepřipustnou motivaci pro vedení šikanózních či zjevně zneužívajících soudních řízení. Přesto je nutné vidět i nevýhody této varianty oproti variantě 2, které spočívají v mírně zvýšeném riziku případného zneužití hromadných žalob. Nelze také opomíjet větší vliv této odměny na nároky spotřebitelů.

Varianta 4 by sice byla motivující pro žalobce k podávání hromadných žalob, ale je s ní spojeno nepřiměřené riziko zneužívání. A to nejen vůči spotřebitelům, jejichž nároky by se mohly

nepřiměřeně snížit (např. i na úroveň nižší než 50 %), ale také vůči žalovanému. Žalobce by totiž mohl být veden touhou po dosažení vysokého zisku, a mohl by tak podávat i zneužívající nebo zjevně neopodstatněné žaloby.

Za nejvhodnější jsou tak doporučeny buď varianta 2, nebo varianta 3.

4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Při výběru variant byly konzultovány dotčené subjekty. Konzultace probíhaly zejména s neziskovými organizacemi, které budou hrát v navrhovaném režimu velmi důležitou úlohu. Tyto organizace byly konzultovány jak při přípravě podkladů a během tvorby navrhovaných zákonů, tak i v rámci meziresortního připomínkového řízení, kde uplatnily svá stanoviska: dTest, Sdružení českých spotřebitelů, Sdružení obrany spotřebitele – Asociace a Spotřebitelské fórum. Organizace se vyjádřily také k jednotlivým variantám, přičemž jejich stanovisko bylo důkladně analyzováno a zváženo při výběru nejvhodnějšího řešení.

Primárně skrze připomínkové řízení byli také konzultováni zástupci podnikatelské sféry, šlo například o: Hospodářskou komoru, UZS, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Asociaci malých a středních podnikatelů, Českou bankovní asociaci či Českou asociaci pojišťoven. Předkladatel hodnotí vyjádření těchto subjektů také z různých diskusních fór a konferencí, kam zástupci MSp chodí a připomínky si zapisují.

Konzultace probíhaly dlouhodobě také se zástupci MPO nebo ČAK či zástupci justice, a to buď neformálně na různých diskusích a konferencích, na bilaterálních jednáních nebo formálně v rámci meziresortního připomínkového řízení (z řad justice šlo např. o MS v Praze, Soudcovskou unii či Nejvyšší soud).

Výsledek těchto diskusí vyústil v kompromisní řešení spočívající ve výběru vhodných variant na půdorysu minimalistické transpozice unijní směrnice.

Tyto výsledky shrnuje následující přehledná tabulka o jednotlivých variantách a jejich zhodnocení:

Parametr	Varianty				Nejvhodnější varianta
Řešení problému	V0 ponechání stávajícího stavu beze změny	V1 přijetí právní úpravy			Varianta 1 (přijetí právní úpravy)
Způsob inkorporace do právního řádu	V1 OSŘ	V2 ČŘS	V3 zvláštní zákon		Varianta 3 (zvláštní zákon)
Opt-in/Opt-out	V1 opt-in	V2 opt-out	V3 kombinace, opt-out jako výjimka	V4 kombinace, opt-in jako výjimka	Varianta 1 (opt-in)
Působnost zákona	V1 taxativně vymezené oblasti	V2 civilní spory s výjimkami	V3 všechny civilní spory	V4 civilní spory i správní soudnictví	Varianta 1 (omezení na spotřebitele)
Nároky	V1 na určení / zdržení se	V2 určování základu a individuální spory o výši škody	V3 jen nároky na plnění	V4 všechny nároky	Varianta 4 (všechny)
Procesní legitimace	V1 člen skupiny, stát, NNO	V2 člen skupiny a NNO	V3 člen skupiny	V4 NNO	Varianta 4 (NNO)
Postavení členů skup,	V1 účastník řízení	V2 omezená práva	V3 žádná práva		Varianta 2 (omezená práva)
Certifikace	V1 formálně oddělné řízení	V2 není formálně oddělené			Varianta 1 (formálně oddělená certifikace)
Příslušnost soudu	V1 obecná (OS)	V2 specializovaná (KS)			Varianta 2 (specializovaná na KS)
Výkon rozhodnutí/ exekuce	V1 každý člen individuálně	V2 hromadný výkon/exekuce			Varianta 1 (individuální VR/exekuce)
Soudní smír	V1 obecně dle OSŘ	V2 odchylky			Varianta 2 (dílčí odchylky od OSŘ)
Odměna žalobce	V1 – žádná	V2 – 5 % z přisouzené částky	V3 – 25 % z přisouzené částky	V4 – neomezená odměna	Varianta 2 (5 %) nebo 3 (25 %)

Na tomto místě je ještě nutné zmínit, že při stanovení pořadí variant a výběru vhodného řešení lze na hromadné řízení pohlížet různými pohledy a stanovovat si různé priority. Jednotlivé výše uvedené parametry a jejich volba pak ovlivní, do jaké míry budou tyto pohledy a priority naplněny.

V úvahu připadají tyto tři přístupy:

a) Přístup minimalistický

- Uvedený přístup vychází primárně z toho, že hromadné řízení by mělo být využíváno minimálně. Vyznačuje se důrazem na snahu, aby bylo zamezeno jakémukoliv riziku zneužití. Právě snaha o limitaci zneužívajícího potenciálu pak vede ale k tomu, že hromadných žalob bude podáváno spíše méně a lze očekávat konzervativní scénář uplatňování navržené úpravy (srov. dále kapitolu 6.1).

b) Přístup velkorysý a otevřený

- Uvedený přístup oproti tomu předchozímu klade důraz na maximální využití potenciálu kolektivních řízení s důrazem na snahu posílit vymahatelnost práva, dosáhnout efektivního soudního řízení a usilovat o jednotu soudního rozhodování. Tím, že se snaží o širší aplikaci hromadných žalob, však tento přístup zvyšuje také riziko případného zneužití kolektivních žalob. Zde pak záleží na konkrétním nastavení, kdy riziko může být zmírněno různými opatřeními a nástroji, vždy tu nicméně existuje vyšší riziko potenciálního zneužití než u varianty vymezené výše pod bodem sub. a). Byl-li by zvolen tento přístup, lze očekávat naplnění progresivního scénáře možného vývoje, jak je uvedený v kapitole 6.1.

c) Přístup vyvážený

- Tento přístup se snaží nastolit rovnováhu mezi přístupem sub. a) a sub. b) tak, aby snížil riziko zneužití, ale zároveň více podpořil podávání hromadných žalob. Uvedený přístup by vedl k naplnění vyváženého scénáře vývoje dle kapitoly 6.1.

To, ke kterému z výše uvedených přístupů se přikloníme, závisí na volbě celkové koncepce hromadných žalob ve světle aspektů popsaných v předchozí kapitole. Přitom platí, že čím více bude přístup minimalistický, tím nižší bude využitelnost nástroje, ale zároveň se snižuje riziko zneužití až na úplné minimum. Naopak čím otevřenější bude procesní mechanismus hromadných řízení, tím se zvyšuje pravděpodobnost podávání hromadných žalob, zároveň s tím se však úměrně zvyšuje i riziko jejich případného zneužití (logicky čím více žalob, tím více z nich může být zneužívajících). Byť přinejmenším v kontextu evropských modelů hromadných žalob, přestože jsou některé z nich

založeny na otevřené a maximalistické právní úpravě [varianta sub. c)], se ukazuje, že riziko zneužití je i v režimech s širokou přípustností kolektivních řízení poměrně nízké až minimální. Tomu, jak se riziko projevilo v zahraničí a dále jak lze míru rizika predikovat na našem území při porovnání se srovnatelným procesním nástrojem (zahájením insolvenčního řízení na návrh věřitele), se blíže věnuje kapitola 6.3. Z ní vyplývá, že i při volbě otevřeného modelu hromadných řízení, který by vedl v praxi k nejvyššímu množství podaných žalob, je případné riziko zneužití minimální a lze počítat s podáním zneužívající žaloby max. 1-2x ročně, přičemž sítí certifikace by mohla projít max. 1 žaloba za 2,5 roku. V podrobnostech odkazujeme na kapitolu 6.3.

Možné nastavení s důrazem na minimalistickou a maximalistickou koncepci shrnuje níže uvedená tabulka. V této souvislosti je nutné podotknout, že v některých parametrech nemá český zákonodárce diskreci, jelikož tyto parametry závazně stanoví směrnice – uvedené parametry jsou v tabulce okomentovány právě s ohledem na požadavky směrnice. Platí, že čím světlejší je pole v tabulce, tím více je tato varianta minimalistická. Naopak čím tmavší je pole v tabulce, tím je varianta více otevřená a široká. Ze srovnávaných aspektů byly zvoleny ty, které mohou nejvíce ovlivnit využívání a potažmo i zneužívání hromadných řízení.

Z tabulky uvedené pod tímto textem je zřejmé, že návrh zákona se kloní spíše k řešení vymezenému výše sub. a), tj. tam, kde to směrnice umožňuje, volí opatrné a minimalistické řešení. To se týká zejména otázky opt-in, žalobní legitimace a působnosti zákona. Naopak v aspektech, u nichž je jako optimální vyhodnocena širší varianta, se zpravidla zákon snaží jen držet minimálních požadavků směrnice (zejm. problematika uplatnitelných nároků, kdy směrnice vyžaduje minimálně V3 a hovoří jako o přípustné i o V4, či vůbec potřeba přijetí zákona, kdy nulová varianta by znamenala přímý rozpor se směrnicí). Navrhované řešení bylo zvoleno po konzultaci s dotčenými subjekty. Řešení sice povede k nižšímu podávání hromadných žalob, zato však garantuje, že hromadné žaloby nebudou na našem území zneužívány na úkor poctivých podnikatelů nebo spotřebitelů. Právě obava před zneužitím byla při volbě přístupu klíčová. Odpovídá tomu, že půjde v české úpravě o zásadní novinku, kterou je vhodné nejprve vyzkoušet.

Tabulka zhodnocení jednotlivých uvažovaných variant ve vztahu k potenciální využitelnosti a šířce uplatnění hromadných žalob – varianty seřazeny od „maximalistického řešení“ po „minimalistické řešení“.

Parametr	Varianty				Nejvhodnější varianta	Poznámka k požadavkům směrnice
Řešení problému	V1 přijetí právní úpravy	V0 ponechání stávajícího stavu beze změny			Varianta 1 (přijetí právní úpravy)	V1 je jediná možná, V0 je v rozporu se směrnicí
Opt-in/Opt-out	V2 opt-out	V4 kombinace, opt-in jako výjimka	V3 kombinace, opt-out jako výjimka	V1 opt-in	Varianta 1 (opt-in)	Směrnice ponechává plnou diskreci
Působnost zákona	V4 civilní spory i správní soudnictví	V3 všechny civilní spory	V2 civilní spory s výjimkami	V1 taxativně vymezené oblasti	Varianta 1 (omezení na spotřebitele)	Směrnice požaduje minimálně V1, ale nevylučuje V2-4
Nároky	V4 všechny nároky (plnění, určení)	V3 jen nároky na plnění (vč. zdržení se)	V2 určování základu a individuální spory o výši škody	V1 na určení / zdržení se	Varianta 4 (všechny)	Omezená diskrece států, Sm. požaduje minimálně V3, V4 umožňuje.
Procesní legitimace	V1 člen skupiny, stát, NNO	V2 člen skupiny a NNO	V3 člen skupiny	V4 NNO	Varianta 4 (NNO)	Sm. požaduje V4 jako minimum, V1-3 umožňuje
Výkon rozhodnutí/ exekuce	V2 hromadný výkon/exekuce	V1 každý člen individuálně			Varianta 1 (individuální VR/exekuce)	Sm. neřeší, ponechává plně v diskreci.
Odměna žalobce	V4 – neomezená odměna	V3 – 25 % z присouzené částky	V2 – 5 % z присouzené částky	V1 – žádná	Varianta 2 (5 %) nebo 3 (25 %)	Sm. neřeší přímo, avšak požaduje zajištění financí pro NNO (čl. 20). V1 by tedy mohla být v rozporu se směrnicí.

Pro kompletní dokreslení situace se závěrem uvádí přehledná tabulka, ukazující na vybrané právní řády v rámci EU¹⁰ a Velké Británie. I na základě této tabulky bude možné zvolené řešení zasadit do celkového kontextu. Opět se porovnávají pouze vybrané aspekty, které mohou mít vliv na využitelnost nástroje, přičemž platí, že čím tmavší je pole, tím více je model „otevřený“ hromadným řízením (světlejší pole značí naopak zdrženlivost). Tabulka dokládá, že zvolené řešení v předloženém materiálu je spíše opatrné a minimalistické. Ve srovnání s jinými státy povede k nízkému počtu podaných žalob, čímž však také vykazuje kýžený minimální až nulový potenciál ke zneužití.

	Působnost zákona (omezení?)	Žalobce	Opt-in/opt-out
ČR	Omezeno jen na spotřebitele	- Nezisková organizace	OPT-IN
Nizozemsko	Neomezeno	- Neziskové sdružení nebo nadace	OPT-OUT
Portugalsko	Neomezeno, avšak převážně ochrana spotřebitele, zdravotnictví, ochrana minoritních investorů, životní prostředí	- Poškozený člen skupiny - nezisková organizace	OPT-OUT
Polsko	Odpovědnost za škodu, nebezpečné výrobky, bezdůvodné obohacení, nesplnění smlouvy, ochrana spotřebitele	- Poškozený člen skupiny - Spotřebitelský ombudsman	OPT-IN
Německo	Ochrana spotřebitele a malých a středních podnikatelů ¹¹	- Nezisková organizace	OPT-IN
Švédsko	Není omezeno	- Poškozený člen skupiny - Nezisková organizace - Vybrané orgány veřejné správy	OPT-IN
Slovinsko	Spotřebitelské spory, ochrana hospodářské soutěže, finanční trhy, pracovní právo, ekologické škody (ochrana ŽP)	- Nezisková organizace	OPT-IN a OPT-OUT
Velká Británie	Ochrana hospodářské soutěže	- Poškozený člen skupiny - Zvolená asociace	OPT-IN a OPT-OUT
Dánsko	Není omezeno	- Poškozený člen skupiny - asociace - soukromá nebo veřejná organizace (např. ombudsman)	OPT-IN a OPT-OUT
Belgie	Ochrana spotřebitele a malých a středních podnikatelů	- státní orgán (ombudsman) - Nezisková organizace	OPT-IN a OPT-OUT

¹⁰ V případě států EU nelze vyloučit určité posuny v návaznosti na implementaci směrnice o zástupných žalobách – zde uváděný přehled vychází především z úprav, jak byly v daných státech aplikovány před transpozicí unijní směrnice.

¹¹ Dle aktuálního vládního návrhu zákona, kterým má být do německého práva transponována směrnice o zástupných žalobách.

		- asociace malých a středních podnikatelů	
Norsko	Není omezeno	- Poškozený člen skupiny, - Nezisková organizace - Státní orgán	OPT-IN a OPT-OUT
Itálie	Není omezeno	- Poškozený člen skupiny	OPT-IN, <i>ale lze se přihlásit i po pravomocném skončení řízení</i>

Závěrem je třeba podotknout, že při přípravě zákona byly zohledněny také aktuální možnosti a připravované plány v oblasti eJustice a eGovernmentu tak, aby celý proces probíhal za využití nejnovějších technologií a písemnosti byly zpracovávány primárně v elektronické podobě (zejm. písemná komunikace mezi soudem a účastníky řízení apod.). Proto se například počítá se zavedením elektronického soudního spisu, který by měl hromadné řízení usnadnit a umožnit např. neomezené dálkové nahlížení do spisu. Počítá se také s podáváním přihlášek spotřebitelů na formulářích, které by měly umožňovat také tzv. úplné elektronické podání a v ideálním případě by mělo jít o inteligentní formuláře, jež budou schopny vytáhnout data do soudních systémů (a tím odbřemenit soudní administrativě). Nadto se počítá se zřízením veřejného elektronicky dostupného rejstříku hromadných řízení. Všechny tyto prvky by měly přispět k účelnému projednání a rychlejšímu rozhodnutí o věci samé.

5 Implementace doporučených variant a vynucování

Zvolená varianta bude implementována vydáním zákona o hromadném řízení. Orgánem odpovědným za implementaci navrhované právní úpravy je Ministerstvo spravedlnosti. Kontrola dodržování zákonem stanovených podmínek pro neziskové subjekty bude prováděna Ministerstvem průmyslu a obchodu. Většinu pravidel pak budou v konkrétním řízení aplikovat a vynucovat soudy.

K jednotlivým aspektům implementace a vynucování se vyjadřuje následující tabulka, která specifikuje, jaké okruhy a jaké nástroje k vynucování budou mít jednotlivé odpovědné subjekty.

Odpovědné orgány a činnosti za účelem implementace:

Orgán	Činnosti	Očekávané náklady	Harmonogram
Ministerstvo spravedlnosti	<p>Odpovědný subjekt za implementaci hromadného řízení v nejširším slova smyslu. Tento úkol spočívá v:</p> <ul style="list-style-type: none"> - přijetí právní úpravy, - vykazání transpozice vůči EK (ve spolupráci s MZV) - přípravy justičních systémů na nové řízení (zejm. ISVKS) - přípravy prováděcích předpisů (zejm. nová vyhláška k provedení zákona a úprava vyhlášky o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy) - úprava vnitřního kancelářského řádu - vývoj nového rejstříku hromadných řízení, vč. funkcionalit jako je formulář pro přihlášení apod. - zajištění personálního obsazení MS v Praze (primárně se vychází z toho, že k zajištění agendy budou stačit aktuální soudci a nesoudcovský personál, MSp však bude monitorovat situaci a v případě potřeby zasáhne posílením) - zajištění školení pro soudce i nesoudcovský personál (ve spolupráci s Justiční akademií) 	<p>Přímé nové náklady jsou spojeny pouze se zřízením nového rejstříku hromadných řízení – a to do výše nepřesahující cca 10 000 000 Kč (srov. kapitolu 6.1 dopady na státní rozpočet).</p> <p>Pokud jde o úkoly spočívající v přijetí této i navazující prováděcí legislativy, agendu školení, evidence a statistiky jednotlivých řízení či monitoring vytiženosti MS v Praze – toto jsou standardní agendy vykonávané státními zaměstnanci na MSp, popř. Justiční akademií, které budou kryty z již existujících vnitřních zdrojů a nejsou tedy spojeny s žádnými zvláštními novými náklady.</p>	<p>Většina činností by měla být zajištěna ještě do nabytí účinnosti zákona nebo těsně po jeho nabytí – jde zejména o přípravu doprovodné a navazující legislativy, úpravu justičních systémů, dokončení nového rejstříku hromadných řízení či ověření, že personální situace na MS v Praze je dostačující.</p> <p>Školení soudců bude probíhat průběžně, ale mělo by být zahájeno ještě před nabytím účinnosti zákona nebo nejpozději spolu s tímto nabytím.</p> <p>Některé činnosti bude nutné provést až po nabytí účinnosti – např. sledování vytiženosti MS v Praze a pružná reakce, pokud se ukáže, že MS v Praze je přetížen.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - sledování statistických dat a výkazů tak, aby bylo možné provést následné hodnocení dopadů regulace a notifikovat EK údaje v souladu s čl. 23 směrnice 		Činnosti týkající se sledování a vyhodnocování dat jsou z povahy věci rovněž vázány na nabytí účinnosti zákona, budou probíhat pravidelně každý rok s velkým vyhodnocením jednou za 4 roky (srov. čl. 23 směrnice).
Ministerstvo průmyslu a obchodu	<p>Odpovědný subjekt za zápis neziskových subjektů a jejich kontrolu. S touto agendou souvisí zejména tyto činnosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - příjem návrhů na zápis; - posuzování a rozhodování o žádostech; - v případě úspěchu zápis na seznam oprávněných osob; - notifikace EK o každé změně; - průběžná kontrola údajů a subjektů zapsaných, a to minimálně jednou za 5 let ex offio nebo kdykoliv na žádost orgánů k tomu oprávněných; - vedení národního seznamu na webu MPO a jeho průběžná aktualizace. 	Náklady na vedení seznamu budou pokryty ze stávající kapitoly MPO. Již dnes totiž MPO vede seznam neziskových spotřebitelských organizací, na který zapisuje organizace, jež o to projevily zájem, a tyto následně kontroluje a maže v případě, že již nejsou splněny podmínky. Tento starý seznam bude nahrazen novým, takže dosavadní personální obsazení bude jen přeřazeno na novou agendu.	Činnost MPO je z povahy věci navázána až na účinnost zákona o hromadném řízení a zejm. doprovodné novely zákona o ochraně spotřebitele, neboť teprve nabytím účinnosti bude možné podat žádost o zápis na seznam, z čehož vzniknou MPO všechny další povinnosti. Příprava webu, na němž bude o zapsaných subjektech informováno, by však měla být zahájena ještě před nabytím účinnosti tohoto zákona a tento web by měl být dokončen právě v okamžiku, kdy zákon nabude účinnosti.

			<p>Komunikace vůči EK je navázána na to, že na českém seznamu jsou zapsány subjekty.</p> <p>Z povahy věci je tak tato agenda podmíněna nabytím účinnosti zákona.</p>
Městský soud v Praze	<p>Městský soud v Praze bude z titulu své výlučné místní příslušnosti odpovědným subjektem za administraci a vedení konkrétních řízení o hromadné žalobě a žalobě na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů. Specificky bude jeho činnost spočívat zejména v:</p> <ul style="list-style-type: none"> - posuzování podaných hromadných žalob a filtraci zneužívajících podání - posuzování podmínky přípustnosti hromadné žaloby a rozhodnutí o zastavení řízení/o přípustnosti hromadné žaloby; - posuzování řízení ve věci samé – tj. meritorní rozhodování, schvalování smíru apod. - zadávání údajů do rejstříku hromadných řízení; - vykazování statistických údajů do statistických listů (vyhodnocování a 	<p>K dopadům odkazujeme na kapitolu 6.1. Na tomto místě jen stručně doplňujeme, že minimálně v prvních letech se neočekává dramatický nárůst nápadu, očekává se nápad v řádu jednotek ročně – proto lze předpokládat, že MS v Praze bude schopen zajistit novou agendu za využití stávajících personálních zdrojů.</p>	<p>Činnosti MS v Praze přijde logicky na řadu až poté, co zákon nabyde účinnosti (MSP) a budou akreditovány první oprávněné subjekty (MPO), tedy cca po 2-3 měsících od nabytí účinnosti tohoto zákona.</p>

	analýza dat náleží MSp – viz výše).		
Vrchní soud v Praze, Nejvyšší soud, Ústavní soud	Odpovědnost za vedení řízení o odvolání, dovolání, popř. ústavní stížnosti – platí totéž, co bylo uvedeno výše pro MS v Praze.	Platí obdobně, co pro MS v Praze.	Platí obdobně, co pro MS v Praze, avšak s tím rozdílem, že tyto soudy patrně přijdou na řadu ještě později, až budou rozhodnuty první spory o přípustnost podaných hromadných žalob, tj. v případě VS v Praze cca 6 měsíců od nabytí účinnosti zákona, u NS cca 9-12 měsíců.
Okresní soudy, ČTÚ, ERÚ, finanční arbitr	Odpovědnost za dodržování povinností souvisejících s možnými paralelními individuálními řízeními v téže věci – srov. § 26 až 28 navrhovaného zákona, neboť tyto individuální spory budou vedeny před okresními soudy, popř. před vybranými jinými orgány.	Platí obdobně totéž, co bylo řečeno pro MS v Praze.	Platí obdobně totéž, co bylo řečeno pro MS v Praze.

<p>Exekutor, insolvenční správce, insolvenční soudy</p>	<p>Agenda související buď s výkonem nedobrovolně splněných rozsudků vydaných v hromadném řízení nebo s tím, že se některý subjekt hromadného řízení dostal do úpadku. Věcně nebudou v postupu žádné odchylky od individuálních sporů.</p>	<p>Fakticky se postupy nijak neliší od individuálních sporů, proto lze očekávat, že náklady navíc oproti stavu de lege lata budou nulové.</p>	<p>Toto může nastat až po vydání pravomocného rozhodnutí v hromadném řízení (u exekutora), popř. poté, co bylo řízení zahájeno (u ins. správce a soudu), nejdříve cca po 12 měsících od nabytí účinnosti zákona.</p>
--	---	---	--

6 Dopady

6.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Přijetí právní úpravy si zřejmě vyžádá mírné finanční dopady na státní rozpočet, zejména z počátku zavádění hromadných žalob do praxe. Zároveň však zajišťuje do budoucna úspory z rozsahu, neboť soudy nebudou zatíženy projednáváním totožných případů, jež budou nově řešeny v jediném řízení. Je tedy možné uzavřít, že celkový dopad předkládaného zákona na státní rozpočet bude neutrální a z dlouhodobého hlediska spíše pozitivní.

Návrh nebude mít dopad na jiné veřejné rozpočty, např. rozpočty krajů či obcí.

Z hlediska hospodářského a finančního dopadu na státní rozpočet je nezbytné jednotlivé očekávané náklady rozdělit do následujících kategorií:

- a) *náklady pro soudy na vedení hromadných řízení;*
- b) *náklady na vývoj a provoz rejstříku hromadných řízení;*
- c) *další náklady státu související s vedením řízení*

a) **Náklady pro soudy na vedení hromadných řízení**

Pokud jde o dopady na soudy, je možné v dlouhodobém horizontu očekávat pozitivní dopady. Ty se projeví zejména v tom, že na straně soudů dojde k úbytku některých případů, které se nově přesunou

do jednoho hromadného řízení. Je sice pravdou, že zároveň se objeví případy nové, jejich uplatňování však bude efektivní a z pohledu státu velmi výhodné (celý spor se projedná najednou). Z dlouhodobého hlediska lze proto předpokládat, že se soudcům uleví od opakujících se totožných či podobných případů, a budou se tak moci více věnovat dalším případům a sporům, které jsou ryze individuální, čímž se celý systém soudnictví zefektivní a zrychlí. S ohledem na skutečnost, že tyto náklady mají povahu fixních nákladů, není možné počítat s tím, že by došlo k přímé úspoře financí, které si chod soudního systému mandatorně vyžaduje. Nicméně prostředky plynoucí do justice budou nadále využity více účelně a efektivně. Důsledkem této skutečnosti dojde ke zrychlení řízení, k nárůstu důvěry v justici, a stát nebude tak často čelit nárokům z titulu odpovědnosti za průtahy v řízení, protože počet řízení klesne a tím klesne i celková délka jednotlivých řízení. Úsporu lze proto v delším časovém horizontu očekávat v oblasti vyplacených částek z důvodu nepřiměřené délky řízení.

Uvedené obecné trendy lze podpořit kvalifikovaným odhadem dopadu zavedení hromadných žalob na náklady státu (financování soudního řízení).

i. Určení nákladů na jeden den práce soudu v jednom řízení

K tomu, aby bylo vůbec možné poskytnout hrubý odhad možných ekonomických dopadů na soudní systém, je nutné si určit, jaké náklady si vyžaduje soudní řízení v agendě „C“ a kolik činí výdaje státu na jeden den takového řízení.

Náklady na jedno soudní řízení se přitom liší podle toho, zda jde o řízení před soudem okresním, anebo krajským. Náklady na jeden den řízení lze spočítat vydělením průměrných nákladů na jedno řízení před příslušným soudem (okresním/krajským) v agendě „C“ počtem dní, jak dlouho jedno takové řízení v agendě „C“ na okresních/krajských soudech (jakožto soudech prvního stupně) trvá¹²:

➔ Okresní soud (agenda „C“)

- Průměrné náklady na 1 řízení - 5.737,96 Kč

¹² Údaje o nákladech na jedno soudní řízení byly poskytnuty oddělením justiční analýzy a statiky ministerstva - jde o průměrné náklady na jedno soudní řízení v agendě „C“ (se zahrnutím i zjednodušených typů řízení, jako je např. rozkazní řízení) za roky 2013-2016. Údaje o průměrných délkách jsou obsaženy ve Výroční statistické zprávě resortu justice, jež je dostupná na internetových stránkách ministerstva pod odkazem <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=387&d=355369>; opět jde o průměr za roky 2013-2016.

- Průměrná délka 1 řízení - 424,25 dnů (tj. cca 1 rok, 2 měsíce)
- 1 den řízení - cca 13,5 Kč.

➔ Krajské soudy (agenda „C“)

- Průměrné náklady na 1 řízení - 27.364,27 Kč¹³
- Průměrná délka 1 řízení (KS jako soud 1. stupně) - 703,25 dnů (tj. cca 2 roky)
- 1 den řízení cca 38,9 Kč.

Nyní je nutné kvalifikovaně odhadnout náklady na řízení hromadné. Vzhledem k tomu, že řízení bude vedeno před krajskými soudy, lze vycházet z čísel zjištěných u krajských soudů. Zároveň je však nutné připustit, že řízení o hromadné žalobě bude ze strany soudu vyžadovat vyšší námahu – půjde o spory s velkým počtem osob, bude muset být zajištěna komunikace s širším okruhem osob, lze předpokládat nákladnější dokazování atd. Zároveň bude řízení náročnější i z hlediska časového. **V tomto ohledu je proto možné předpokládat, že průměrná náročnost finanční i časová u řízení před krajským soudem bude v případě řízení o hromadné žalobě navýšená o 40 % oproti průměrnému řízení před krajským soudem, rozhoduje-li jako soud prvostupňový.**

➔ Hromadné řízení (koeficient 1,4 vůči agendě „C“ na KS) – kvalifikovaný odhad

- Očekávané průměrné náklady na 1 den řízení cca 55 Kč (1,4 x náklady na individuální řízení před KS po zaokrouhlení)
- **Očekávaná průměrná délka řízení, pokud dojde k certifikaci a zároveň nebude uzavřen soudní smír** (tj. proběhne řádné hromadné řízení): cca 985 dní (tj. cca 2,6 let – 1,4x délka řízení před krajským soudem jakožto soudem prvního stupně)
 - Očekávané průměrné náklady na 1 řízení - cca 54.175 Kč

¹³ Uvedené číslo se týká obecně rozhodování krajských soudů v agendě „C“ bez ohledu na to, zda rozhodují jako soudy odvolací či soudy prvního stupně.

ii. Modelové příklady

Nyní je na místě vymezit typové případy, v nichž bude připadat hromadná žaloba v úvahu. Právě pomocí nich lze totiž ve výsledku určit orientační náklady na straně státu za rok.

Dále uvedené ilustrativní případy jsou každoročně generovány v soukromoprávních vztazích, přičemž jsou určitým způsobem za stávajícího stavu řešeny. Nárůst resp. úbytek nákladů lze přitom stanovit za pomoci srovnání stávajícího stavu uplatňování těchto případů s tím, jak by mohly být řešeny za existence zákona o hromadném řízení. Zvažovány jsou náklady komplexně vč. nákladů administrativních, nákladů na platy soudců a jiného justičního personálu, náklady na papír, na vybavení soudu apod.

Pro ilustraci byly zvoleny dvě konkrétní modelové situace, které se liší jak výší a povahou nároků, tak i celkovou velikostí skupiny. Snahou bylo pokrýt typické kauzy, na něž se může institut hromadných žalob uplatnit. Zároveň je potřebné odlišovat

- a) skutečný stav, který platí dnes - tj. nejsou-li uplatňovány nároky všechny,
- b) hypotetický stav, který by mohl za stávajícího stavu nastat - tj. kdyby byly všechny nároky uplatňovány v individuálním řízení,
- c) stav po zavedení hromadných žalob.

Přitom je třeba brát v úvahu, že přinejmenším v první fázi bude zákon omezen jen na práva spotřebitelů.

Modelový příklad A – menší skupina s relativně vysokými nároky

V tomto případě je skupina malá a ohraničená, nároky jednotlivých členů jsou však vysoké. Můžeme zvažovat například situaci, kdy je vymáhána imateriální újma z důvodu vadnosti prsních implantátů. Poškozených osob, resp. nároků je 69. Výše jednotlivého nároku dosahuje cca 140 000 Kč. Vzhledem k tomu, že řízení bude zřejmě složitější, lze předpokládat, že na jednom stupni v individuálních

kauzách potrvá cca 730 dní (tj. 2 roky). Vzhledem k výši nároků je takovýchto kauz vedeno 60 (tj. cca 85 % všech případů).

Modelový příklad B – velká skupina s nízkými nároky

Příkladem této situace jsou nízké poplatky, které svým klientům ve velkém účtuje jistá společnost. Tyto poplatky jsou za hranicí zákona, dosahují však minimální výše, a poškozeným se tak nevyplatí utrpěnou škodu vymáhat.

Ilustrativně si lze představit skupinu o 300 000 členech, kdy každému z nich vznikla škoda ve výši 150 Kč. Vzhledem k jednoduchosti věci lze předpokládat, že takovéto individuální řízení nebude trvat déle než jeden rok - tj. cca 365 dní. Vzhledem k nízkým poplatkům lze v současnosti předpokládat, že počet řízení, která se dnes z jednoho takového modelového příkladu vedou, je maximálně 10 (tj. 0,0003 %).

Modelový příklad C – velká skupina s relativně vysokými nároky

Představme si situaci, kdy je podvodným jednáním poškozena skupina čítající 40 000 členů, přičemž každý z nich utrpěl škodu ve výši 30 000 Kč. Jde o obtížnější kauzu, tudíž řízení v prvním stupni bude trvat cca 550 dní (1 rok 6 měsíců). V tomto případě lze v současnosti předpokládat, že se k řízení odhodlá 2 000 členů skupiny, tj. 5 % všech poškozených.

iii. Celkový počet hromadných případů a finanční dopady jejich soudního řešení – stávající stav

Definovány byly různé typové situace, s nimiž se v dnešní době společnost potýká. Nyní je nutné se zamyslet nad tím, kolik takovýchto případů s hromadným dopadem orientačně vzniká ve společnosti za rok a jak se nároky spadající do těchto případů ve stávajících podmínkách právního řádu uplatňují.

Uvažujme, že ročně vznikne 50 případů v oblasti ochrany spotřebitele, které by mohly být teoreticky uplatňovány cestou hromadného řízení. Z toho případy A a B čítají po 20 věcech, případ C po 10.

Pokud jde o modelový typ A, kdy na straně žalobce figuruje menší skupina s relativně vysokými individuálními nároky, můžeme uvažovat, že tyto kauzy se vzhledem k výši individuálních nároků dostanou k soudu všechny. Vzhledem k výši nároků je přitom vysoké i procento uplatňovaných nároků v každém jednotlivém případě hromadné události. Lze mít za to, že ze zvažované skupiny 69

je takovýchto kauz vedeno 60 (tj. cca 85 % všech případů – viz výše). Celkem je tedy za účinné právní úpravy uplatňování 60 x 20 individuálních žalob modelového typu A – tj. celkem 1200 případů ročně.

U modelových příkladů typu B lze vzhledem k minimálnímu přínosu pro potenciálního žalobce v současnosti předpokládat, že počet řízení, která se dnes v jednom takovém modelovém příkladu vedou, je maximálně 10 (tj. 0,0003 %). Tj. žalob je ve vztahu k jedné události odhadem 10 za rok, při počtu všech případů jde o 200 individuálních žalob tohoto typu (20 x 10).

U modelového typu C lze předpokládat, že se k řízení odhodlá jen 5 % ze všech poškozených, tj. 2 000 členů skupiny. Celkem se tak dnes odhadem vede 2 000 x 10 individuálních žalob – tj. celkem 20 000.

Po zjištění nákladnosti řízení před soudem prvního stupně na jeden den a zároveň po stanovení odhadovaného počtu „kolektivních“ případů, s nimiž se soudnictví dnes potýká, můžeme vypočítat náklady, které si řešení hromadných kauz za stávajícího stavu právní úpravy vyžaduje.

Pro výpočet budou využity tyto zjištěné údaje:

- Náklady na jeden den řízení v agendě „C“ jsou před okresními soudy cca 13,5 Kč.
- V případech typu A se řízení vede o 60 individuálních nárocích, přičemž takovýchto kauz se k soudu za rok dostane 20. Délka řízení bude průměrně dosahovat 730 dní.
- V případech typu B se řízení vede o 10 individuálních nárocích, přičemž takovýchto případů se za rok vyskytne 20. Délka řízení se bude pohybovat okolo 365 dní.
- V případech typu C se dnes vede řízení o cca 2 000 individuálních nárocích, pročež celkem společenská situace vytváří 10 takovýchto situací ročně. Délku řízení lze odhadovat na 550 dní.

Na základě uvedených údajů lze provést kvalifikovaný odhad možných nákladů na vedení soudních řízení:

- Jde-li o modelovou kauzu A, žaluje v jednom případě 60 poškozených. Náklady na vedení řízení budou 730 x 13,5, tj. 9.855 Kč za 1 řízení; vedeno jich je 60 a celkové náklady tak dosáhnou cca **591 300 Kč**.
- U modelového případu B stát za soudní projednání vynaloží 365 x 13,5, tj. 4.927,5 Kč za jedno řízení, celkem tedy **49 275 Kč**.
- Pokud jde konečně o případ typu C, náklady budou dosahovat v odhadované výši 550 x 13,5, tj. 7.425 Kč za jedno řízení, celkem však **14 850 000 Kč**.

Celkové náklady, zvažujeme-li všechny situace, které odhadem ročně v České republice vznikají, shrnuje následující tabulka:

Tabulka č. 1 - Náklady na individuální vymáhání skupinových nároků – odhad skutečného stavu

typ řízení	Náklady na 1 řízení	Náklady na jeden modelový případ	počet případů	náklady na počet řízení – odhad stávajícího stavu	Hypotetické náklady – a uplatňování všech nároků za stávajícího stavu
A	9 855	591 300,00	20	11 826 000	13 599 900
B	4 927	49 275	20	985 500	29 562 000 000
C	7 425	14 850 000	10	148 500 000	2 970 000 000
SUMA		15 490 575		161 311 500,00	32 545 599 900
			CELKEM	161 311 500,00	32 545 599 900

Lze shrnout, že uplatňování nároků, které je možné klasifikovat jako hromadné, dnes státní rozpočet ročně zatěžuje odhadem ve výši **161 311 500,00 Kč**. Tyto relativně nízké částky jsou dány mimo jiné tím, že ne všechny individuální spory, které jsou produktem současného stavu a mají dopad na širší okruh osob, se k soudu vůbec dostanou.

Pokud by přitom měly být dnes hypoteticky uplatňovány nároky všechny, a to formou individuálních žalob, soudy by zřejmě byly zahlceny projednáváním stejných či obdobných skutkových a právních otázek a náklady státu by se tak násobily. Hypotetické náklady režimu bez existující možnosti žalovat

hromadně by tak mohly být mnohonásobně vyšší a dosahovat řádově jednotek až desítek miliard (dle výpočtu kvalifikovaného odhadu cca 32,5 mld.).

iv. Možné scénáře vývoje a s tím související odhady dopadu na rozpočet – po zavedení zákona o hromadném řízení

Nyní je zapotřebí zjistit, jak se zavedení hromadných řízení projeví na strukturu a počet uplatňovaných nároků *ve srovnání se stávajícím stavem* a jak se tato změna promítne do nákladů státního rozpočtu.

Je nepochybné, že část hromadných nároků, které jsou dnes uplatňovány individuálně, se přesune do režimu hromadných žalob a bude řešena v jednom jediném soudním řízení. Nadto je možné očekávat, že se objeví případy, které doposud české soudy vůbec neřešily, neboť se nikomu z poškozených z ekonomického hlediska nevyplatilo tyto nároky v individuálním řízení uplatňovat.

Stěžejní je přitom otázka, *kolik* z výše zmiňovaného počtu „hromadných událostí“ (tj. z 50 potenciálních kauz za rok, jak byly vymezeny výše) se napříště bude uplatňovat v nově zavedeném režimu. Vzhledem k tomu, že využití hromadné žaloby při vymáhání práv bude dobrovolné a bude záviset na vůli a přání členů skupiny, na ochotě žalobců vybrané spory financovat a na dalších v tuto chvíli nespecifikovatelných okolnostech, nelze dopředu s jistotou určit, jak přesně se zavedení hromadných žalob na strukturu uplatňovaných nároků projeví.

Stále je třeba mít na paměti, že působnost zákona je pro začátek omezena jen na spory týkající se práv spotřebitelů a žalovat může jen certifikovaná nezisková organizace, což může počet sporů snížit.

Z tohoto důvodu je na místě zvažovat možné alternativy. V úvahu připadají tyto tři možné scénáře:

1. **Scénář konzervativní**, v němž se počítá s rezervovaným přístupem k novému institutu ze strany praxe. Hovoříme-li přitom o konzervativním přístupu, očekáváme řádově max. 5-10 hromadných žalob za rok, z toho zbytek bude uplatňován ve stávající podobě anebo uplatňován nebude.
2. **Scénář vyvážený**, kdy doje k rovnocennému uplatňování žalob hromadně a individuálně. Lze počítat s cca 20 hromadnými žalobami za rok oproti 30 případům, které se hromadně

uplatňovat nebudou a budou nadále uplatňovány individuálně anebo uplatňovány nebudou vůbec.

3. **Scénář progresivní** počítá s tím, že většinu případů, které se typově na kolektivní řízení hodí, bude praxe řešit prostřednictvím hromadných žalob. S ohledem na možné výkyvy i neuplatňování určitých kauz vůbec lze vycházet ze 40 žalob ve formě hromadného řízení oproti 10 kauzám, které touto formou uplatňovány nebudou.

Vzhledem k socioekonomickým poměrům v České republice a zejména z důvodu zdrženlivého přístupu české společnosti k čemukoliv novému či netradičnímu je v tuto chvíli možné vyloučit, že by přinejmenším v následujících dvaceti letech došlo k naplnění tzv. progresivního scénáře. Tato varianta je z důvodu konzervativního naladění společnosti a apriorní skepsi vůči implantovaným institutům velmi nepravděpodobná, což ostatně dokládají i zkušenosti dalších evropských států, které se rovněž zprvu potýkaly se sníženým zájmem o hromadné žaloby. Viz např. německé zkušenosti s institutem tzv. Musterfeststellungsklage, kdy za prvních cca 5 let zkušeností (2018-2020) bylo podáno necelých 30 kolektivních žalob, tj. cca 6 žalob ročně (https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Klageregister/Bekanntmachungen/Klagen_node.html;jsessionid=891AAC72AAA82948193A327709553137.2_cid361). Ve Francii bylo mezi lety 2014 a 2020 podáno 21 žalob, z toho 14 v oblasti spotřebitelského práva, tj. cca 2 až 3 kolektivní žaloby v oblasti ochrany spotřebitele ročně (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3085_rapport-information.pdf).

a) Scénář konzervativní

Dojde-li ke konzervativnímu využívání hromadných žalob, přesune se jen část z celkového počtu 50 hromadných událostí za rok z vymáhání individuálního do vymáhání prostřednictvím hromadných žalob. Konkrétně lze předpokládat, že se ročně uplatní asi 5-10 hromadných žalob. Na úplném začátku lze pak očekávat dokonce počet v rozsahu 1-5 žalob ročně. Dodržíme-li strukturu rozložení „modelových příkladů“, většina z podaných hromadných žalob bude spadat do kategorie modelového příkladu typu A nebo B. Tj. při počtu 10 žalob ročně jde o cca 4 případy A, 4 případy B a dále dva případy C.

Musí být přitom brán ohled na to, že dojde jen k „přesunu“ části kauz, které se dnes uplatňují individuálně, do režimu hromadného. Tj. stále je nutné zvažovat, že individuální uplatňování nároků,

které vznikly větší skupině lidí, zcela nevymizí. To platí tím spíše, že v první fázi se zákon uplatní jen v oblasti práv spotřebitelů.

Výsledný vliv na strukturu a náklady znázorňuje následující tabulka.

Tabulka č. 2 - Odhadované náklady státu při naplnění konzervativní varianty uplatňování hromadných žalob

A. Individuální žaloby			
typ řízení	Náklady 1 řízení	počet řízení	náklady na počet řízení
A	591 300,00	16	9 460 800
B	49 275	16	78 8400
C	14 850 000	8	118 800 000
SUMA	15 490 575	40	129 049 200
B. Kolektivní žaloby			
typ řízení	Náklady 1 řízení	počet řízení	náklady na počet řízení
A	54 175	4	216700
B	54 175	4	216700
C	54 175	2	108350
SUMA	162 525	10	541 750
		CELKEM	129 590 950

b) Scénář vyvážený

Nastane-li scénář vyvážený, přesune se přibližně polovina z celkového počtu 50 hromadných událostí za rok z vymáhání individuálního do vymáhání prostřednictvím hromadných žalob – tj. 20. Dodržíme-li opět strukturu rozložení „modelových příkladů“, většina z podaných hromadných žalob bude spadat do kategorie modelového příkladu typu A nebo B; v procentuálním poměru 80 %

očekáváme 16 takovýchto žalob; v modelovém případě typu B budou takovéto žaloby 4. Výsledný vliv na strukturu a náklady znázorňuje následující tabulka.

Tabulka č. 3 - Odhadované náklady státu při naplnění vyvážené varianty

A. Individuální žaloby			
typ řízení	Náklady 1 řízení	počet řízení	náklady na počet řízení
A	591 300,00	12	7 095 600
B	49 275	12	591 300
C	14 850 000	6	89100000
SUMA	15 490 575	30	96 786 900
B. Kolektivní žaloby			
typ řízení	Náklady 1 řízení	počet řízení	náklady na počet řízení
A	54 175	8	433 400
B	54 175	8	433 400
C	54 175	4	216 700
SUMA	162 525	20	1 083 500
		CELKEM	97 870 400

c) Scénář progresivní

V tomto scénáři bude většina sporů projednávána hromadně, pouze 10 individuálně.

Tabulka č. 4 - Odhadované náklady při naplnění progresivní varianty

A. Individuální žaloby			
typ řízení	Náklady 1 řízení	počet řízení	náklady na počet řízení
A	591 300,00	4	2 365 200
B	49 275	4	197 100
C	14 850 000	2	29 700 000
SUMA	15 490 575	10	32 262 300
B. Kolektivní žaloby			
typ řízení	Náklady 1 řízení	počet řízení	náklady na počet řízení
A	54 175	16	866 800
B	54 175	16	866 800
C	54 175	8	433 400
SUMA	162 525	40	2 167 000
		CELKEM	34 429 300

v. Shrnutí možných dopadů na státní rozpočet

Předchozí řádky představily kvalifikované odhady nákladů přijetí zákona o hromadném řízení. Poznatky takto získané shrnuje následující tabulka.

Situace	Náklady na vymáhání
Stávající stav	161 311 500,00
Konzervativní scénář uplatňování hromadných žalob	129 590 950
Vyvážený scénář uplatňování hromadných žalob	97 870 400
Progresivní scénář uplatňování hromadných žalob	34 429 300

Na základě poznatků výše uvedených je možné učinit následující závěry:

- Zavedení hromadných žalob se **neprojeví nárůstem požadavků na státní rozpočet, pokud jde o posílení justice**. O to více to platí v první fázi, kdy se řízení omezuje jen na uplatňování práv souvisejících s ochranou spotřebitele.
- Zavedení hromadných žalob **nebude mít zásadní vliv na náklady státu** vynakládané na soudní řízení.
- V případě, že se prosadí nejpravděpodobnější konzervativní varianta, mělo by dojít k **mírnému poklesu nákladů**, které dnes putují na řešení obdobných věcí. **Tyto náklady v podobě uvolnění kapacity části soudců a nesoudního personálu budou moci být využity na řešení jiných soudních řízení**, čímž dojde k efektivnějšímu využití finančních prostředků v justici.
- Tím, že soudcům ubude práce na věcech, které je možné řešit v jediném soudním řízení, dojde ke **zrychlení soudního řízení**, zvýšení důvěry v českou justici a zejména k úbytku žalob na náhradu újmy vzniklou nepřiměřeně dlouhým řízením podle zákona č. 82/1998 Sb., z čehož lze dovozovat znatelné úspory ve státním rozpočtu.
- Tento přínos, tj. možnost ulehčit některým soudcům koncentrací sporů do jediného soudního řízení, a tím zefektivnit fungování českého soudnictví, se přitom bude **umocňovat tím více, k čím většímu využívání hromadných žalob dojde**. O tom svědčí trend ve vztahu k jednotlivým uvažovaným variantám a jejich požadavkům na státní rozpočet.

- V neposlední řadě nelze zapomínat, že hromadné žaloby budou sloužit též jako prevence před náhlým nárůstem vymáhání individuálních nároků, které vznikly na základě hromadné události, a které mají obrovský potenciál zahltit české soudy a buď jednorázově, nebo též i dlouhodobě zásadním způsobem zvýšit nároky na státní rozpočet.

Lze tedy předpokládat, že **stávající soudcovský a administrativní aparát, který je přidělen k projednávání určitého množství řízení, se do budoucna pouze přerozdělí tak, aby vyřizoval jiné typy sporů, a naopak se mu se zavedením hromadných žalob více uvolní ruce k projednávání náročnějších a složitějších kauz.**

Je proto možné odhadovat, že ačkoliv zřejmě nedojde ke snížení fixních nákladů, tyto náklady, které si chod soudního systému mandatorně vyžaduje, budou nadále využity účelněji a efektivněji než dnes. Důsledkem této skutečnosti dojde ke zrychlení řízení, k nárůstu důvěry v justici, a stát nebude tak často čelit nárokům z titulu odpovědnosti státu za průtahy v řízení. Úsporu lze tak v delším časovém horizontu očekávat v oblasti vyplacených částek z důvodu nepřiměřené délky řízení.

b) Náklady na vývoj a provoz rejstříku hromadných řízení

Rejstřík hromadných řízení je koncipován jako relativně jednoduchá webová aplikace, která uživatelům zpřístupňuje okruh informací o vedených hromadných žalobách. Vývoj aplikace bude vyžadovat programovací práce několika IT specialistů, testování a postupné zavádění do reálné praxe.

Na základě tohoto odhadu pracovní zátěže se dají náklady na vývoj rejstříku hromadných řízení odhadovat na **2,5 až 7,5 miliónů Kč.**

Jakmile bude vývoj rejstříku hromadných řízení ukončen, bude potřeba vynakládat náklady na bezproblémový provoz. Tyto náklady se budou skládat z nákladů provozu serveru, na kterém budou uložena data, která jsou v rejstříku hromadných řízení zpřístupněna. Tyto náklady jsou však **zanedbatelné, nebo žádné.**

Rejstřík hromadných řízení bude také ke své plné funkčnosti vyžadovat údržbu IT specialisty. Náklady na tuto údržbu budou spočívat v následné správě rejstříku ze strany vývojářů, která bude zahrnovat údržbu, opravu chyb, další rozvoj systému, zajištění aktualizace, případně další rozvoj

aplikace. Následná správa bude také zahrnovat, alespoň v prvních měsících provozu, provoz help-desku, kde mohou být zodpovězeny dotazy uživatelů.

Celkové náklady na následnou správu rejstříku hromadných řízení je možné odhadnout na **62 000,- Kč měsíčně**, přičemž tato správa by měla vzhledem k dosavadním zkušenostem v obdobných případech trvat 5 let, tj. 5 x 12 měsíců. Jednalo by se tedy o **744 000,- Kč ročně**, respektive **3 720 000,- Kč za pět let** provozu rejstříku hromadných řízení.

c) Další náklady státu související s vedením řízení

Z širšího pohledu je nutné zahrnout i další dopady na stát, které mohou spočívat v:

- plošném osvobození od soudních poplatků, kdy stát přichází o určitý zisk tím, že plošně osvobozuje neziskové organizace od placení soudního poplatku (týká se jen řízení, kde žalobce prohraje, protože pokud vyhraje, platí SOP žalovaný);
- otázce případné bezplatné právní pomoci,
- prostředcích, které stát poskytuje v rámci své spotřebitelské politiky neziskovým organizacím (řádově jde o 8-15 milionů ročně, které poskytuje MPO na činnost neziskových organizací).

d) Shrnutí dopadu na státní rozpočet

Celkové náklady spojené s přijetím hromadných žalob tak spočívají v

- 2,5 – 7,5 milionů Kč za vývoj rejstříku hromadných řízení;
- 3 720 000,- Kč za pět let provozu rejstříku hromadných řízení.

Prostředky na uhrazení těchto nákladů budou zabezpečeny v rámci schváleného rozpočtu kapitoly Ministerstva spravedlnosti na příslušný rok.

Naopak přínosy zavedení hromadných řízení budou z dlouhodobého hlediska spočívat ve snížení finanční náročnosti řešení spotřebitelských sporů, a přerozdělení těchto finančních a personálních kapacit v rámci justice tak, aby mohly být využity efektivněji.

6.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost budou minimální až nulové.

6.3 Dopady na podnikatelské prostředí

i. Obecně k dopadům

Z kapitoly 1 vyplývá, že dosavadní právní prostředí v České republice nahrává nezdravému podnikatelskému chování. Ti, kteří využívají faktické nevymahatelnosti bagatelních částek, z tohoto profitují na úkor většiny, která jedná v právním styku poctivě. Získávají tak neoprávněnou konkurenční výhodu, s níž mohou operovat v rámci své podnikatelské strategie.

Se zavedením nové právní úpravy by nicméně mělo dojít k výraznému zlepšení této situace, protože

- a) **bude existovat efektivní nástroj**, který v právním řádu dnes chybí, jenž umožní hospodárné kolektivní vymáhání stejných či stejnorodých nároků;
- b) existence efektivního nástroje bude **motivací, jež by měla od podobného nekalého jednání odrazovat**.

Z pohledu podnikatelů je možné též přivítat, že zavedení hromadných žalob přispěje také těmito zlepšeními:

- a) dojde k efektivnějšímu a hospodárnějšímu soudnímu postupu, tj. k urychlení soudních řízení v České republice obecně;
- b) i pokud podnikatel bude žalovaným, bude pro něj hromadné řízení v obecné rovině představovat úsporu času i financí;
- c) pokud podnikatelé budou obětí nepoctivého konkurenčního boje, může jim hromadné řízení nepřímo posloužit, neboť jejich nepoctivý konkurent bude hrozbou hromadného řízení motivován od svého nepoctivého jednání upustit.

Co se týče negativních dopadů na podnikatelské prostředí ve chvíli, kdy bude podnikatel figurovat na místě žalovaného, bude se tento dopad odvíjet od počtu podaných hromadných žalob. S ohledem na socioekonomické poměry a z důvodu zdrženlivého přístupu české společnosti k novým věcem je v tuto chvíli možné odhadnout, že využití institutu hromadných žalob bude minimálně v prvních letech účinnosti zákona spíše malé, o čemž svědčí i zkušenosti zahraničních členských států (srov. k tomu výše). Podle průzkumů zemí, kde již tento institut byl zaveden, dokonce k navyšování nákladů pro podnikatelské prostředí nedošlo. O tom, že tyto nežádoucí dopady na podnikatele nenastaly a nepromítly se rovněž ani do dalších oblastí jako např. do zvýšení spotřebitelských cen, svědčí

empirické srovnání spotřebitelského a podnikatelského prostředí v ČR a jiných státech EU (srov. dále).

Závěrem je třeba předesíť, že stranou možných negativních dopadů zůstávají ty dopady na podnikatele, které vyplývají z vypořádání legitimních a oprávněných žalob. Uvedené dopady nejsou do odhadu zahrnuty, protože se jedná o legitimní uplatňování právních nároků, které již dnes v praxi existují a podnikatelé jejich uplatňování tak musí již dnes zahrnovat do své ekonomické strategie, popř. do ekonomického rizika. Jedná se o vymáhání stejných právních nároků, které jsou vymáhány i v současnosti, liší se pouze forma soudního řízení, která je pro stát a účastníky řízení podstatně efektivnější. O tom svědčí i zkušenosti ze zahraničí. Země, kde mají s hromadnými žalobami delší zkušenosti, jako např. Švédsko, kde úprava tohoto institutu funguje již od roku 2002, si chválí efektivitu uplatňování práv tímto způsobem a pozitivní efekt, který tento institut má na přístup ke spravedlnosti. Důvodem je především to, že podání hromadné žaloby nemusí mít vždy v rámci tradičního soukromoprávního soudního řízení alternativu (Leia Russell, Tiana. (2019). EXPORTING CLASS ACTIONS TO THE EUROPEAN UNION).

V této souvislosti může být namítáno, že ne všechny nároky jsou dnes vymáhány, a tudíž ne všechna existující hmotná práva jsou podnikateli v rámci strategie zvažována. Uvedené tvrzení platí jen omezeně, a sice na ty případy, kdy dochází k jevu tzv. racionální apatie. Jedná se o nároky v bagatelní výši, které se s ohledem na jejich nízkou hodnotu nevyplatí vymáhat (modelový případ typu B, s nímž je pracováno výše). Je nicméně třeba si připustit, že tento efekt faktické „nevymahatelnosti“ je nežádoucí a vede k celé řadě praktických problémů. Jedním z cílů a benefitů hromadných žalob, jak byly vymezeny v předchozích kapitolách, přitom je, aby tyto nároky byly již napříště vymáhány, jelikož z hlediska celkového podnikatelského prostředí bude mít takové vymáhání pozitivní dopady. V delším časovém horizontu uvedená změna povede k narovnání podnikatelského prostředí, kdy

stávající stav nevymahatelnosti určitého typu nároků nahrává té části podnikatelů, kteří jednají nepoctivě, a většina, která dodržuje pravidla hry, na tom trátí.

Do celkového negativního odhadu tak mohou být legitimně zahrnuty jen ty náklady na podnikatelské prostředí, které případně mohou vzejít ze spekulativních či šikanózních žalob podaných s cílem poškodit protistranu.

ii. Srovnání s obdobným institutem českého práva – míra zneužívání insolvenčních návrhů

Ačkoliv mezi podáním hromadné žaloby podle navrhovaného zákona a podáním insolvenčního návrhu existuje mnoho rozdílů, rizika jsou u obou těchto institutů podobná – oba mohou v případě svého zneužití poškodit dobré jméno toho, proti komu je návrh zaměřen a způsobit mu tak reputační poškození.

Podání insolvenčního návrhu se však od podání hromadné žaloby procesně liší. Soud především musí insolvenční návrh zveřejnit do dvou hodin od podání – je zde tedy patrný důraz na rychlost zveřejnění. Vzhledem k tomu, že pouhé zveřejnění insolvenčního návrhu může znamenat určité reputační riziko pro subjekt, na který je tento návrh podán, se jedná o velmi krátkou lhůtu s velkým rizikem z hlediska reputačního poškození.

Pokud má však soud důvodné pochybnosti o důvodnosti insolvenčního návrhu, může do druhého pracovního dne rozhodnout o nezveřejnění insolvenčního návrhu. Soud potom může do 7 dní od podání návrhu rozhodnout o zjevné bezdůvodnosti tohoto návrhu.

Soud je tedy i v případě, že má o insolvenčním návrhu důvodné pochybnosti, vázán poměrně přísnými lhůtami v řádu několika dní. Oproti tomu v případě podání návrhu na hromadnou žalobu má soud 3 měsíce pouze na prozkoumání přípustnosti této žaloby, přičemž uvedená lhůta může být v důvodných případech dále prodloužena. Soud má tedy ve srovnání s insolvenčními návrhy výrazně větší prostor pro detailní prozkoumání návrhu, a tedy zamezení podání šikanózní hromadné žaloby.

Rovněž je třeba připomenout, že návrh zákona má proti podávání šikanózních hromadných žalob celou řadu ochranných opatření, která by měla možnosti zneužití výrazně ztížit, případně zcela vyloučit. Tímto ochranným opatřením je právě a především samostatné řízení o přípustnosti hromadné žaloby, dále je zde výslovná povinnost soudu zkoumat, zda není žaloba zneužívající,

rovněž je potřebné zvažovat i vysoké transakční náklady, které činí institut hromadných žalob nevhodným ke zneužití, a zejména omezení procesní legitimace pouze na určené neziskové organizace.

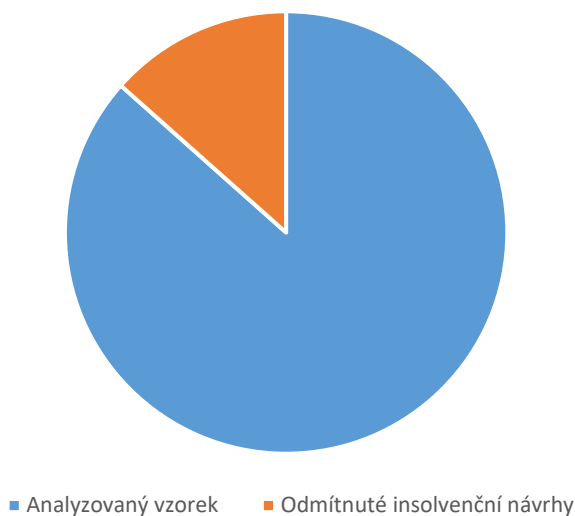
I přes uvedené rozdíly mezi oběma procesními nástroji je možné mezi nimi porovnávat a využít dosavadní znalosti o šikanózních insolvenčních návrzích při kvalifikovaném odhadu dopadů případných šikanózních zneužívajících hromadných žalob na podnikatele.

Při posuzování této otázky je zapotřebí se podívat do blízké minulosti. V období před nabytím účinnosti novely insolvenčního zákona č. 64/2017 Sb. (tj. do 30. 6. 2017) existovala negativní praxe podávání tzv. šikanózních insolvenčních návrhů. Typickým cílem, podobně jako by se mohlo potenciálně projevit u hromadných žalob, nebylo domoci se své pohledávky a paradoxně ani ovládnout insolvenční řízení a cíleně z něj vyvádět majetek, nýbrž využít negativní publicity insolvenčního rejstříku. Důvodem je psychologické vnímání podnikatele rovnou jako entity v úpadku, byť proti němu bylo „teprve“ zahájeno insolvenční řízení. Problém spočíval v tom, že každý insolvenční návrh před 1. 7. 2017 byl automaticky do 2 hodin zveřejněn bez jakékoliv obsahové kontroly.

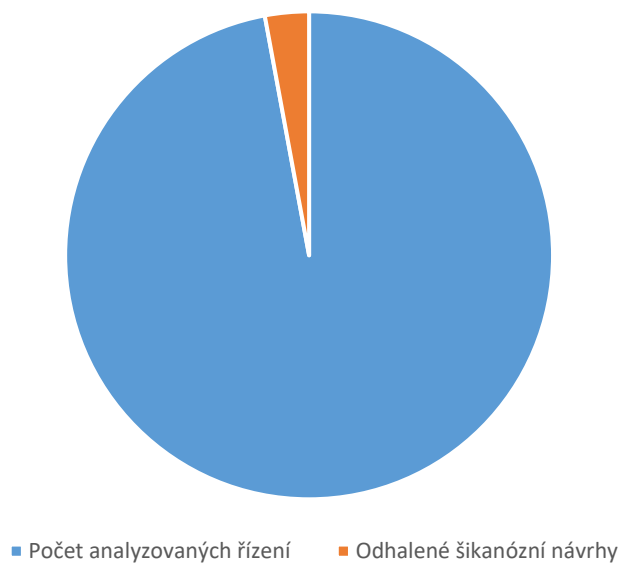
„Věřitelé“ typicky sledovali poškození dobrého jména obchodní konkurence, oslabení důvěryhodnosti na trhu, znevýhodnění konkurenčních soutěžitelů při ucházení se o veřejné zakázky, zhoršení postavení při získávání úvěrů od bank, což jsou záměry, které by u hromadných žalob v případě jejich zneužití hrozily také. Teoreticky se jednalo o levný způsob, jak způsobit své konkurenci problémy – zejména tehdy, provádělo-li se to přes právnické osoby s nejasnou vlastnickou strukturou nebo tzv. „bílé“ koně.

Důvodová zpráva k novele č. 64/2017 Sb. uvádí, že z analyzovaného vzorku 3 222 řízení bylo cca 500 ukončeno podle § 128/§128a insolvenčního zákona (tedy odmítnuto a odmítnuto pro zjevnou bezdůvodnost), což dává podezření, zda se nejednalo o potenciálně šikanózní insolvenční návrhy. Na užším vzorku detailněji zkoumaných cca 100 řízení se jako šikanózní podařilo označit 2-3 návrhy, kde panovalo přesvědčení, že šlo o záměrný pokus poškodit zájmy jiného soutěžitele, ohrozit nebo poškodit jeho postavení na trhu nebo zhatit jeho účast ve veřejných soutěžích.

Poměr insolvenčních návrhů odmítnutých podle § 128/§128a



Poměr šikanózních insolvenčních návrhů



Důvodová zpráva tehdy uvedla, že „Lze tedy shrnout, že se insolvenční řízení zahájená na základě šikanózních insolvenčních návrhů vyskytují v nezanedbatelném množství, tzn., že představují 6 % z těch insolvenčních řízení, v nichž insolvenční soudy rozhodují o odmítnutí insolvenčního návrhu podle § 128 nebo 128a insolvenčního zákona. To by značilo, že nejde ani o 1 % z celkového počtu zahájených insolvenčních řízení, kdy v případě, že je přímým cílem takového šikanózního insolvenčního návrhu poškodit ekonomické zájmy dlužníka (typicky například zamezit jeho dalším strategickým krokům, nebo omezit jeho ekonomické aktivity obvykle účastí ve veřejné soutěži), je

nutno připustit, že je pravděpodobná četnost výskytu takovýchto šikanózních insolvenčních návrhů nižší než půl procenta z celkového počtu všech zahájených insolvenčních řízení.“

Není možné zcela přesně kvantifikovat, kolik šikanózních insolvenčních návrhů bylo před 1. 7. 2017 podáno. Je ale možné uzavřít, že v případě podávání insolvenčních návrhů bylo na základě provedené analýzy nalezeno pouze několik insolvenčních návrhů, které by bylo možné označit jako šikanózní. Tyto návrhy tvořily méně než 1% celkového počtu insolvenčních návrhů.

Ve srovnání s návrhem řízení o hromadném řízení však u podávání insolvenčních návrhů absentuje preventivní fáze, ve které soud zkoumá přípustnost návrhu v rozsahu, v jakém ji zkoumá u návrhu hromadných žalob. Lze tedy uzavřít, že je pravděpodobné, že pokud vůbec k nějakému zneužití bude za velmi restriktivních podmínek navrhovaného zákona docházet, budou hromadné žaloby zneužívány ještě méně než insolvenční návrhy, **tedy méně než v rozsahu 1 %.**

iii. Dopady hromadných žalob na podnikatelské prostředí v jiných zemích EU

V rámci snahy lépe posoudit možné negativní dopady na podnikatelské prostředí v ČR byly osloveny země Evropské Unie, které již s hromadnými žalobami v té či oné podobě ve svém právním řádu zkušenosti mají a mohly tak za určitou dobu vyhodnotit případné negativní vlivy tohoto institutu na podnikatelské prostředí. Dotazy byly rozeslány zástupcům všech zemí Evropské unie a Velké Británii. Dále se vychází z reakcí zemí, které svou odpověď v rámci šetření poskytly. Dotazy

směřovaly jednak na zjištěné dopady na podnikatelské prostředí, a dále též případné možné dopady na cenovou hladinu.

Různorodé odpovědi, které jsme v návaznosti na tyto dotazy obdrželi, shrnujeme do následující tabulky:

Země	Zkušenosti s kolektivními žalobami	Zjištěn negativní dopad na podnikatelské prostředí?	Zjištěn dopad na cenovou hladinu?
Bulharsko	od roku 2000	NE	NE
Rakousko	od 90. let	NE	NE
Německo	od 1. 11. 2018	odhadován celkový dopad pozitivní	NE
Švédsko	od roku 2002	NE	NE
Dánsko	od roku 2008	NE	NE
Velká Británie	od roku 2015	NE	NE

Na základě výše uvedené tabulky je možné uzavřít, že žádná ze zemí Evropské unie nebo Velká Británie, které se k dotazu vyjádřily, nezjistily přímé negativní dopady na podnikatelské prostředí, které by byly spojeny se zavedením kolektivních žalob, a ani neevidují dopady tohoto institutu na cenovou hladinu. Český zákon staví na kontinentálních základech (principem hromadného řízení je opt-in a jde o reprezentativní formu kolektivního řízení s akcentem na roli neziskového sektoru apod.). Je tedy pravděpodobné, že podobné dopady se nevyskytnou ani v České republice.

iv. Podíl zneužívajících hromadných žalob podle odhadu celkového množství podaných hromadných žalob – možné vývojové scénáře

Institut hromadných žalob je v českém právním prostředí zcela novým prvkem a je velmi obtížné odhadnout míru jeho potenciálního využívání. Odhady míry využití hromadných žalob jsou tedy pouze modely, založené na kvalifikovaném odhadu, který vychází z toho, že v České republice

vznikne přibližně 50 hromadných událostí ročně, na základě kterých bude možné podat hromadnou žalobu. Je možné opětovně počítat se třemi různými scénáři vývoje:

- a) **Scénář konzervativní**, v němž se počítá s rezervovaným přístupem k novému institutu ze strany praxe. Hovoříme-li přitom o konzervativním přístupu, očekáváme řádově 5-10 hromadných žalob za rok (a v prvních letech 1-5 ročně).
- b) **Scénář vyvážený**, kdy dojde k rovnocennému uplatňování žalob hromadně a individuálně. Lze počítat s cca 20 hromadnými žalobami za rok oproti 30 případům, které se hromadně uplatňovat nebudou a budou dále vymáhány individuálně.
- c) **Scénář progresivní** počítá s tím, že většinu případů, které se typově na kolektivní řízení hodí, bude praxe řešit prostřednictvím hromadných žalob. S ohledem na možné výkyvy i neuplatňování určitých kauz vůbec lze vycházet ze 40 žalob ve formě hromadného řízení oproti 10 kauzám, které touto formou uplatňovány nebudou.

Nyní je možné kvalifikovaně zhodnotit jednotlivé scénáře z hlediska možného zneužití podání hromadných žalob v rámci odhadovaného množství. Výše bylo uvedeno, že lze počítat s méně než 1 % zneužití. I pokud však odhad zvýšíme a budeme pracovat s předpokladem, že maximálně 5 % podaných hromadných žalob bude vedeno spekulativními nebo šikanózními motivy (uvedené číslo odpovídá více než pětinasobku počtu odhalených šikanózních insolvenčních návrhů, je tedy z opatrnosti „nadhodnoceno“). Současně však lze počítat s tím, že většina z těchto žalob, cca 80 % z nich, bude soudem odhalena v rámci řízení o přípustnosti hromadné žaloby.

1. Scénář konzervativní

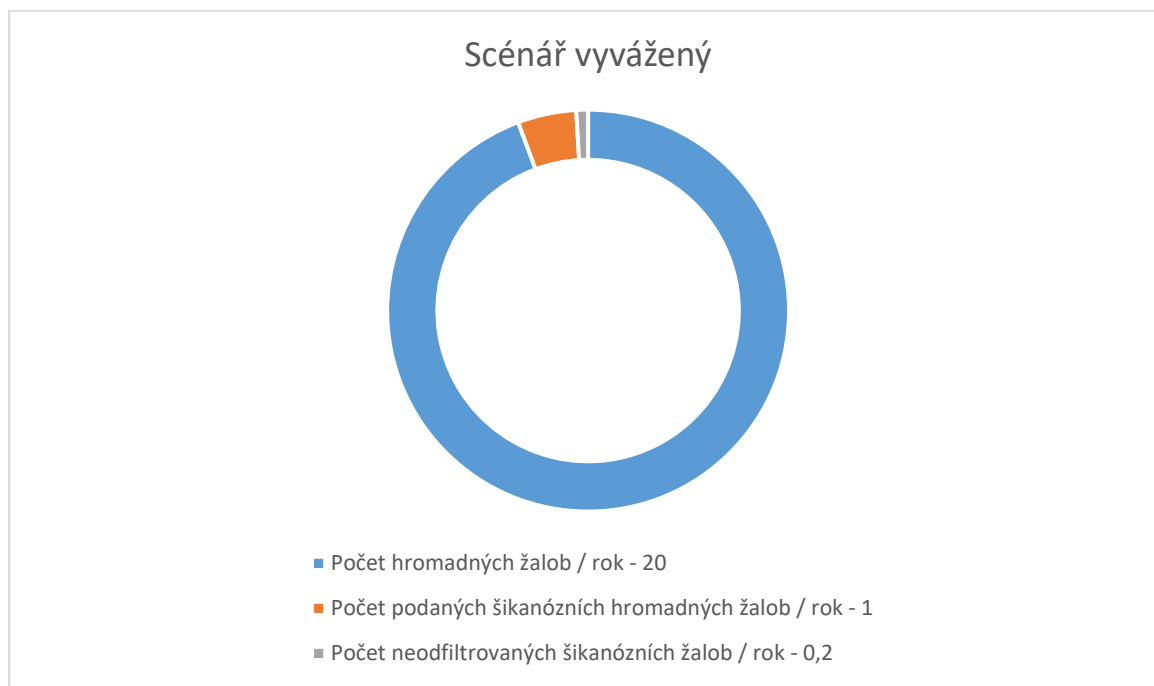
V případě rezervovaného přístupu k institutu hromadných žalob, tedy v případě podávání přibližně 5-10 hromadných žalob za rok, bude na základě modelu podána zneužívající hromadná žaloba pouze jednou za několik let, konkrétně jednou za 2-4 roky. 80% z těchto problematických hromadných žalob však bude v rámci řízení o přípustnosti odhaleno a odmítnuto jako nepřístupné. Hromadná

žaloba podaná s **šikanózním účelem** by tak měla řízením o přípustnosti úspěšně projít **maximálně jednou za 10-20 let.**



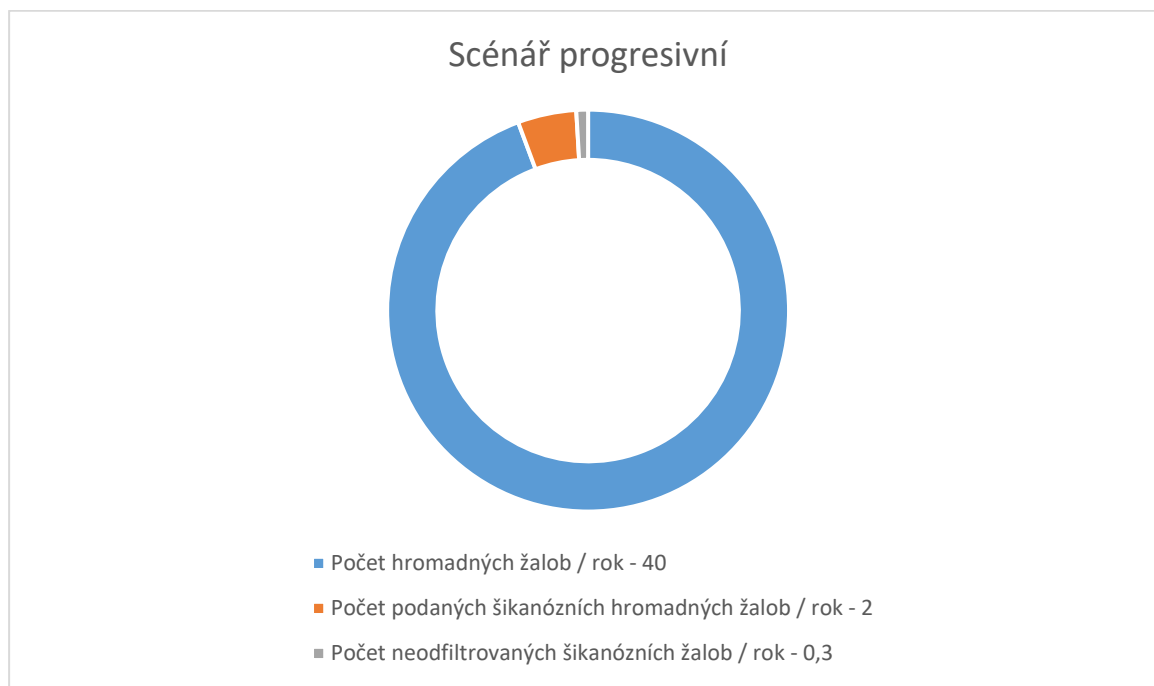
2. Scénář vyvážený

Vyvážený scénář počítá s přibližně 20 podanými hromadnými žalobami za rok. Na základě tohoto modelu bude podána **jedna šikanózní žaloba za rok**. Soudům se potom v rámci řízení o přípustnosti nepodaří odhalit **jednu** problematickou žalobu **za 5 let**.



3. Scénář progresivní

Při tomto scénáři bude podáno 40 hromadných žalob za rok a **2 z těchto žalob** budou mít **spekulativní charakter**. Filtrem řízení o přípustnosti projde **jedna** spekulativní hromadná žaloba **za 2,5 let**. Tento scénář však není z důvodů své nepravděpodobnosti do dalších výpočtů zahrnut.



v. Předpoklad využívání hromadných žalob a odhad dopadů na podnikatele

Jednotlivé modely je možné uzavřít s tím, že v rámci všech tří scénářů by mělo být podáno velmi malé množství spekulativních žalob, z nichž naprostá většina bude soudem v řízení o přípustnosti odmítnuta. V těchto případech tedy nebude hrozit poškození dobrého jména obchodní konkurence, oslabení důvěryhodnosti na trhu, znevýhodnění konkurenčních soutěžitelů při ucházení se o veřejné zakázky, apod., neboť v této fázi není ještě informace o hromadné žalobě uveřejněna v rejstříku hromadných řízení. Případné negativní dopady do certifikace tak budou minimální.

Modelování jednotlivých variant je možné shrnout do následující tabulky:

Název varianty	Počet hromadných žalob	Počet podaných šikanózních hr. žalob	Počet projednaných šikanózních hr. žalob
Scénář konzervativní	5-10	1x za 2-4 roky	1x za 10-20 let
Scénář vyvážený	20	1x za rok	1x za 5 let
Scénář progresivní	40	2x za rok	1x 2,5 let

Uvedená rizika hrozí až v případě, že projde šikanózní hromadná žaloba filtrem řízením o přípustnosti hromadné žaloby. Takovýto případ však s ohledem na očekávaný počet hromadných žalob bude nastávat jednou za několik (desítek) let, pokud vůbec. Negativní dopad na podnikatelské prostředí tak bude velmi zanedbatelný.

Dopady takové zneužívající hromadné žaloby lze odhadovat z hlediska dobrého jména společnosti na desítky tisíc až statisíce, v případě známých obchodních korporací i řádově miliony. Při zastupování žalovaných při hromadné žalobě bude dále zapotřebí specializovaných advokátů s vyšší hodinovou sazbou. Pokud se však bude jednat o spekulativní či šikanózní návrh, nebude zapotřebí, aby advokát činil velké množství úkonů, aby povahu hromadné žaloby prokázal. Je tedy možné očekávat zaúčtování 40–80 hodin práce advokáta, v nejsložitějších případech až 150 hodin právních služeb. V případě žaloby, která nebude v přípravném řízení odfiltrována, je tedy možné očekávat náklady na právní zastoupení ve výši vyšších desítek tisíc, maximálně nižších stovek tisíc pro případ těch nejsložitějších sporů. K těmto nákladům je možné dále připočíst nižší desítky tisíc interních

nákladů na čas zaměstnanců společnosti věnovaný schůzkám a studiu právních podkladů, které budou s hromadnou žalobou spojeny.

Uvedené odhady jsou přitom maximalistické v tom, že pravděpodobně k žádným takovýmto dopadům vůbec nedojde. Je to dáno omezenou povahou zákona, který vychází z minimální transpozice směrnice o zástupných žalobách, procesní legitimaci uděluje jen etablovaným neziskovým organizacím, které podléhají kontrole ze strany MPO, a počítá s povinným přihlašованиеm ze strany spotřebitelů.

vi. Předpokládaný dopad na právnické osoby veřejného práva

Počet hromadných žalob v oblasti právnických osob veřejného práva je možné očekávat v nejdříve obdobném množství jako u právnických osob soukromoprávních. Šikanózní hromadná žaloba bude vůči právnickým osobám veřejného práva podobně nevhodným nástrojem, jako je nevhodná vůči soukromoprávním právnickým osobám, tedy pravděpodobnost reputačního poškození pomocí spekulativní hromadné žaloby bude stejná, jako je tomu u osob soukromoprávních – minimální až nulová. S ohledem na nízký počet těchto osob bude ze statistického hlediska riziko dopadu ještě nižší. Ani v případě právnických osob veřejného práva tedy není možné očekávat žádné významné dopady.

vii. Předpokládaný dopad na cenovou hladinu

Vzhledem k očekávanému počtu hromadných žalob a s ohledem na minimální předpokládaný počet šikanózních hromadných žalob, kdy filtrem řízení o přípustnosti může projít šikanózní hromadná žaloba pouze jednou za 20 let, resp. jednou za 5 let, lze mít za velice nepravděpodobné, že by zavedení institutu hromadných žalob mělo jakýkoliv dopad na výši cenové hladiny v České republice. Uvedená skutečnost je potvrzena i ostatními zeměmi EU, které uvedly, že neevidují dopad zavedení kolektivních řízení na tamní cenovou hladinu.

Tyto závěry lze podložit statistickými daty. Například při pohledu na kritérium spotřebitelského koše napříč členskými státy Evropské unie je zjevné, že existence kolektivního řízení před přijetím směrnice o zástupných žalobách (potažmo relevantní transpoziční úpravy) neměla na výši cenové hladiny vliv. Levněji než v ČR spotřebitelé nakupují například v Polsku, Bulharsku, Rumunsku či Litvě, kde hromadné řízení již nějaký čas existuje. Naopak druhá nejvyšší cena spotřebitelského koše z celé EU je v Irsku, které s možností vedení kolektivního řízení v oblasti spotřebitele nepočítalo a

zavede jej teprve v rámci transpozice unijní směrnice (Comparative price levels of consumer goods and services dostupné na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services).

Portugalsko, jež kolektivní řízení zavedlo jako jeden z prvních států na kontinentu již na počátku 90. let minulého století, a to dokonce rovnou ve výhradní opt-out variantě hromadného řízení, má v rámci hodnocení koše spotřebitelských cen srovnatelné výsledky jako ČR nebo Slovensko, kde právní řád dosud tento institut nezná. Z tohoto srovnání vyplývá, že nelze vysledovat vzájemnou korelaci mezi existencí kolektivního řízení a výší spotřebitelských cen.

viii. Shrnutí dopadů

Předkládaný návrh zákona vychází z minimální harmonizace českého práva s požadavky směrnice o zástupných žalobách. V průběhu vzniku návrhu zákona o hromadném řízení byla navíc snaha zajistit silné preventivní prostředky proti případnému riziku zneužití.

Z hlediska zneužití v úmyslu reputačního poškození konkurence – ať už ve formě poškození dobrého jména dalších soutěžitelů, oslabení důvěryhodnosti na trhu, znevýhodnění konkurentů při ucházení se o veřejné zakázky nebo zhoršení jejich postavení při získávání úvěrů od bank – jsou hromadné žaloby nevhodným nástrojem především kvůli výrazně vysokým transakčním nákladům na podání návrhu.

Druhým prevenčním prvkem proti zneužití je řízení o přípustnosti hromadné žaloby. V rámci tohoto řízení, které předchází řízení o hromadné žalobě, soud zkoumá splnění všech podmínek a přípustnost hromadné žaloby. Soud má přitom dostatečnou časovou kapacitu na to zvážit všechny relevantní okolnosti a odhalit případnou žalobu podanou se spekulativním nebo šikanózním účelem – tato lhůta je stanovena jako půlroční, nicméně v případě důvodů zvláštního zřetele hodných může soud tuto lhůtu prodloužit.

Dá se tedy uzavřít, že institut hromadných žalob tak, jak je navrhován, je skutečně nevhodným nástrojem pro případné zneužití. Přijetí návrhu s sebou přinese dopady, ale ty se budou téměř výhradně týkat nepoctivých společností a celkově budou mít na podnikatelské prostředí pozitivní vliv. Poctivých společností, které plní své povinnosti plynoucí z právních předpisů, by se dopady

měly dotýkat pouze v případě, kdy bude institut hromadných žalob zneužit. Díky zabudovaným preventivním opatřením v návrhu zákona by však k tomuto zneužití nemělo v praxi docházet.

V případě legitimního využití institutu hromadných žalob je obtížné dopad na podnikatelské prostředí vyčíslit, jelikož půjde o legitimní vymáhání právních nároků, podobně jako k tomu dochází dnes v rámci individuálních soudních sporů. Jediná změna spočívá v tom, že uvedené nároky budou vymáhány pomocí jiného nástroje, který bude pro stát a účastníky podstatně efektivnější.

Realistické závěry ohledně zanedbatelných dopadů na podnikatelské prostředí posiluje také srovnání s podobným institutem českého právního řádu, a to s insolvenčními návrhy, které mohou být použity za účelem reputačního poškození podnikatelské konkurence. Analýza však ukázala, že reálně zneužito bylo **méně než 1 %** insolvenčních návrhů. U hromadných žalob je možné očekávat ještě menší míru zneužití, protože je tu omezena procesní legitimace pouze na neziskové organizace, náklady na podání hromadné žaloby jsou vyšší než u insolvenčních návrhů a současně insolvenční návrh před soudem neprochází samostatným řízením o přípustnosti, tak jako je tomu v návrhu zákona o hromadném řízení.

Na základě výpočtu jednotlivých odhadovaných modelů využití hromadných žalob vychází počet šikanózních návrhů na hromadné žaloby, které se současně nepodaří odfiltrovat v první fázi řízení, na pouhou 1 žalobu za 10-20 let. Při tomto množství není možné očekávat významné dopady na podnikatelské prostředí.

Lze proto shrnout, že celkové náklady na podnikatelské prostředí budou zanedbatelné a pozitivní dopady přijetí zákona budou nad těmito zanedbatelnými náklady převažovat.

6.4 Dopady na územní samosprávné celky

Navrhované varianty úpravy nebudou mít dopad na územní samosprávné celky.

6.5 Sociální dopady

S ohledem na možnost uplatňování i bagatelních nároků ze strany spotřebitelů bude mít nová právní úprava i nepřímo pozitivní sociální dopad.

6.6 Dopady na spotřebitele

Se zavedením hromadných žalob se počítá zejména s dopady na spotřebitele. Právní úprava by měla znatelně zlepšit jejich postavení v podnikatelském prostředí. Na základě nového procesního institutu budou moci být uplatňovány bagatelní nároky a soudy se budou snadněji vypořádávat s otázkou určování náhrady nákladů řízení. Dojde ke zlepšení přístupu k justici samotné a navýšení právní jistoty ze strany občanů.

Bude také možné, aby v rámci soudního sporu hájil zájmy spotřebitelů spolek založený k tomuto účelu. To představuje atraktivní variantu pro samotné spotřebitele, kteří tak budou zastřešeni pod jednou organizací. Dopady na spotřebitele tak budou na základě výše uvedených okolností kladné.

V neposlední řadě je možné zmínit i vedlejší efekt zavedení hromadných žalob, kterým bude preventivní působení na podnikatele ve vztazích b2c. Právní řád již bude obsahovat efektivní procesní nástroj, jímž se případné bagatelní škody vyplatí vymáhat. Podnikatelé se tak do budoucna obcházení či porušování zákona raději zdrží, než aby se vystavovali riziku odpovědnosti.

6.7 Dopady na životní prostředí

Dopady na životní prostředí se nepředpokládají.

6.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná úprava je ve vztahu k rovnosti a zákazu diskriminace neutrální.

6.9 Dopady na výkon státní statistické služby

Navrhované varianty úpravy nebudou mít dopad na výkon státní statistické služby.

6.10 Dopady na korupční rizika

a) 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 tohoto procesního prostředku kolektivní ochrany individuálních práv však nelze hovořit o nějakém

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 mohlo snížit. Tlak na orgány veřejné moci, které nyní musí suplovat chybějící aktivitu v soukromém sektoru (srov. kapitolu 1.2.f), poklesne. Tím poklesne i jejich význam a též korupční potenciál na jejich straně.

b) Přiměřenost

Cílem předkládaného návrhu zákona je zavést do právní úpravy vhodný procesní nástroj kolektivní ochrany individuálních práv, který zatím český právní řád postrádá. Na tuto skutečnost apeluje jednak odborná veřejnost a judikatura, ale i samotná Evropská unie. Zejména na poli ochrany práv spotřebitelů jsou patrný značné nedostatky neexistence takové úpravy. Návrh je tak svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má za cíl upravovat.

Kompetence orgánů veřejné moci jsou návrhem zákona stanoveny pouze v nezbytném rozsahu, jak vyplývá z unijní směrnice o zástupných žalobách. Jedná se o kompetence související se zavedením rejstříku o hromadných řízeních a dále primárně rozhodovací kompetence soudů. Kompetence orgánů veřejné moci úpravou nejsou neúměrně rozšiřovány. Ba naopak. Tlak na činnost a kompetence orgánů veřejné moci bude přijetím právní úpravy nižší, neboť iniciativu ochrany spotřebitelů převezmou soukromé subjekty. Těm se konečně do rukou dostane procesní nástroj, kterým budou moci efektivně uplatňovat svá existující práva a přestanou být závislí na kontrolní a dohledové činnosti správních orgánů.

Samotné zřízení rejstříku hromadných řízení je jedním z hlavních prostředků, prostřednictvím něhož lze veřejnost informovat o právě probíhajících sporech. Skutečnost, že tyto informace budou veřejně dostupné, má vliv na samotné řízení, neboť zde bude dána možnost pro osoby, které mají obdobný nárok proti těmž žalovanému, aby uplatnily svůj nárok. Zřízení tohoto místa přispěje k větší míře

transparentnosti a umožní tak do jisté míry „kontrolu“, zda jednotlivé řízení probíhá řádně, v jaké je fázi apod.

c) 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 a odrážela požadavky Evropské unie vtělené do směrnice o zástupných žalobách.

d) Odpovědnost

V tomto směru je z návrhu zřejmé, který orgán je kompetentní danou věc rozhodnout a že nebude docházet k nadměrnému soustředění pravomocí u jednoho konkrétního orgánu.

Příslušné orgány soudní soustavy a konkrétní osoby příslušné k rozhodnutí jsou určeny dle stávajících předpisů (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 6/2006 Sb., o soudech a soudcích, zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství), přičemž tato úprava se v předkládaném zákoně navrhuje jen vhodně doplnit.

e) Opravné prostředky a kontrolní mechanismy

Návrh zavádí dostatečné procesní opravné prostředky a stejně tak je pamatováno i na poučení o možnosti jejich podání. V zákoně bude zachován standard ochrany proti nesprávným či nespravedlivým rozhodnutím, a to na základě řádného či mimořádného opravného prostředku, jak je znám z obecné právní úpravy. Kontrolní mechanismy tudíž nejsou návrhem dotčeny.

6.11 Dopady na bezpečnost a obranu státu

Navrhované varianty úpravy nebudou mít dopad na bezpečnost a obranu státu.

6.12 Dopady na ochranu soukromí a osobních údajů

a) Dopady na soukromí a ochranu osobních údajů, k nimž došlo mimo rámec řízení o hromadném řízení

První kategorie dopadů se týká ochrany soukromí a osobních údajů v obecné rovině, tedy jaká úroveň ochrany je soukromí a osobním údajům v České republice poskytována nyní a jaká jim bude poskytována po přijetí zákona.

Po této stránce lze přijetí zákona o hromadném řízení do budoucna považovat za velmi vítaný a významný posun v oblasti ochrany citlivých dat na našem území, neboť v období digitální společnosti se případný zásah do soukromí či zneužití osobních údajů týká zpravidla velké skupiny osob. I v oblasti práv spotřebitelů je možné porušit ochranu osobních údajů, a logicky tak bude možné případná práva vzniklá zásahem do soukromí či osobních údajů uplatňovat hromadně za všechny poškozené. Mechanismus ochrany a vymáhání bude tudíž posílen o efektivní nástroj, který ve svém důsledku povede i ke snížení počtu zneužití a zásahů, neboť hromadné žaloby obecně mají též preventivní a odrazující efekt.

b) Dopady na soukromí a ochranu osobních údajů, k nimž dojde v souvislosti s řízením o hromadných žalobách (zejm. problematika veřejně přístupného rejstříku hromadných řízení)

Z kapitoly a) jednoznačně vyplývá, že přijetí zákona o hromadném řízení bude mít na obecnou úroveň ochrany citlivých informací pozitivní vliv. Přesto se ani sám zákon nevyhne tomu, aby s osobními daty dotčených osob nakládal.

Zákon počítá se zpracováním osobních údajů fyzických osob (tj. zejména členů skupiny) příslušnými zpracovateli (tj. soudy a žalobci) v rozsahu a míře nezbytné k dosažení účelu zákona, a především k ochraně ostatních práv subjektů, jako např. práva na přístup k soudu, práva na spravedlivý proces apod.

Zejména je v této souvislosti nezbytné poukázat na vznik rejstříku hromadných řízení, který bude veřejně přístupným informačním systémem veřejné správy a bude sloužit jako hlavní kanál pro

případné šíření oficiálních informací o probíhajících hromadných řízeních. Navrhovaná právní úprava tak má nepochybně dopady na ochranu soukromí a osobních údajů.

Při zvažování nezbytnosti a přiměřenosti rozsahu dopadů je nezbytné v první řadě pamatovat na následující:

- Zaprvé, právo fyzických osob na ochranu v souvislosti se zpracováním osobních údajů je právem základním (viz čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv EU a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod). Nicméně **právo na ochranu osobních údajů není právem absolutním**; musí být posuzováno v souvislosti se svou funkcí ve společnosti a v souladu se zásadou proporcionality musí být v rovnováze s dalšími základními právy. V kontextu tzv. hromadných žalob zejména s právem na účinnou soudní ochranu a právem na spravedlivý proces, která jsou základním důvodem opodstatňujícím případné zpracovávání osobních dat.
- Zadruhé, jakékoliv zpracování osobních údajů by mělo být **prováděno zákonným a spravedlivým způsobem. Účel, rozsah, způsob a další podrobnosti stran zpracování osobních údajů tak budou jasně a srozumitelně stanoveny v zákoně.**

V této otázce je třeba říci, že zákon tato omezení, popř. rozsah stanoví. Činí tak zejména v otázkách vedení rejstříku hromadných řízení, v otázkách uveřejňování, v otázkách seznamu zúčastněných členů skupiny apod.

Navrhovaná právní úprava tzv. hromadných žalob navíc do značné míry navazuje na stávající právní úpravu, kdy právní úpravu obsaženou v procesních kodexech (jako např. § 44 OSŘ) a jiných právních předpisech (viz např. vyhlášku č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů, nebo instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. prosince 2001, č. j. 505/2001–Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění pozdějších předpisů) je nezbytné považovat za *lex specialis* vůči ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. V tomto slova smyslu tak již nyní je pro fyzické osoby účastníci se soudního řízení jasné a transparentní, jaké údaje jsou v souvislosti se soudním řízením shromažďovány, používány nebo jinak zpracovávány, jakož i v jakém rozsahu a jakými prostředky. Navrhovaná právní úprava na

tomto stavu ničeho měnit nebude; toliko vhodně upraví drobné odchylky vynucené zvláštní povahou řízení o hromadných žalobách.

- Zatřetí, **zásada transparentnosti vyžaduje, aby všechny informace a všechna sdělení týkající se zpracování těchto údajů byly snadno přístupné a srozumitelné a podávané za použití jasných a jednoduchých jazykových prostředků.** Tohoto cíle bude dosaženo nejen jasnou a srozumitelnou právní úpravou, nýbrž i publikací rozhodných informací prostřednictvím veřejné datové sítě. Subjekty údajů tak budou inter alia informovány o totožnosti žalobce nebo účelu zpracování jejich osobních údajů. Srozumitelnosti by mělo přispět i oznámení o zahájení hromadného řízení, které by se mělo v ideálním případě doručovat adresně všem dotčeným osobám.
- Začtvrté, navrhovaná právní úprava **výslovně počítá s tím, že zpracování osobních údajů pro potřeby hromadných řízení bude přiměřené, relevantní a omezené na to, co je nezbytné z hlediska účelu, pro který budou zpracovávány.** Za tímto účelem bude rovněž omezena doba, po kterou budou osobní údaje uchovávány, a to na nezbytné minimum, a to v návaznosti na instrukci Ministerstva spravedlnosti ze dne 19. prosince 2008, č. j. 94/2007-OIS-ST, kterou se vydává skartační řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění pozdějších předpisů.
- Zapáté, zpracování osobních údajů bude probíhat **způsobem, který zaručí náležitou bezpečnost a důvěrnost těchto údajů.** Neoprávněný přístup k osobním údajům a k zařízení používanému k jejich zpracování nebo jejich neoprávněné použití bude vyloučeno. Navrhovaná právní úprava v tomto ohledu počítá s využitím již existujících technických a programových prostředků, kterými (budoucí) zpracovatelé v současnosti disponují (např. v podobě informačních systému používaných soudy). Co se rejstříku hromadných řízení týče, bude veřejný a spravován Ministerstvem spravedlnosti ČR, a přístup do něj bude mít jen ministerstvo a soudy, což bude rovněž garantovat zajištění shora uvedených zásad.

Ve světle výše uvedeného lze proto uzavřít, že jakkoliv je možné legitimně očekávat dopady navrhované právní úpravy na oblast soukromí a ochrany osobních údajů v průběhu samotného hromadného řízení, všechny tyto dopady byly pečlivě zváženy a vyhodnoceny, přičemž navrhovaná

právní úprava poskytuje dostatečné garance zajišťující řádnou ochranu dotčených práv fyzických osob.

7 Přezkum účinnosti regulace

Sám návrh této nové právní úpravy vychází z celospolečenského diskurzu a z nutnosti transponovat směrnici o zástupných žalobách. Cílem navrhovaného řešení v podobě nového zákona je jeho důsledné zpracování a maximální možné omezení počtu následných novel a doplňků.

Přezkum účinnosti regulace nové právní úpravy provede Ministerstvo spravedlnosti po 4 letech. Jde o adekvátní dobu pro sběr dat a posouzení prvotních zkušeností s novou regulací. Je nutné naplnit také požadavky čl. 23 o sledování a hodnocení směrnice o zástupných žalobách:

Článek 23

Sledování a hodnocení

1. Komise provede hodnocení této směrnice nejdříve 26. června 2028 a předloží zprávu o hlavních zjištěních Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru. Toto hodnocení se provádí v souladu s pokyny Komise pro zlepšování právní úpravy. Komise ve zprávě posoudí zejména oblast působnosti této směrnice vymezenou v článku 2 a v příloze I a fungování a účinnost této směrnice v přeshraničních situacích, a to i z hlediska právní jistoty.

2. Poprvé do 26. června 2027 a poté každý rok poskytnou členské státy Komisi tyto informace nezbytné pro přípravu zprávy uvedené v odstavci 1:

- a) počet a druh řízení o zástupných žalobách, jež skončila před jejich soudy nebo správními orgány;*
- b) druh porušení předpisů podle čl. 2 odst. 1 a strany řízení o těchto zástupných žalobách;*
- c) výsledky řízení o těchto zástupných žalobách.*

3. Do 26. června 2028 Komise vyhodnotí, zda by přeshraniční zástupné žaloby nebylo možné nejlépe řešit na úrovni Unie ustavením evropského veřejného ochránce práv pro zástupné žaloby na vydání opatření na zdržení se jednání a na vydání opatření ke zjednání nápravy, a předloží zprávu o hlavních zjištěních Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, v případě potřeby připojí legislativní návrh.

V této souvislosti budou zejména zjišťovány (a jako indikátory účinnosti regulace byly zvoleny) následující údaje:

- počet hromadných žalob podaných za rok,
- zda bylo požadováno peněžité plnění či jen nárok zdržovací či na určení,
- délka jednotlivých řízení,
- počet udělených certifikací,
- počet uzavřených smírů,
- kdo vystupoval v roli žalobce,
- výše odměny,
- výsledek řízení (vyhověno/zamítnuto),
- počet osob, které průměrně navštěvují centrální místo, na němž dochází k uveřejňování informací o probíhajících řízeních,
- předmět řízení a druh porušení předpisů,
- průměrné procento lidí, kteří do řízení přistoupili.

Z větší části budou tyto údaje získávány již ze stávajících systémů a výkaznictví, kdy mají jednotlivé soudy povinnost při skončení řízení vyplňovat předepsané statistické listy. Jelikož však bude s novým řízením zavedena řada nových institutů a procesních možností (např. odměna za vedení řízení či přistupování k řízení), bude nutné tyto statistické listy upravit. V principu však půjde jen o to, že se nyní získávané údaje ze strany soudů rozšíří o další informace. Co do podstaty se však notifikační činnost soudů nijak nezmění.

8 Konzultace a zdroje dat

K návrhu zákona probíhala průběžně konzultační jednání. A to zejména s odborníky, kteří se problematice kolektivních žalob v České republice věnují. Dále bylo komunikováno se spotřebitelskými organizacemi, které se věnují ochraně zájmů spotřebitelů, od nichž byly zjištěny zásadní poznatky z praxe.

Neziskové organizace byly konzultovány jak při přípravě podkladů a během tvorby navrhovaných zákonů, tak i v rámci meziresortního připomínkového řízení, kde uplatnily svá stanoviska: dTest, Sdružení českých spotřebitelů, Sdružení obrany spotřebitele – Asociace a Spotřebitelské fórum.

Zástupci předkladatele se dále pravidelně účastní kulatého stolu dTest k úrovni ochrany spotřebitele v ČR, kde nejen získávají zajímavé informace, ale také aktivně vystupují a získávají zpětnou vazbu k návrhům resortu.

Dále byli konzultováni také zástupci podnikatelské sféry, šlo například o: Hospodářskou komoru, UZS, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Asociaci malých a středních podnikatelů, Českou bankovní asociaci či Českou asociaci pojišťoven. Předmětné svazy se vyjadřovaly zejména v opakovaných připomínkových řízeních. Předkladatel získával vyjádření těchto subjektů také z různých diskusních fór a konferencí, kam zástupci MSp chodí a připomínky si zapisují, popř. přímo aktivně konfrontují navrhovaná řešení s názory podnikatelů.

Konzultace probíhaly dlouhodobě také se zástupci MPO nebo ČAK či zástupci justice, a to buď neformálně na různých diskusích a konferencích, na bilaterálních jednáních nebo formálně v rámci meziresortního připomínkového řízení (z řad justice šlo např. o MS v Praze, Soudcovskou unii či Nejvyšší soud).

Seznam literatury

- Winterová, A. Hromadné žaloby (procesualitický pohled), Bulletin advokacie, 2008 ASPI
- Zima, P. Skupinové žaloby a české právo, Právní fórum (Wolters Kluwer), 2007 ASPI
- Balarin, J. L. Tichý, Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost? (Návrh právní úpravy a jeho odůvodnění), Bulletin advokacie, 2013 ASPI
- případ *Hollick v. Toronto (City)* 2001 S. C. C., 68
- Schäfer, H.-B.: Anreizwirkungen bei der Class Action und der Verbandsklage, in Basedow, J., Kopt, K. J., Kötz, H., Baetge, D. (eds.): *Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozess*, Tübingen 1999, str. 68 (rationales Desinteresse)
- Karlsgodt, P. G. (ed.) *World Class Actions. A Guide to Group and Representative Actions around the Globe*. New York: Oxford University Press, 2012
- Cottreau, S.: The Due Process Right to Opt Out of Class Actions, *NYU Law Review*, Vol. 73, No. 2 [1998], s. 481.
- Yeazell, S., C. From Group Litigation to Class Action - Part I: The Industrialization of Group Litigation. *UCLA Law Review*, 1980, č. 27
- Cottreau, S.: The Due Process Right to Opt Out of Class Actions, *NYU Law Review*, Vol. 73, No. 2 [1998], s. 481.

- <https://www.iclg.co.uk/practice-areas/class-and-group-actions/class-and-group-actions-2017>
- <http://globalclassactions.stanford.edu/>
- https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23
- <https://law.duke.edu/grouplit/papers/classactionalexander.pdf>
- <http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/NYULawReview-92-4-EisenbergMillerGermano.pdf>
- <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1365&context=facpub>

9 Kontakt na zpracovatele RIA

JUDr. Anežka Janoušková, Ph.D.

Odbor legislativní

Oddělení civilního práva procesního a insolvenční legislativy

Ministerstvo spravedlnosti ČR

Tel.: + 420 221 997 382

E-mail: ajanouskova@msp.justice.cz