

## Zpráva o VII. zasedání Kolegia pro občanské právo při Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., k problematice hromadných žalob

Zájemci z řad členů Kolegia pro občanské právo při ÚSP AV ČR, v. v. i., se sešli 9. května 2019 na jeho VII. zasedání, aby projednali návrh zákona o hromadných žalobách připravený Ministerstvem spravedlnosti ČR. Zasedání se za ministerstvo zúčastnili náměstek pro legislativní sekci *Michal Franěk* a vedoucí oddělení civilního práva procesního *Anežka Janoušková*.

V rámci zahájení přítomné přivítal *Karel Eliáš*. Poukázal, že se kolegium schází k problematice hromadných žalob již podruhé,<sup>1</sup> tentokrát k diskusi uvedené přednáškami docentů *Lavického* a *Havla*. Informoval účastníky zasedání také o pracovním semináři uskutečněném *ad hoc* s některými členy kolegia k problematice dětských dlužníků 15. 4. 2019, jehož se zúčastnili rovněž zpracovatelé poslaneckého návrhu změny o. z. a o. s. ř.,<sup>2</sup> jakož i o připravovaném podzimním VIII. zasedání k připravovanému civilnímu řádu soudnímu.

Poté vystoupil *Petr Lavický* s přednáškou *Úvahy nad navrhovanou koncepcí návrhu zákona o hromadných žalobách*. Referující se zabýval několika okruhy problémů. Předně poznamenal, že se § 6 návrhu sice hlásí k účinnému a hospodárnému vymození práv jednotlivců a spravedlivému vyřešení sporu při šetření práv dotčených osob jako k svému účelu, že však návrh sleduje i účel sankční. Ten spatřuje v návrhu ustanovení, podle něž mají státu připadnout z úschovy peněžní prostředky, jež si členové skupiny nevyzvednou. Takové pravidlo neodpovídá charakteru soukromého práva ani civilního soudního řízení, protože jejich smyslem není trestání. Dále poznamenal, že úprava soudní pravomoci v § 2 návrhu odmítá sektorový přístup, hromadné žaloby připouští plošně, což narušuje u navrženého zákona jeho vztah speciality k o. s. ř. Hlavně však – právě proto, že smyslem hromadných žalob je překonání racionální apatie oprávněných (typicky spotřebitelů) rezignujících na soudní ochranu z důvodu věcných i imateriálních nákladů neúměrných vymáhané částce – by měly být vymezeny oblasti, kde se tato apatie projevuje, a pravomoc soudu zúžena na oblasti, kde individuální ochrana selhává. S tím souvisí pojetí skupiny v návrhu, jež vychází z překonaného materiálního pojetí předmětu sporu. Navíc se nenavrhují stanovit minimální počet členů skupiny (důvodová zpráva připouští i 5 až 7 členů) s tím, že dostatečnou velikost skupiny má *ad hoc* určit soud. Podle *Lavického* je úkolem zákonodárce stanovit ji obecně a normativně; je názoru, že by hromadným žalobám měly být vyhrazeny masové případy. Pokud jde o druhy, návrh pracuje s odhlašovacími (*opt-out*) a přihlašovacími (*opt-in*) hromadnými žalobami. *Lavický* poukázal, že pojetí odhlašovacích žalob neladí se zásadou ochrany soukromých práv, neboť se ochrana straně vnucuje bez zřetele na její vůli. S tím je spojen větší počet problémů, mj. v tom, že bez vůle oprávněného je mu pohledávka zkrácena o 20 až 30 % ve prospěch odměny pro správce skupiny. Dokonce i v případě, že věřitel překoná stigma racionální pasivity a domáhá se svého práva individuálně, bude podáním hromadné žaloby postižen v tom

1 ŠÍNOVÁ, Renáta. Zpráva z VI. zasedání odborného kolegia pro občanské právo při Ústavu státu a práva AV ČR k tématu tzv. hromadných žalob. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 2, s. 229–231.

2 KORNEL, Martin. Zpráva ze semináře k dětským dlužníkům. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 6, s. 611–612.

smyslu, že se řízení o jeho žalobě přeruší a individuální žalobce bude manévrován do pozice člena skupiny s tím, že jeho pohledávka bude nejméně o pětinu zkrácena ve prospěch správce. U hromadných řízení vidí referent jeden z nedostatků v tom, že členství ve skupině není pojato ryze procesně. Kromě toho nejsou řešeny některé otázky, např. procesní důsledky úmrtí člena, u *opt-in* konceptu lhůta pro přihlašování aj. Přednášející se dále zabýval podobami rozsudku podle navrhovaného § 109 zákona. Za situace, kdy návrh zákona vymezuje neurčitě, komu se má plnit, co se má plnit, navíc za situace, že nárok může být jen osvědčen, lze předpokládat řadu obrovských procesních komplikací a velkou nejistotu pro žalovaného, jenž může být ohrožen třeba i jen žalobou zhoršující jeho mediální obraz. Pozastavil se také nad redukcí vymáhání přísouzených částek jen na cestu exekuce s vyloučením možnosti soudního výkonu. Svoji přednášku *Lavický* uzavřel návrhy, jak odstranit z navrhovaného zákona zásadní deformace civilního sporního řízení.

Druhého vystoupení, které bylo nazváno jako *Rizika zneužití hromadných žalob podle návrhu zákona*, se ujal *Bohumil Havel*. Úvodem zdůraznil, že preferuje spíše reprezentativní žaloby<sup>3</sup> a že se zamyslí nad některými riziky, jež v návrhu vidí, a na něž se hodí upozornit *before the event*. Poukázal, že základní myšlenka spojená s institutem hromadných žalob je chránit slabší stranu. Tomu ale neodpovídá extrémně široký záběr věcné působnosti zákona a soudní pravomoci podle § 2 návrhu. Ve své podstatě nejde o koncept speciálního, ale obecného zákona, který přesto vyvolává otázky, co vše pod věcnou působnost navrhovaného předpisu spadá. Příkladem lze uvést z oblasti korporálního práva případy přeměn společností, nabídek převzetí aj. Pokud by byla možná i v těchto záležitostech hromadná žaloba, nepovažuje to za vhodné. Jsou ale i jiné případy, na něž může § 2 návrhu dopadnout, např. porušování sousedských práv, typicky v domech s vlastnickým bydlením. Jiný okruh otázek je spojen s pojetím zájmového spolku podle definice v § 3 písm. h) v návrhu zákona. Předně nemusí jít vůbec o spolek, připouští se právnická osoba o jakékoli formě. Má jít o právnickou osobu zřízenou na ochranu práv nebo zájmů, o nichž se hromadné řízení má vést, ale nemusí to být výlučný předmět její činnosti. Hlavně ale chybí důsledná ochrana neziskovosti této entity. Požadavek, že se její zisk nesmí rozdělovat, je nedostatečný. Existují totiž nástroje vedoucí k témuž výsledku, i když nejde o rozdělení zisku: např. rozdělení vlastních zdrojů nebo využití přečeňovacích rozdílů. Lze také založit právnickou osobu jen za účelem vedení hromadného řízení, po jeho skončení provést její likvidaci a rozdělit likvidační zůstatek. Jiný nedostatek vidí referent v tom, že návrh neřeší minulost takové právnické osoby ani jejího zřizovatele, rezignuje na přezkoumání, kdo ji vlastní ekonomicky (ani na vstupu, ani v průběhu řízení). Jiné téma je koncepce zpřístupnění dat, aniž se pomýšlí na možnosti zneužití, jakkoli s tím máme zkušenosti např. ze sporů o obchodní tajemství. U jistoty, jejíž složení je testem solventnosti (§ 34 návrhu), se nezkoumají zdroje, což odporuje AML směrnicí.<sup>4</sup> Jiné potíže vznikají, že náš návrh neobsahuje prvky navrhované evropské směrnice.

<sup>3</sup> Tj. žaloby, které „podává žalobce (zpravidla právnická osoba oprávněná hájit určité sektorové zájmy veřejnosti) za skupinu osob, které však v reprezentativním řízení přímo ani nepřímo nefigurují – nemají upravené procesní postavení. BALARIN, Jan. *Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení*. Praha: Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2011, s. 17.

<sup>4</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

V diskusi vystoupil větší počet členů kolegia.

*Alena Winterová* se vyjádřila souhlasně k výhradám, které uplatnil *Lavický* v přednášce, a vyjádřila podiv, jak málo se v diskutovaném materiálu odrážejí připomínky uplatněné k věcnému záměru zákona v Legislativní radě vlády. Poukázala na nutnost odstranit v návrhu procesní nejasnosti a předejít komplikacím. Zvláště se věnovala otázce petitu s tím, že nelze slevit z požadavku, že petit musí být určitý. Paní profesorka vyjádřila názor, že odhlašovací systém by se hodil nanejvýš pro zdržovací žaloby.

*Petr Lavický* se vrátil k stávajícímu pojetí § 2 návrhu a doporučil jeho úpravu, neboť vymezení sporů vyplývajících z poměrů soukromého práva nevylučuje použití hromadných žalob i v nesporných řízeních a poukázal, stejně jako později *Karel Eliáš*, také na některé terminologické nepřesnosti. Na první z *Lavického* poznámek reagoval *Václav Bednář* nesouhlasem s případnou možností uplatnit hromadné žaloby ve sporech provádějících dědické řízení.

*Klára Hamuláková* se zabývala procesními komplikacemi, jež zatím vyvolává hromadné řízení typu *opt-out*. Věnovala se rovněž podmínce solventnosti, kterou návrh zákona nepodmiňuje akreditaci – správce podmínku solventnosti prokazuje až následně. Mimo to, kdo složí jistotu, nemusí odkrýt finanční zdroje, a sama jistota ani nezaručuje, že správce bude mít dostatečné prostředky na to, aby vedl spor a nesl jeho náklady, takže institut takto upravený nechrání samotné řízení, členy skupiny ani žalovaného.

*Jan Balarin* podpořil systém *opt-out* poukazem na jednoznačný trend, poukázal na nizozemský příklad a také na disfunkčnost *opt-in* systémů na základě zkušeností v Itálii a Polsku. Zmínil také obrovský rozdíl ve spotřebitelských sporech v západoevropských zemích a v České republice a zdůraznil, že při shodě v myšlence o smyslu kolektivní ochrany práv je vhodné převzít model, jenž se jinde osvědčil jako funkční. Na to reagoval *Bohumil Havel* poznámkou, že *opt-out* systém je funkčně odůvodněn tam, kde je zvýšený zájem ochrany. Upozornil na případy (mj. a nejen ve věci bankovních poplatků), kdy ochrana *opt-in* metodou zafungovala i u nás, aniž měla zvláštní úpravu. Funkcionalita hromadné ochrany spotřebitelů se zapojením neziskového sektoru závisí i na tom, jak jej stát podporuje, protože ten *ex ante* modeluje chování lidí. Zdůraznil, že nejde jen o koncept, ale také o detail, například řádné vymezení předmětu úpravy nebo nastavení kontroly, aby zamýšlené řešení neuvázlo v bažině procesních problémů. *Milan Hulmák* k tomu podotkl, že je nutné rozdělit diskutované téma na dva okruhy: jednak samotný problém hromadných žalob, jejichž úpravu potřebujeme, jednak na ochranu slabší strany, kde je *opt-out* metoda trendem. Samo podnikatelské vedení sporů správcem skupiny, které bylo předmětem rozpaků u některých vystoupivších, *Hulmákov*i nevadí, protože na tom je založena funkčnost systému, ale nelze podcenit nezbytnost dozoru. *Petr Bezouška* se vyslovil, že odhlašovací řízení by mělo být upraveno a umožněno tam, kde jde o ochranu veřejného dobra víc než o ochranu jednotlivých individuálních zájmů. Upozornil, že typicky v USA uplatňování hromadných žalob nahrazuje veřejnoprávní regulace příznačné zejména pro komunitární právo, a že by bylo namíste při zavádění hromadných žalob u nás zváženo, jaké bude mít tento institut dopady na trh a zda by nebylo rozumné omezit některé správní sankce. *Bohumil Havel* navázal na úvodní přednášku *Petra Lavického*, poznamenav, že by bylo vhodné zamyslet se i nad osudem nerozděleného plnění (§ 113 a 114 návrhu), jež by shodně se zahraničními modely mělo být využito jinak než jeho přiřčením státu.

Na zasedání členové kolegia nepřijali zvláštní usnesení, ale z průběhu a vyústění diskuse vyplynulo, že většina přítomných není ani proti hromadným žalobám, ani proti

*opt-out* metodě uplatňované v odhlašovacím řízení, ale že je nutné odstranit v navrhované úpravě nejasná místa a koncepční nedomyšlenosti hrozící významnými riziky nebezpečnými pro dotčené osoby i pro ekonomické prostředí. Náměstek *Franěk* za vnesené podněty a připomínky poděkoval a přislíbil, že se jimi ministerstvo bude vážně zabývat při dopracování návrhu zákona.

Karel Eliáš\*

---

\* Prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš, Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: karel.elias@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.