



V Praze dne 19. 5. 2023
Čj. OVA:385/23

Stanovisko

k návrhu zákona o hromadném řízení

I. Úvod

Návrh zákona o hromadném řízení je předkládán Ministerstvem spravedlnosti v souladu s legislativním plánem práce vlády. Jedná se o návrh předpisu, jehož cílem je transponovat do právního řádu České republiky směrnici 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“).

Směrnice o zástupných žalobách ukládá členským státům přijetí kolektivního soudního řízení za účelem zlepšení vymáhání práv spotřebitelů. V oblasti spotřebitelského práva totiž z důvodu ekonomických a hospodářských může docházet k tomu, že jediné protiprávní jednání podnikatele zasáhne do práv větší skupiny osob. Typickým případem je výroba a následný prodej velkého množství vadných výrobků, kdy individuální škoda u jednotlivého spotřebitele dosahuje maximálně jednotek tisíc Kč a tedy potencionální náklady soudního vymáhání škody významně převyšují žalovanou škodu. Obecně se jedná o situace, kdy na základě protiprávního jednání vzniká této skupině spotřebitelů řada stejných či obdobných nároků, které je za stávající právní úpravy nutné vymáhat individuálně. Spotřebitelům tak vznikají náklady s jednotlivým soudním řízením, které často převyšují samotný žalovaný nárok. Ve světle těchto okolností spotřebitelé často na uplatňování svých práv raději rezignují. Pokud se pak spotřebitelé na soud přeci jen rozhodnou obrátit, je tím zbytečně zatížena justice a v neposlední řadě také sám žalovaný. Na uvedenou realitu hmotného práva je tedy třeba reagovat i odpovídajícím procesním nástrojem, který poskytne spotřebitelům efektivní, rychlou a účinnou soudní ochranu. Jak vyplývá z evropské směrnice o zástupných žalobách, uvedeného cíle se má dosáhnout za pomoci kolektivních řízení. Takové řízení zároveň povede k hospodárnosti a odbřemenění soudů, neboť projednáním spotřebitelských sporů bude vytížen pouze jeden soudce v jediném soudním řízení. V neposlední řadě hromadné řízení přispěje ke sjednocování rozhodovací praxe českých soudů ve skutkově shodných či obdobných případech.

Hromadné řízení v předloženém zákoně je založeno na principu minimální harmonizace. Hromadné žaloby budou moci podávat pouze ověřené a předem určené neziskové subjekty, které budou zařazeny na seznam oprávněných osob. Působnost zákona se omezuje pouze na vztahy mezi spotřebiteli a podnikateli; jiné nároky nebude možné v hromadném řízení uplatňovat. Spotřebitelé se budou muset do hromadného řízení aktivně přihlásit,

tedy je zvolen opt-in systém. Zákon v souladu se směrnicí pamatuje rovněž na regulaci smíru, náhrady nákladů řízení či efektivní sankce. Konečně počítá i s mechanismem podpory pro neziskové organizace.

II. Připomínky a návrhy změn:

Definice a popis problému včetně popisu existujícího právního stavu v dané oblasti jsou v RIA dobře popsány. Předkladatel rozčlenil problematiku do několika hlavních témat/okruhů problémů a u těchto jednotlivých okruhů se snaží situaci popsat na základě praktických poznatků a empirických faktů a rovněž se věnuje problémovým aspektům existující situace včetně popisu existující soudní praxe. Využívá rovněž dobře dostupných informací od organizací zabývajících se ochranou spotřebitelů. Část RIA je také věnována popisu srovnatelných zahraničních právních úprav jak v rámci států EU, tak také mimo EU.

V RIA jsou pouze dostatečně definovány **subjekty dotčené navrženou regulací**. Jsou popsány klíčové dotčené subjekty jak na straně účastníků soudního řízení, tak na straně státu/justice.

Popis cílového stavu je obsažen v RIA v dostatečné míře. Předkladatel uvádí některé indikátory, které přispějí k ověření, že dosahování stanovených cílů regulace.

Vyhodnocení rizik obsahuje výčet základních negativních dopadů, pokud by navržená regulace nebyla přijata. Jsou popsána jak rizika nerealizace návrhu zákona (nesplnění povinné transpozice směrnice o zástupných žalobách), tak rovněž objektivní popis rizika spojeného s přijetím navržené úpravy. Předkladatel v tomto místě rovněž uvádí konkrétní opatření, která k eliminaci tohoto rizika povedou.

Návrh variant řešení, identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů a výběr řešení je zpracován v několika variantách pro vybrané klíčové okruhy navržené právní úpravy. Předkladatel před samotné varianty řešení vložil samostatnou kapitolu terminologie, ve které vysvětluje základní navržené pojmy, se kterými se následně pracuje u jednotlivých okruhů problémů a variant řešení. Z důležitých témat, která by si zasloužila rozpracování, není v této části RIA uvedeno vyhodnocení navrhované výše odměny, kterou si bude hromadný žalobce moci účtovat z vysouzené částky na žalovaném. Přitom tato výše náhrady škody může být klíčovou při rozhodování, zda má pro žalobce ekonomický smysl danou žalobu podávat. Rovněž v otázce výkonu rozhodnutí soudu není přesvědčivou argumentací nutnost individuálního vymáhání jednotlivých nároků samotnými spotřebiteli. Rovněž v tomto případě by měla být zvážena a důsledně v RIA prověřena varianta hromadného výkonu žalobcem ve prospěch jednotlivých spotřebitelů. Lze se totiž obávat varianty, kdy jednotliví spotřebitelé vzhledem k výši exekučních nákladů v řádech několika tisíc korun nebudou mít zájem vymáhat již přisouzené nároky v řádu stokorun nebo nižších tisíců korun. Proto by měl předkladatel důsledně zhodnotit také tuto variantu včetně ekonomických nákladů. Navrhované varianty by mohly vycházet i z příkladů řízení, které splňovaly parametry hromadného řízení, ale nebyla u nich tato forma využita. Vhodné by bylo porovnat tyto postupy s praxí v zahraničí.

Vyhodnocení variant

V této části RIA předkladatel v přehledné tabulce rekapituluje a vyhodnocuje náklady u zpracovaných variant řešení pro jednotlivé oblasti.

Zásadním nedostatkem RIA, že zcela chybí vyhodnocení souboru (množiny) zvolených variant vzhledem k dosažení stanovených cílů. Bez tohoto posouzení není možné potvrdit, že zvolená množina řešení je tou nejvhodnější kombinací vzhledem ke stanoveným cílům.

Rovněž je zahrnuta kapitola k **implementaci zvolené varianty**, ve které se jako hlavní implementační orgány stanoví Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Konkrétní realizaci/naplnění přijaté legislativy potom budou provádět příslušné soudy. V této kapitole RIA je obsažena komplexní tabulka s detailní odpovědností jednotlivých subjektů veřejné správy a justice za naplňování dílčích ustanovení zákona.

Do RIA je zařazena samostatná kapitola podrobně rozepisující ekonomické dopady návrhu zákona rozčleněná dle jednotlivých scénářů vývoje dle četnosti využívání návrhu zákona.

Přezkum účinnosti nové právní úpravy provede Ministerstvo spravedlnosti po 4 letech. Jde o adekvátní dobu pro sběr dat a posouzení prvotních zkušeností s novou regulací a současně jsou tím naplněny požadavky čl. 23 o sledování a hodnocení směrnice o zástupných žalobách. Předkladatel rovněž navrhuje realistické indikátory, na jejichž základě bude účinnost zákona vyhodnocena.

Předkladatel rovněž v rámci RIA popisuje **proběhlé konzultace** se zainteresovanými subjekty dotčenými navrženou regulací.

III. Shrnutí připomínek

Obecně lze konstatovat, že RIA je zpracována na dobré úrovni a předkladatel věnoval jejímu zpracování dostatečné množství času a energie. Pokryty jsou většinou klíčové okruhy navržené regulace včetně realistických indikátorů pro budoucí vyhodnocení účinnosti regulace.

Připomínky komise jsou následující:

1. V části variantních řešení doplnit a rozpracovat do variant navrhovanou výši odměny, kterou si bude hromadný žalobce moci účtovat z vysouzené částky na žalovaném.
2. K otázce výkonu rozhodnutí soudu dopracovat argumentaci v případě individuálního vymáhání jednotlivých nároků samotnými spotřebiteli a doplnit a prověřit plnohodnotně variantu hromadného výkonu žalobcem ve prospěch jednotlivých spotřebitelů.
3. V celkovém vyhodnocení zvolených variant důsledně prověřit funkčnost celkového zvoleného řešení s ohledem na alternativní scénáře ke zcela minimální transpozici směrnice o zástupných žalobách, jak je nyní navržena předkladatelem.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o hromadném řízení doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Vypracoval:
JUDr. Petr Solský

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.

předseda komise